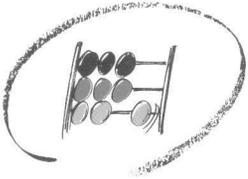




Statistische Ämter der Länder



Statistisches Bundesamt

50 Jahre  
Bundesrepublik Deutschland

# Amtliche Statistik –

Ein konstitutives Element  
des demokratischen Staates

Zum Gedenken an  
Herrn Dr. Gerhard Bürgin († 1997)  
Vizepräsident des Statistischen Bundesamtes  
von 1988 bis 1997

Statistische Ämter der Länder  
Statistisches Bundesamt



50 Jahre  
Bundesrepublik Deutschland

# Amtliche Statistik –

Ein konstitutives Element  
des demokratischen Staates

**Herausgeber:** Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, im Auftrage der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder

Statistisches Bundesamt  
65180 Wiesbaden  
Telefon: 06 11 / 75 24 05  
Telefax: 06 11 / 75 33 30  
E-Mail: [info@statistik-bund.de](mailto:info@statistik-bund.de)  
Internet: <http://www.statistik-bund.de>

Erscheinungsfolge: einmalig

Erschienen im Mai 1999

Bestellnummer: 1011100-99900

Einzelpreis: DM 28,80 / EUR 14,73

© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 1999

Für nichtgewerbliche Zwecke sind Vervielfältigung und unentgeltliche Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet. Die Verbreitung, auch auszugsweise, über elektronische Systeme/Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung. Alle übrigen Rechte bleiben vorbehalten.

# Inhalt

	<i>Seite</i>
Dr. Gerhard Bürgin, Vizepräsident des Statistischen Bundesamtes von 1988 bis 1997 .....	5
<i>Johann Hahlen</i> Begrüßung .....	9
<i>Peter Theodor Wilrich</i> Grußwort des Vorsitzenden der Deutschen Statistischen Gesellschaft .....	13
<i>Christine Hohmann-Dennhardt</i> Amtliche Statistik und ihre Bedeutung für die demokratische Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland .....	15
<i>Peter von der Lippe</i> Die politische Rolle der amtlichen Statistik in der ehemaligen DDR .....	25
<i>Willem F. M. de Vries</i> Die amtliche Statistik und der europäische Integrationsprozeß .....	47
<i>Hermann Remsperger</i> 50 Jahre Deutsche Mark – Statistische Grundlagen der Geldpolitik .....	59
<i>Dennis Tsichritzis</i> Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft .....	69
<i>Heinrich Lützel</i> Registergestützte Datengewinnung – Überlegungen zur Umsetzung der EU-Unternehmensstatistiken .....	75
<i>Peter Ph. Mohler</i> Neue Erhebungsmethoden – Multimedia oder Im Netz der „Schönen Neuen Welt“ der Umfrageforschung .....	81
<i>Ullrich Heilemann</i> Die amtliche Statistik – Dienstleister in der Informationsgesellschaft .....	87
Podiumsdiskussion .....	109
Verzeichnis der Autoren und Podiumsmitglieder .....	129
50 Jahre amtliche Statistik in der Bundesrepublik Deutschland – 50 Jahre amtliche Statistik für eine demokratische Gesellschaft .....	133



Dr. Gerhard Bürgin  
(1938 – 1997)

# Dr. Gerhard Bürgin (1938 – 1997)

## *Vizepräsident des Statistischen Bundesamtes von 1988 bis 1997*

Als Dr. Gerhard Bürgin, Vizepräsident des Statistischen Bundesamtes, am 28. Mai 1997 nach kurzer, schwerer Krankheit im Alter von 58 Jahren verstarb, verlor die deutsche amtliche Statistik eine im In- und Ausland gleichermaßen anerkannte wie geschätzte Persönlichkeit.

Dr. Bürgin, geboren am 28. Juli 1938 in Karlsruhe, studierte an der Universität Heidelberg Volkswirtschaftslehre und promovierte in Karlsruhe zum Dr. rer. pol. Nach einer kurzen Beschäftigung als Assistent bei IBM-Deutschland trat er im November 1963 in das Statistische Bundesamt ein, wo er zunächst auf dem Gebiet der Steuerstatistik arbeitete. Von 1972 bis 1978 war er Gruppenleiter im Bereich „Gesamtprogramm der Statistik“ und anschließend bis zu seiner Ernennung zum Vizepräsidenten im Jahr 1988 Abteilungsleiter für „Allgemeine und zusammenfassende Aufgaben der Statistik“.

Bereits als Abteilungsleiter war Dr. Bürgin zuständig für die Bearbeitung aller grundsätzlichen und abteilungsübergreifenden Fragen, die das Aufgabenprogramm, die Organisation und die Rechtsfragen der gesamten Bundesstatistik sowie die Bearbeitung und Verwertung ihrer Ergebnisse betreffen. Dabei war ihm eine vertrauensvolle und kooperative Zusammenarbeit mit den Statistischen Landesämtern stets eine Selbstverständlichkeit.

Dr. Bürgin legte besonderen Wert darauf, das Programm der Bundesstatistik laufend an moderne Anforderungen anzupassen und die einzelnen Statistiken über ihre speziellen Zwecke hinaus zu einem in sich geschlossenen, für Analysen, Planungen und Entscheidungen verwendbaren statistischen Gesamtbild der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse zusammenzufügen. An der Neuordnung großer Statistikbereiche – Produzierendes Gewerbe, Handel, Bildung – und der Einführung moderner statistischer Instrumente, zum Beispiel im Bereich der Umweltstatistiken, hat er maßgeblich mitgewirkt. Von Beginn an hat er sein Wissen und seine Person in die kritische Überprüfung des Aufgabenprogramms der Bundesstatistik im Rahmen wiederholter Statistikbereinigungen eingebracht und erreicht, daß einerseits das Programm der Bundesstatistik dem aktuellen und vorrangigen Datenbedarf entsprach und andererseits Kapazitäten für neue wichtige Statistikvorhaben freigesetzt wurden.

Dr. Bürgin wirkte bei den Novellierungen des Bundesstatistikgesetzes in den Jahren 1980 und 1987 maßgeblich mit. Dabei verstand er sich stets als Mittler zwischen den Statistikbehörden, den Auskunftspflichtigen sowie Nutzern der amtlichen Statistik und setzte sich für einen fairen Interessenausgleich ein. Dies alles leistete Dr. Bürgin unter für die amtliche Statistik besonders schwierigen Rahmenbedingungen: Während der Bedarf der Regierungen, der Wirtschaft, der Wissenschaft und anderer Stellen an qualitativ hochwertiger Statistik beträchtlich zunahm, ertrugen andererseits Wirtschaft und Bürger immer unwilliger administrative Belastungen durch den Staat und erschwerte die Diskussion um den Schutz individueller Daten zunehmend die Produktion von Statistiken.

Neun Jahre lang war Dr. Bürgin Schriftleiter der Monatszeitschrift „Wirtschaft und Statistik“ des Statistischen Bundesamtes und hat Inhalt und Erscheinungsbild der Zeitschrift nachhaltig geprägt.

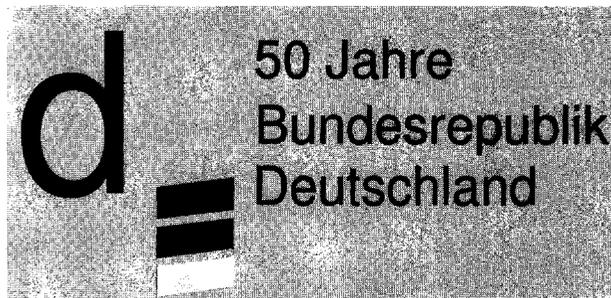
Im internationalen Bereich hat Dr. Bürgin die Zusammenarbeit mit vielen internationalen Organisationen über Jahrzehnte gepflegt. Hier hat Dr. Bürgin insbesondere die Programmplanung der europäischen Statistik mitgestaltet. Mit der wachsenden Bedeutung der Gemeinschaftsstatistiken für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union setzte er sich erfolgreich dafür ein, daß Konzepte und Methoden der Bundesstatistik im Programm der Gemeinschaftsstatistiken berücksichtigt wurden.

Für Dr. Bürgin war die wissenschaftliche Fundierung einer objektiven und neutralen Bundesstatistik ein persönliches Anliegen. Die fachliche Qualifikation und das hohe wissenschaftliche Niveau seiner Arbeit fanden in nationalen und internationalen statistischen Gremien hohe Anerkennung. Dr. Bürgin war ein weltweit geschätzter Gesprächs- und Diskussionspartner; der fachliche Kontakt mit den Kollegen auf internationaler Ebene war ihm sehr wichtig. In Zusammenarbeit mit dem Internationalen Statistischen Institut, der ältesten internationalen wissenschaftlichen Vereinigung auf dem Gebiet der Statistik, der er als persönliches Mitglied angehörte, hat Dr. Bürgin an der Ausarbeitung des „Code of Ethics“ maßgeblich mitgewirkt. Auf der Grundlage dieser berufsethischen Grundsätze für Statistiker wurden von den Vereinten Nationen 1994 die „Fundamental Principles of Official Statistics“ als weltweiter ethischer Standard für die Arbeit der amtlichen Statistik entwickelt.

Bei allem verstand es Dr. Bürgin in hohem Maße, im Statistischen Bundesamt eine effiziente Arbeitsweise, Eigeninitiative und Kreativität der Mitarbeiter zu fördern. Sein Engagement und seine Tatkraft bleiben uns Vorbild.

# 7. Wissenschaftliches Kolloquium

in Zusammenarbeit mit der  
Deutschen Statistischen Gesellschaft  
- Ausschuß Methodik Statistischer Erhebungen -



## Amtliche Statistik - Ein konstitutives Element des demokratischen Staates

am 19. und 20. November 1998 in Wiesbaden

### Tagungsort:

Rhein-Main-Hallen Wiesbaden  
Saal 1A - Eingang am Atrium  
Rheinstraße 20  
65185 Wiesbaden

### Moderation:

Johann Hahlen  
Präsident des  
Statistischen Bundesamtes  
65180 Wiesbaden

### Tagungsleitung:

Jürgen Chlumsky  
Statistisches Bundesamt  
Institut für Forschung und Entwicklung  
in der Bundesstatistik  
65180 Wiesbaden

Dr. Rolf Wiegert  
Deutsche Statistische Gesellschaft und  
Universität Tübingen  
Waldstraße 26  
72116 Mössingen



# Begrüßung

Ich freue mich sehr, unser Kolloquium zur amtlichen Statistik hier in den Rhein-Main-Hallen in Wiesbaden eröffnen zu können und es ist mir eine große Freude, Sie heute morgen, trotz der etwas unwirtlichen Witterungsbedingungen, so zahlreich begrüßen zu können. Frau Ministerin<sup>1</sup>, ganz herzlichen Dank, daß Sie für das Land Hessen heute morgen zu uns sprechen werden. Aus der Vielzahl von Persönlichkeiten und Freunden, die zu uns gekommen sind, darf ich einige namentlich begrüßen. Aus dem Ausland zu uns gekommen ist Herr de Vries vom Statistischen Amt der Niederlande, und zwar nicht nur als Gast, sondern auch als Referent, was unsere gute Nachbarschaft unterstreicht. Herr Professor Franz aus dem Österreichischen Statistischen Zentralamt in Wien ist bei uns, ich heiße ihn ganz herzlich willkommen. Weiter heiße ich eine Kollegin und einen Kollegen aus dem Tschechischen Statistischen Amt, Frau Povolná und Herrn Macháne, ganz herzlich willkommen. Das ist Ausdruck unserer Zusammenarbeit, die wir weiter pflegen wollen. Ich erinnere mich noch sehr gerne an den Besuch bei meinem tschechischen Kollegen vor einem Jahr in Prag. Es freut mich, daß Herr Feldmann von Eurostat bei uns ist. Eurostat wird ja zu einem immer wichtigeren Gesprächspartner für uns. Unter den alten Freunden der amtlichen Statistik möchte ich meinen Vorgänger sowie die Altamtsleiter Herrn Benker aus Nordrhein-Westfalen und Herrn Professor Hruschka aus Hamburg willkommen heißen. Für die Wissenschaft, die erfreulicherweise zahlreich vertreten ist, möchte ich unseren alten Freund, Herrn Profes-

sor Grohmann, ganz herzlich begrüßen. Ich glaube, sein Sachverstand und sein Engagement für die amtliche Statistik ist beispielhaft; wir sind Herrn Grohmann sehr zu Dank verpflichtet.

Wir haben auch ein Geburtstagskind unter uns, den Vorsitzenden unseres örtlichen Personalrats: Herr Bender, herzlich willkommen! Alle guten Wünsche zu Ihrem Geburtstag!

Zu Beginn dieser Veranstaltung möchte ich einige kurze Ausführungen zum Selbstverständnis der amtlichen Statistik und zur Zukunft der amtlichen Statistik machen und, weil wir ja in der Öffentlichkeit mitunter unterschiedlich bewertet werden, mit einigen Zeilen aus einem Gedicht der polnischen zeitgenössischen Lyrikerin Wislawa Szymborska beginnen. Das Gedicht hat Frau Szymborska „Beitrag zur Statistik“ genannt und das fängt wie folgt an:

*„Auf hundert Menschen 52, die alles besser wissen.*

*Dem fast ganzen Rest ist jeder Schritt unsicher.  
Hilfsbereite, sofern es nicht zu lange dauert,  
gibt's sogar 49.“*

Das geht so weiter und heißt dann am Schluß dieses Gedichtes:

*„Gerechte“ – immer unter dem Obersatz auf  
100 Menschen – „Gerechte recht viel denn 35.  
Falls diese Eigenschaft mit der Mühe des Ver-  
ständnisses einhergeht 3.*

*Des Mitleids würdige 99  
und Sterbliche 100 auf 100. Eine Zahl, die sich  
vorerst nicht ändert.“*

<sup>1</sup> Frau Dr. Christine Hohmann-Dennhardt, bis Januar 1999 Ministerin für Wissenschaft und Kunst des Landes Hessen.

Soviel zu den Zahlenangaben der Statistik, mit den Augen einer Dichterin gesehen.

Zum Selbstverständnis der amtlichen Statistik möchte ich Ihnen in vier Leitsätzen vortragen, was wir für wichtig halten:

Der britische Premierminister Tony Blair hat 1997 zu Beginn seiner Amtszeit gesagt, er wolle die Beziehungen zwischen Regierung und Bürgern auf eine Basis der Offenheit und des Vertrauens stellen und interessanterweise hat er dann auch die amtliche Statistik in den Blick genommen, sich dort sehr schnell um Verbesserungen bemüht und hat ein „Grünbuch“ erarbeiten lassen, das den interessanten Titel – auf deutsch – trägt „Statistik, eine Frage des Vertrauens“. Ich glaube, was dort in Großbritannien in diesem „Grünbuch“ für den Premierminister zur amtlichen Statistik gesagt worden ist, gilt ebenso für uns. Die deutsche amtliche Statistik braucht dieses Vertrauen, wir leben von diesem Vertrauen. Dieses Vertrauen hängt von vier Faktoren ab:

Erstens, daß die amtliche Statistik wirklich Realität zuverlässig und objektiv widerspiegelt. Diese Qualität unserer Ergebnisse wird um so wichtiger, als wir ja zunehmend von der Politik, vom Gesetzgeber in wichtigen wirtschafts-, sozial- und finanzpolitischen Fragen zum Ausgangspunkt, mitunter sogar zum „Schiedsrichter“ herangezogen werden, wenn etwa in gesetzlichen Regelungen gesagt wird: Wenn ein Wert so und so hoch ist, dann soll dies und jenes geschehen. Ein herausragendes Beispiel dafür aus jüngster Zeit waren die Konvergenzkriterien. Es kommt also sehr darauf an, daß das, was wir erarbeiten, korrekt, objektiv und zuverlässig ist. Qualitätssicherung hat deshalb für uns Statistiker einen sehr, sehr hohen Stellenwert. Wir haben uns deshalb entschlossen, im Statistischen Bundesamt ein systematisches Qualitätsmanagement einzuführen. Ich weiß, das ist leichter

gesagt als in der Praxis eingelöst. Meine Kollegen und ich sind aber dazu fest entschlossen.

Zweiter Gesichtspunkt: Die Menschen und Unternehmen, die wir befragen, müssen sicher sein, daß die Angaben über ihre Person oder ihr Unternehmen streng vertraulich behandelt werden und nicht in falsche Hände geraten. Wir müssen diese scharfe Trennung zwischen Statistik und Exekutive nicht nur immer im Hinterkopf haben, sondern auch ständig leben – und wir leben sie! Die Bürger können sich darauf verlassen, daß es keine Überschreitungen dieser Trennlinie gibt. Das mag mitunter für den einen oder anderen Nutzer der amtlichen Statistik schwer verständlich sein, uns als Kleinkariertheit oder bürokratische Zurückhaltung ausgelegt werden. Aber solche Vorwürfe halten wir gerne aus. Für uns ist das Statistikgeheimnis ein wesentliches Fundament unserer Arbeit.

Dritter Gesichtspunkt: Unsere Statistiken und ihre Ergebnisse sind neutral; wir erarbeiten sie unabhängig und präsentieren sie der Öffentlichkeit ohne Rücksicht auf die politische Groß- oder Kleinwetterlage. Das ist nicht einfach, das wissen wir. Das bedeutet insbesondere, daß wir uns zurücknehmen müssen. Das mag manchmal dem einen oder anderen schwer fallen. Denn jeder hat natürlich seine Meinung über die Verhältnisse in unserem Land. Es wäre ja sonderbar, wenn es anders wäre. Aber wir sind zur Neutralität verpflichtet und halten uns daran. Sicher, wir leben als amtliche Statistik nicht in einem, wie man so schön sagt, Reinraum für die Chipherstellung, denn wir drucken unser Geld nicht selbst und auch die Regelungen, nach denen wir handeln, können wir nicht selbst erlassen. Dennoch sind wir nach dem Bundesstatistikgesetz und nach unserer Überzeugung zu Objektivität, Neutralität und wissenschaftlicher Unabhängigkeit verpflichtet und halten das in der Praxis durch. Wir sollten deshalb auch darüber nachdenken, wie diese gelebte Unabhängigkeit der

amtlichen Statistik in unserem Gemeinwesen auch formal besser zum Ausdruck gebracht werden könnte.

Vierter und letzter Punkt ist unsere Kundenorientierung: Für wen arbeitet die amtliche Statistik? Sie arbeitet doch nicht für irgendwelche Bürokratien! Sie arbeitet nicht für Geheimakten, wie das in Diktaturen und zuletzt in der DDR der Fall war, wo in den Fluren des damaligen Statistischen Zentralamtes der „große Bruder“ via Videokamera wachte, daß die erhobenen Daten nicht unbefugt an das Licht der Öffentlichkeit gelangten. Unsere demokratische Statistik ist gänzlich anders. Sie ist für die Öffentlichkeit bestimmt, sie ist keine exklusive, sondern eine offene Unternehmung. Wir häufen nicht Herrschaftswissen auf, sondern wir gehen mit demokratischem Wissen für jedermann um.

Diese vier Gesichtspunkte wollte ich zu Beginn unserer Veranstaltung in Erinnerung rufen. Ich glaube, wenn wir sie in der Praxis so wie bislang beachten, dann werden wir das Vertrauen, von dem ich sprach, weiter behalten.

Wie soll es mit der amtlichen Statistik weitergehen? Welche Zukunftslinien sehen wir? Zunächst und vor allem: Wir müssen diesen vier Kriterien treu bleiben! Ich bin davon überzeugt, daß die amtliche Statistik in Bund und Ländern, das heißt die 16 Landesämter und wir in Wiesbaden diese vier Eckpunkte internalisiert haben. Wir werden sie weiterleben, um das in uns gesetzte Vertrauen zu rechtfertigen.

Wir werden zweitens flexibel auf die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen in unserem Land, in Europa und in der Welt reagieren müssen. Statistik wird mitunter als etwas Statisches empfunden, weil sie rückwärtsgewandt ist. Gewiß, Statistik wird immer rückwärtsgewandt bleiben. Aber sie darf ihre Aufgabenstellung mit Sicherheit nicht statisch

sehen. Das heißt konkret: Wir müssen mit den Fragestellungen der Zeit gehen. Das fällt uns mitunter schwer, nicht zuletzt, weil wir immer auf die Aufträge des Gesetzgebers warten müssen. Aber wir, die Statistiker, haben uns nach intensiven Gesprächen im Kollegenkreis dazu entschlossen, selbst aktiv zu werden und unsere Meinung zu äußern, wo man Prioritäten und Posteritäten setzen sollte. Ich bin deshalb sehr froh, daß der Statistische Beirat – in dem ja unsere Nutzer und auch diejenigen, die wir mit unseren Statistiken belasten, vertreten sind – mit uns gemeinsam in den nächsten Monaten eine Konzeption erarbeitet, die wir der Bundesregierung zur Fortentwicklung der amtlichen Statistik vorschlagen wollen.

Erlauben Sie in diesem Zusammenhang noch ein Wort zur nötigen methodischen Flexibilität. Mitunter entsteht der Eindruck, als liefe die amtliche Statistik einer Art Vollständigkeitswahn hinterher. Ich glaube, dieser Eindruck täuscht. Wir versuchen, sehr intensiv auf die Bedürfnisse unserer Kunden einzugehen und nur das zu erheben, was von den Kunden gewünscht und benötigt wird. Dabei wollen wir, soweit das irgend geht, methodisch mit der Zeit gehen. Das bedeutet, wir nutzen Stichproben, wir nutzen Sekundärstatistiken und wir wollen Register, wo sie vorhanden sind, nutzen. Ich hoffe, dieses Kolloquium wird dazu noch die eine oder andere Anregung geben, um diese Dinge vorwärts zu treiben.

Ich komme zum Schluß. Auf der einen Seite steht das Vertrauen: Das braucht die amtliche Statistik! Was kann die amtliche Statistik auf der anderen Seite geben? Wir geben Transparenz, ein hohes Gut in der Demokratie. Und wenn Sie sich die weltweiten Finanz- und Wirtschaftsentwicklungen der letzten Monate ansehen, dann sagen alle, vom IWF angefangen, über die großen Banken, bis hin zu den Finanzministern: Wir brauchen national und global mehr Transpa-

renz in den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen. Wer könnte besser als die amtliche Statistik diese Transparenz gewährleisten? Deshalb brauchen wir uns um die Zukunft der amtlichen Statistik nicht zu sorgen. Wer Vertrauen genießt und wer Transparenz vermittelt, der wird benötigt und der wird mit seiner Arbeit die Anerkennung finden, die wir uns alle wünschen.

## Grußwort

Sehr verehrte Frau Ministerin Hohmann-Dennhardt, meine sehr verehrten Damen, meine Herren. Dies ist das siebte der gemeinsam von der Deutschen Statistischen Gesellschaft und dem Statistischen Bundesamt veranstalteten Wissenschaftlichen Kolloquien. Vor zwei Jahren habe ich schon einmal einige Worte zur Eröffnung des fünften Kolloquiums gesagt und ich hatte mir damals vorgenommen und habe auch weiterhin vor, nicht zum permanenten Begrüßungssprecher zu werden. Ich mache heute eine Ausnahme, weil auch dieses Kolloquium eine Ausnahme ist. Nicht weil wir das Jubiläum der sieben feiern, sondern weil wir ein fünfzigstes Jubiläum begehen. In einem Zeitintervall von der Länge eines Jahres um das heutige Datum haben wir den fünfzigsten Geburtstag der Deutschen Mark begangen und damit den fünfzigsten Geburtstag der bei der Deutschen Bundesbank angesiedelten monetären Statistik. Wir werden den fünfzigsten Geburtstag der Bundesrepublik Deutschland begehen und damit den fünfzigsten Geburtstag des amtlichen statistischen Systems in Deutschland. Und wir haben schließlich vor einiger Zeit den fünfzigsten Geburtstag der Deutschen Statistischen Gesellschaft begangen, die nach ihrer Auflösung im Dritten Reich 1948 wieder gegründet wurde. Aus diesem Grunde auch das grundsätzliche Thema dieses Kolloquiums: „Amtliche Statistik – Ein konstitutives Element des demokratischen Staates“.

Ich möchte zunächst den beiden Organisatoren dieses Kolloquiums, Herrn Chlumsky und Herrn Dr. Wiegert, für die hervorragende Organisation und Programmgestaltung dieses Kolloquiums danken. Nicht nur dieses Kolloquium, son-

dern alle früheren Kolloquien waren immer interessant und ausgewogen. Dieses Kolloquium ragt heraus: Wir haben eine ganz besonders große Anzahl von hochkarätigen Vortragenden, und wir haben als ein Novum eine Podiumsdiskussion. Das Thema – ich wiederhole es noch einmal – „Amtliche Statistik – Ein konstitutives Element des demokratischen Staates“ haben Sie nicht mit einem Fragezeichen versehen, sondern Sie haben das als eine ganz selbstverständliche, wahre Aussage hingestellt. Wir wissen ja, daß ein moderner Staat, insbesondere auch deshalb um demokratisch zu sein, seine Maßnahmen immer im Hinblick auf seine Folgen beurteilen muß, und das kann er nur, wenn er verlässliche, umfangreiche quantitative Informationen – sprich Daten – hat. Und Daten auf intelligente und sinnvolle Weise erheben, aufbereiten und analysieren kann man nur mit statistischen Methoden, kann man nur mit Statistik. Wie gesagt, das wissen wir alle. Wir wissen aber auch, daß das keineswegs alle anderen wissen. Viele Nutzer der Statistik wissen es nicht oder meinen es nicht zu wissen.

Das Image der Statistik, so beklagen wir, ist recht schlecht und mit Sprüchen wie „There are lies, there are more lies, there are statistics“ kann man immer wieder Heiterkeit hervorrufen. Diesen Spruch, sehr verehrte Frau Ministerin, haben Sie an den Anfang der Kurzfassung Ihres gleich folgenden Vortrages gestellt, Sie haben aber auch sofort darauf hingewiesen, wo möglicherweise die Ursache dafür liegt, nämlich wie Sie sagen, in „den Vorverständnissen der politischen Akteure und der Funktionalisierung der Statistik im politischen Diskurs“. In der Tat fehlt das Vorverständnis für die Statistik, zumindest

ist es unzureichend. Warum ist das der Fall? Ich meine, die Misere beginnt in dem Moment, in dem wir in die Schule kommen. Die Schule vermittelt uns, das werden Sie vielleicht aus Ihrer Erinnerung alle noch wissen, ein streng deterministisches Weltbild, in dem der Zufall nur einmal ausnahmsweise vorkommt und wenn, dann wird er erläutert an solchen Dingen wie Münzwurf, Würfeln oder Glücksspiel. Deshalb müssen wir uns als Statistiker immer rechtfertigen, wenn wir etwas als zufällig ansehen und dann vielleicht als zufällig modellieren. Es müßte ja eigentlich umgekehrt sein. Nicht der Zufall bedürfte der Rechtfertigung, sondern die Ausnahme des Deterministischen. Es wäre doch eigentlich viel sinnvoller und einfacher, wenn man einem Kind bewußt machen würde, daß die menschliche Lebensdauer eine zufällige Größe ist. Daß es aber trotzdem dafür Zahlen gibt, daß man z. B. im Statistischen Jahrbuch findet, daß zur Zeit die Lebenserwartung eines neugeborenen Jungen 73,29 Jahre ist, daß ein 65jähriger vielleicht gerade in dem Moment, in dem er in Rente geht, eine erwartete Restlebensdauer von 14,75 Jahren hat und daß er vor etwa 50 Jahren eine Restlebensdauer von 12,84 Jahren gehabt hätte. Man würde sofort verstehen, daß das natürlich für den einzelnen nichts, zumindest aber wenig sagt, weil diese Werte Durchschnittswerte sind.

Man würde auch verstehen, daß eine Lebensversicherung, unser ganzes soziales Sicherungssystem, ohne die Basis dieser Daten überhaupt nicht funktionieren könnte und vielleicht würde auch manch einer verstehen, daß der sogenannte demographische Faktor in der Rentenformel nicht eine Art Wasserhahn ist, den man je nach Bedarf auf- oder zudreht, sondern daß er eine Möglichkeit bietet, die verlängerte Lebensdauer der Rentner zu berücksichtigen. Verständnis zu wecken für den Zufall, für die Variationen von Einzeldaten, aber gleichzeitig für die

Gesetzmäßigkeiten in der Masse von Daten ist eine Aufgabe, die wir bisher wahrscheinlich viel zu stark vernachlässigt haben. Es kommt aber noch etwas hinzu: Transparenz hat Herr Hahlen, mein Vorredner, mit Recht als eine Aufgabe gefordert. Ich würde aber meinen, die Transparenz darf sich nicht nur beziehen auf das, was die amtliche Statistik oder überhaupt die Statistik in ihren Ergebnissen, in ihren Daten abbildet, sondern sie muß sich auch beziehen auf die Arbeit, die in den Statistischen Ämtern im System der amtlichen Statistik geleistet wird. Das heißt, es müßte jedem Interessierten möglich sein, sich ausgiebig darüber zu informieren, was mit den Rohdaten passiert bis zu dem Moment, wenn die Ergebnisse präsentiert werden. Und dann noch ein letztes: Wir hatten vorhin eine Pressekonferenz, und da hat man uns, meine ich, mit Recht vorgehalten, daß wir oft aus der Defensive argumentieren – wenn einmal wieder der Rotstift angesetzt wird und irgendwo Stellen oder finanzielle Mittel gestrichen werden. Wir sollten statt dessen offensiv argumentieren. Wir sollten beispielsweise darstellen, welchen Nutzen wir alle, unser gesellschaftliches System, etwa davon hätte, wenn es eine Dienstleistungsstatistik gäbe, die ihren Namen verdient, und umgekehrt, worauf man verzichtet, solange man diese Dienstleistungsstatistik nicht hat. Oder noch ein anderes Beispiel: Wir sollten ganz offensiv den Nutzen verschiedener Varianten einer Volkszählung darlegen und gleichzeitig deutlich machen, was man verliert, wenn man diese Volkszählung in der einen oder anderen Weise abmagert.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich will Sie nicht weiter mit solchen grundsätzlichen Bemerkungen langweilen, ich wünsche uns einen erfolgreichen, interessanten Verlauf dieses Kolloquiums.

# Amtliche Statistik und ihre Bedeutung für die demokratische Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland

Sehr geehrter Herr Präsident, meine Damen und Herren!

Wenn ich an den Beginn meiner Ausführungen das Benjamin Disraeli zugeschriebene und gleichwohl immer noch gern gebrauchte Zitat „There are lies, there are more lies and there are Statistics“ stelle, dann tue ich dies nicht, um alle hier anwesenden Menschen mit hoher statistischer Professionalisierung mit alten Klischees erneut zu provozieren. Auch möchte ich damit nicht das gängige Vorurteil über Politiker kultivieren, denen ohnehin oft genug nachgesagt wird, nur in Klischees und Stereotypen zu reden. Vielmehr kommt es mir darauf an, damit die Frage aufzuwerfen, wie es zu solchen Wahrnehmungen des Phänomens „Statistik“ kommen kann und damit das zuweilen prekäre Verhältnis von Politik und Statistik zu beleuchten. Es wäre ja nicht weiter schlimm, wenn es sich nur um einzelne *Aperçu's* handeln würde, mit denen Sie immer wieder konfrontiert werden, aber es scheint eine ganze Front von Vor-/Urteilen zu bestehen: Von dem schon zum Allgemeinut gewordenen Dictum „Mit Statistik kann man alles beweisen“ über Bismarcks abfällige Äußerung: „Ich bin kein Freund von statistischen Zahlen, weil ich den Glauben an sie bei näherem Studium verloren habe“ bis zu dem Winston Churchill wohl fälschlicherweise zugeschriebenen Zitat: „Ich glaube nur der Statistik, die ich selber gefälscht habe“. So verdichtet sich die Haltung nicht nur von Politikern, sondern auch großen Teilen der Öffentlichkeit zu einer allgemeinen Attitüde. Sie alle kennen sicherlich auch Situationen, in denen die Formel „Es ist statistisch erwiesen“ benutzt wird, wenn es

darum geht, fehlende Argumente zu überdecken. Auch dies pervertiert die Statistik und die Gewissenhaftigkeit des Statistikers, seiner Zahl einen wahrscheinlichkeits-theoretisch begründeten Geltungsbereich zuzumessen, und illustriert ihr damit schillernd gewordenen Image.

In diesen Kontext gehören auch überzogene Erwartungen an die Statistik und enttäuschte Hoffnungen, die aus kurzfristigen Erfolgswängen tagespolitisch handelnder Akteure erwachsen. Tritt z. B. plötzlich ein Problem auf, für das keine oder unzureichende empirische Daten zur Verfügung stehen, wird zwar schnell die Statistik dafür verantwortlich gemacht, aber selten daran gedacht, dies zum Anlaß zu nehmen, den legislativen Prozeß zur Etablierung einer neuen Statistik anzustoßen, und zwar nicht deshalb, weil die Daten nicht auch künftig für notwendig oder sinnvoll erachtet würden, sondern weil innerhalb überschaubarer Zeit kein eigener „Profit“ erzielbar ist. In diesen Fällen hilft dann ein Gutachten eines Instituts, eines Consulting-Unternehmens oder eines Markt- und Meinungsforschungsinstituts, mag dies auch methodisch noch so fragwürdig sein. Hinzu kommt, daß ein bekanntes Politikverhalten des „muddling through“, des sich Hindurchangelns durch die kurzfristige tagespolitische Agenda dazu verführt, sich der statistischen Information zu meist in instrumenteller Absicht zu bedienen, weniger als Grundlage der Entscheidung, als vielmehr zu ihrer Legimitation oder zur Immunisierung von Gegenargumenten. Diese Art der Funktionalisierung der Statistik auf der Darstellungsebene hat viel zum schlechten Image der Statistik beigetragen, obwohl die professionali-

sierten Statistiker und das statistische System nur sehr bedingt dafür etwas können.

Wer kennt nicht die Situation, sei es im Parlament, in einer Podiumsdiskussion bis hin zur politischen Talkrunde, wo sich die Diskutanten zum gleichen Problem die unterschiedlichsten Zahlen um die Ohren hauen, und dies zum allgemeinen Erstaunen des nicht statistisch vorgebildeten Publikums, und zwar immer unter Berufung auf die Statistik. Hintergrund dafür bildet ein profanes Vorverständnis über die Semantik der Zahl. Die Mathematisierung und scheinbare Objektivierung gesellschaftlicher, sozialer und wissenschaftlicher Phänomene durch eine naturwissenschaftliche Methode suggeriert eindeutige Erklärungen, zumal sie aus einer Quelle mit einheitlichen Methoden zu stammen scheinen: So führt die scheinbare Fundierung gegensätzlicher Argumente zur Beschreibung oder Lösung ein und desselben Problems unter Berufung auf ein und dieselbe Quelle, die den Anschein der Objektivität für sich hat, zur Verwirrung des Publikums mit der Folge der scheinbaren Beliebigkeit und Austauschbarkeit statistischer Information. Mit anderen Worten, nicht die Statistik selbst, sondern ihr Verwendungszusammenhang trägt zu jenem Schein der Beliebigkeit der Statistik bei, die in den pejorativen Äußerungen der erwähnten Politiker zum Ausdruck kommen. Dabei erzeugen sie selbst das Problem, das durch Strategien der Immunisierung, der Legitimation durch und der manipulativen Verwendung von Statistik entsteht und tragen so zum schlechten Image bei, das sie selbst kritisieren. Rührend finde ich in diesem Zusammenhang in dem berühmten „Narrenspiegel der Statistik“ von Ernst Wagemann den „aufklärerischen“ Versuch des auf die Ratio setzenden Statistikers, die „Höllenkreise der statistischen Sünden“ zu definieren. Schließlich geht es nicht darum, Statistikern die Verletzung handwerklicher Regeln nachzuweisen, sondern

die Verwendung statistischer Information als Argumentationsfragmente im politischen Diskurs zu kritisieren.

Eine weitere bekannte Schwäche liegt in der aus der Organisationstheorie bekannten Unterscheidung zwischen „Attention rules“ und „Decision rules“. Da – um mit Niklas Luhmann zu sprechen –, Aufmerksamkeit knapp ist, bilden sich zwangsläufig Regeln über die Zuwendung von Aufmerksamkeit aus, die sich von denjenigen Regeln unterscheiden, nach denen Entscheidungen angefertigt und als richtig beurteilt werden. Die öffentliche Meinung, ironisch gesprochen: der „heilige Geist des politischen Systems“ – folgt spezifischen Regeln der Themenbildung und der Produktion von Aufmerksamkeit. Dazu gehört ohne Zweifel zuvörderst die Neuigkeit von Ereignissen – die Produzenten von politischen Events, wissen wovon ich rede: Kontinuierlich gleichbleibende Umstände entziehen sich dem Bewußtsein, während Veränderungen auffallen und Aufmerksamkeit auf sich lenken. Das Neue hat die Vermutung der Wichtigkeit für sich. Bei diesem Funktionszusammenhang hat die Statistik es in der Regel schwer, die Aufmerksamkeit zu erlangen, die die konkurrierenden Akteure in der politischen Öffentlichkeit mit den ausgeklügelten Techniken der Öffentlichkeitsarbeit täglich zu produzieren suchen. Obwohl also die Statistik täglich in einer Vielzahl von Meldungen präsent ist, hat sie zwar ihre eigene Bedeutung, ihre Präsentation folgt aber nicht den herrschenden Aufmerksamkeitsregeln. So gesehen wird die statistische Information nur von demjenigen wahrgenommen, der sie ohnehin für wichtig hält. Das Problem hat die Statistik nicht allein, sie teilt es mit vielen wichtigen Institutionen in einem spezifischen Umfeld der öffentlichen und veröffentlichten Meinung, die sich tendentiell zu sehr auf Neuigkeiten statt auf Wichtigkeiten konzentriert und die Politik folgt zunehmend der Ten-

denz, sich diesen Aufmerksamkeitsregeln zu beugen, sie manchmal auch zu provozieren, so daß häufig Wichtiges, das nicht neu ist, nur am Rande zur Kenntnis genommen wird.

Interessant finde ich in diesem Zusammenhang eine Äußerung Biedenkopfs auf einer Ihrer Tagungen: Aufgabe der Statistik sei es heute unter anderem, „interessante Korrelationen“ darzustellen, oder den mehr oder weniger verzweifelten Seufzer Bruno Kreisky's gegenüber seinem Chefstatistiker: „Schicken Sie mir nicht immer so viele Publikationen, sagen Sie mir lieber, was drinsteht“. Hinter diesen Äußerungen steht nichts anderes, als der Appell an die Statistik, Aufmerksamkeit nach den Regeln der öffentlichen Meinung zu erzeugen, damit sie im politischen Diskurs handlungs- und entscheidungsrelevant wird. Nichts anderes bedeutet die Forderung Biedenkopfs nach interessanten Korrelationen. Und das nun nicht im luftleeren Raum, sondern im aktuellen politischen und gesellschaftlichen Kontext.

Dies hat zur Konsequenz, daß die Statistik ihre Informationen so präsentieren muß, daß sie mit der politischen und gesellschaftlichen Agenda etwas zu tun haben. Die Frage ist daher nicht primär, welche Ergebnisse einer Einzelstatistik stehen aktuell zur Verfügung, sondern zu welchen Problemen, die auf der politischen Tagesordnung stehen, kann die Statistik relevante Informationen beitragen. Nur wenn sich diese Outputorientierung bei den Statistikern durchsetzt, also „interessante Korrelationen“ dargestellt werden, werden wir einen Bedeutungsaufschwung der Statistik erleben und ein neues Verhältnis von Politik und statistischer Information konstituieren können.

Dabei zeigt ein Blick in die Geschichte der Bundesrepublik, daß das Verhältnis von Politik und Statistik einem häufigen Wandel unterzogen war. Betrachtet man die unmittelbare Nach-

kriegszeit, so kann man jedenfalls in Hessen feststellen, daß eine der ersten Behörden die in Hessen durch das „Office of Military Government“ begründet wurden, das Hessische Statistische Landesamt war. Die Nöte der unmittelbaren Nachkriegszeit, die Armutsökonomie, die Sicherstellung der Ernährung der Bevölkerung erforderten ebenso eine fundierte Datenbasis wie die Probleme des Wiederaufbaus. Wiesbaden wurde zum Sitz zweier statistischer Ämter, des Hessischen Landesamtes und später – heute würde man sagen als eine Art Ausgründung des hessischen Amtes – des Statistischen Bundesamtes. Die amtliche Statistik hatte ihre Bewährungsprobe mit den ersten Volkszählungen unmittelbar nach dem Kriege bestanden, und gehörte unbefragt zu den selbstverständlichen Staatsfunktionen in der Wiederaufbauphase der Bundesrepublik. Ihre Stärken waren ein hoher Professionalisierungsgrad, ihre wissenschaftliche Unabhängigkeit und die Neutralität ihrer Darstellung. Ihr hervorragendes Verdienst in dieser Zeit ist der Aufbau einer Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung trotz politischer Vorbehalte des Wirtschaftsministeriums unter Ludwig Erhard, die „hinter dem Rechnerischen das Planerische lauern“ sah.

Diese Auseinandersetzung wurde mit dem Argument geführt, daß ein Volkswirtschaftliches Rechnungswesen in einem rein marktwirtschaftlichen System keine öffentliche Aufgabe zu sein habe. Der Verdacht, die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung sei nur ein Schritt zur staatlichen Lenkung der Volkswirtschaft, hat ihre Etablierung nicht verhindern können, im Gegenteil, sie wurde trotz der politischen Intervention nach der Rezession '66 zum integralen Bestandteil staatlicher globaler Rahmenplanung. In dem Augenblick, wo moderne Wirtschaftspolitik globalsteuernd Handlungsmaximen vorgibt, verlangt der Staat, so Karl Schiller, nach neuen analytischen Instrumenten: „So muß vor allem das

laufende Geschehen der einzelnen Märkte erfaßt und in einer Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zusammengefaßt werden. Gleichzeitig muß aber auch die künftige Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft projiziert werden, wozu es ebenfalls verfeinerter prognostischer Instrumente bedarf.“ Nach Schillers Verständnis waren diese Instrumente Voraussetzungen für eine demokratische Wirtschaftspolitik. Der Staat sollte sich in weitgehender Kommunikation zu einem „Aufklärungs- und Orientierungsstaat“ verwandeln, der mit Argumenten statt mit Befehlen regiert. In diesem Verständnis wurde Statistik erstmals nicht nur in den Entscheidungsprozeß der Politik integriert, sondern mit aufklärerischem Anspruch Bestandteil einer demokratischen Diskussionskultur. Der Glaube an die vernünftige Planung und dabei die richtige Synthese von staatlicher Zukunftssorge, globaler Orientierung der Wirtschaftsgruppen und individueller Freiheit zu finden, wurde mit der Kategorie der Globalsteuerung zum zentralen politischen Paradigma der sechziger und siebziger Jahre. Die Etablierung von Planungsabteilungen in den Ministerien, die gesetzliche Absicherung der Planungsinstrumente waren zugleich auch eine Hochkonjunktur der amtlichen Statistik. In Hessen führte dies soweit, daß der „Große Hessenplan“ im Statistischen Landesamt erarbeitet und zur zentralen politischen Plattform hessischer Politik in der Ära Zinn wurde. Dies manifestierte sich Ende der sechziger Jahre darin, daß in der hessischen Staatskanzlei eine Abteilung „Forschung und Planung“ eingerichtet wurde, deren Leiter Ministerialdirektor Willi Hüfner zugleich Präsident des Hessischen Statistischen Landesamtes war.

Aber:

Mit den beiden Ölkrisen und den damit verbundenen Defiziten staatlichen Handelns wurde der Glaube an die Planbarkeit der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Evolution erschüttert.

In den Beginn der achtziger Jahre fällt auch die erste manifeste Krise der amtlichen Statistik: Die gescheiterte Volkszählung 1983.

Das Bundesverfassungsgericht formulierte in seinem Volkszählungsurteil vom 15.12.1983 die Rahmenbedingungen für die zukünftige verfassungskonforme Durchführung nicht nur der Volkszählung neu, sondern definierte mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung die Grundbedingungen rechtlich akzeptierter, staatlicher Informationsverarbeitung. Aber es wäre zweifellos zu kurz gegriffen, sich bei der Analyse des Scheiterns dieser Volkszählung nur auf die rechtlich institutionellen Aspekte zu beschränken.

Die in obrigkeitsstaatlichem Gewande daher kommende amtliche Statistik wurde vor Probleme gestellt, mit denen zuvor nur die ständig mit Konsensbildungsprozessen handelnde Politik zu tun hatte: sie mußte erstmals in ihrer Geschichte um ihre gesellschaftliche Akzeptanz kämpfen und ihr Handeln argumentierend legitimieren. Sie konnte sich nicht in den Lehnstuhl positiver Gesetzmäßigkeit zurücklehnen und sich darauf beschränken, routiniert mit bewährten Instrumenten das Volk zu zählen.

Die Statistik hat lernen müssen, die Ängste der Bürger, seien sie begründet, lediglich stilisiert oder auch ganz aus der Luft gegriffen, zu akzeptieren, sie zu reflektieren und auf eine rationale Weise damit umzugehen. Nur so konnte und kann sie erfolgreich sein.

Sie wurde unversehens aus der bürokratischen Geborgenheit der Routine urplötzlich in das grelle Licht des demokratischen Diskurses gezerrt. Manche betrachteten dieses als Unglück und unverdientes Schicksal, ich behaupte, es war eine Chance, die der Statistik langfristig genutzt hat.

Gleichzeitig muß man sehen, daß die Protestbewegung gegen die Volkszählung die Statistik

auch zum Stellvertreterphänomen für scheinbare oder reale Politikdefizite stilisierte. Ist es nicht – aus der Distanz betrachtet – nur konsequent, wenn Politik auf gesellschaftliche Entwicklungen oder Fehlentwicklungen nicht oder mit falschen Schlußfolgerungen reagiert, daß sich die Bürger zu Recht fragen, zu welchem Zweck der Staat über den Zensus einen aktuellen, informationellen Status der Gesellschaft abbildet? Optimale Information allein schafft keine optimale Politik. Gute Politik und effiziente Administration ist andererseits nicht möglich ohne optimale Information über gesellschaftliche, soziale und ökonomische Prozesse. Für diesen Zusammenhang Akzeptanz zu schaffen, ist somit eine gemeinsame Aufgabe von Politik und amtlicher Statistik.

Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Sinne die amtliche Statistik erstmals verfassungsrechtlich fundiert. Ich skizziere kurz – auf die Statistik focussiert – die wesentlichen Elemente der Entscheidung:

1. Amtliche Statistik wird institutionell als im „überwiegenden Allgemeininteresse“ angesehen. Nur so wird der Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung legitimiert.
2. „Die Statistik hat erhebliche Bedeutung für eine staatliche Politik, die den Prinzipien und Richtlinien des Grundgesetzes verpflichtet ist. 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 und die Möglichkeit, die durch sie vermittelten Informationen mit Hilfe der Chancen, die eine auto-

matische Datenverarbeitung bietet, für die Statistik zu nutzen, schafft die für eine am Sozialstaatsprinzip orientierte staatliche Politik unentbehrliche Handlungsgrundlage.

3. Statistik ist Datensammlung auf Vorrat, multifunktional und auf statistische Zwecke beschränkt. Sie darf allein als Hilfe zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben erfolgen.
4. Datenverarbeitung zu statistischen Zwecken bedeutet: Grundrechtsschutz durch Verfahren. Geheimhaltung, möglichst frühzeitige Anonymisierung, Verhältnismäßigkeit der Methodenwahl und Abschottung vom politisch-administrativen System sind ihre wesentlichen Elemente. Das Prinzip der Geheimhaltung und möglichst frühzeitigen Anonymisierung der Daten ist nicht nur zum Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung konstitutiv, sondern auch für die Statistik selbst.
5. „Für die Funktionsfähigkeit der amtlichen Statistik ist ein möglichst hoher Grad an Genauigkeit und Wahrheitsgehalt der erhobenen Daten notwendig“.
6. Statistik und Verwaltung sind im Hinblick auf die Verarbeitung personenbezogener Daten funktionell zu trennen. Das Prinzip der „informationellen Einbahnstraße“ wird verfassungsrechtlich sanktioniert: Die Statistik darf personenbezogene Daten im überwiegenden Allgemeininteresse auf Grund eines normenklaren und bestimmten Gesetzes verarbeiten. Der Output der Statistik besteht ausschließlich in anonymisierten, faktisch anonymisierten oder aggregierten Daten.

Soweit die kurze Zusammenfassung dieser nicht nur für die amtliche Statistik zentralen Entscheidung. Ohne auf die verfassungsdogmatische Frage der Bindungswirkung von Entscheidungsgründen oder von „obiter dicta“ einzugehen,

wird mit dieser Entscheidung die Statistik als Staatsaufgabe im überwiegenden Allgemeininteresse bestätigt. Der Legalisierungsgrundsatz wird umfassend festgestellt. Das Prinzip eigenständiger Statistischer Ämter und der Grundsatz der fachlichen Konzentration der amtlichen Statistik wird aufgrund spezifischer Datenverarbeitungsbedingungen und des Abschottungsgebots sowie der funktionellen Trennung von Statistik und Verwaltung funktional garantiert.

Zweifellos sind mit der Entscheidung auch Vorgaben verbunden, die die Entwicklung der amtlichen Statistik beschränken. So ist zum Beispiel der Legalisierungsgrundsatz ein wesentlicher Grund dafür, daß die Flexibilität und Reaktionsgeschwindigkeit der Statistik im Hinblick auf aktuelle Problemstellungen leidet. Andererseits hat er den Vorteil einer unmittelbaren parlamentarischen Legitimation statistischer Aufgaben. Hier hilft § 7 Bundesstatistikgesetz, eine sinnvolle Balance zu ermöglichen, was die Erhebung von Daten betrifft, jedenfalls bei methodischer Phantasie und hinreichender Finanzierung. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und die bereichsspezifischen Datenschutzregelungen, zu denen auch das Statistikgeheimnis gehört, bestimmen so den gesellschaftlich akzeptierten Verteilungsmodus von Information. Sie führen zu einer legalen Verfügung über und Allokation von Informationsressourcen. Mit dieser Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht nicht nur den Datenschutz verfassungsrechtlich verankert, sondern die Grundlinien einer Informationsrechtsordnung formuliert, die im Ganzen zu entwerfen wir erst am Anfang stehen. Datenschutz und Informationsverteilung, Datenverkehrsordnung und „Freedom of Information“ im Sinne eines garantierten Zugangsrechts zu staatlich gesammelten Informationen sind die Stichworte, die zukünftige rechtspolitische Entwicklungen skizzieren. Daß die Statistik, ihre Aufgabe, ihre institutionelle

Verfassung und ihr Verfahren zum Ausgangspunkt der ersten informationsrechtlichen verfassungsdogmatischen Überlegungen in dieser Entscheidung wurde, ist historisch gesehen sicher ein Zufall, den die Statistik allerdings als Chance begreifen sollte, damit Ausgangs- und Kristallisationspunkt informationsrechtlicher Konzeptionen in der Informationsgesellschaft zu sein und insofern an erster Stelle verantwortlich für eine Informationsproduktion als öffentliche Aufgabe zur Fundierung einer an den Prinzipien des Grundgesetzes orientierten Politik, wie es das Bundesverfassungsgericht gesehen hat. Politik meint hier das gesamte politische System und nicht den engeren institutionellen Bereich des Staates.

Einer Politikorientierung in diesem Sinne inhärent ist ein Prinzip, das ich mit informationeller Gewaltenteilung umschreiben will, wie sie schon im ersten Hessischen Datenschutzgesetz von 1970 in Grundzügen enthalten ist. Das heißt, die Statistik muß ihre Informationen unbeeinflußt von staatlichem politischen Handeln im Hinblick auf Wissenschaftlichkeit, Neutralität und Objektivität für das politische System produzieren und veröffentlichen. Statistik konstituiert ihre demokratische Aufgabe durch die prinzipielle Öffentlichkeit und Veröffentlichung statistischer Daten; sie ist Teil der informationellen Grundversorgung, zu der jedermann prinzipiell freien Zugang haben muß. Auf diese Weise wird eine affirmative Funktion der amtlichen Statistik im Hinblick auf staatlichen Einfluß vielleicht besser verhindert als allein durch institutionelle Unabhängigkeit nach dem Vorbild der Rechnungshöfe. Ein solcher Mechanismus der informationellen Gewaltenteilung im Sinne eines rechtlich verfaßten Verteilungsmodus von Information, der „freedom of information Legislation“ mit einschließt, stellt amtliche Statistik der politischen Öffentlichkeit zur Verfügung. Er erlaubt die Evaluation von politischen Erfolgen

ebenso wie die von Mißerfolgen, wenn man sich über deren Parameter verständigen kann.

Allerdings ist es darüber hinaus auch legitim die Frage zu stellen, warum die Evaluation politischer und administrativer Programme nicht genauso institutionell verfaßt wird, wie die Kontrolle der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Hände durch die Rechnungshöfe. Von dieser Frage verspreche ich mir jedoch erst dann eine ertragreiche Diskussion, wenn die Institutionen der amtlichen Statistik zunächst einmal selbst darüber diskutieren, ob ihre Organisationsstruktur demokratietheoretisch auf eine solche Unabhängigkeit eingerichtet ist. Hier setze ich besonders auf die Einbeziehung der Wissenschaft in den Diskurs, der – wie ich mit Interesse registriere – auch schon begonnen hat. Vielleicht gelingt uns ja an der Schwelle zum 21. Jahrhundert die Versöhnung von amtlicher und universitärer Statistik auch in einem neuen institutionellen Verständnis.

Dazu gehört allerdings auch, daß wir uns noch einmal kurz mit den Rahmenbedingungen der amtlichen Statistik befassen. Über die gegenwärtige Lage der öffentlichen Haushalte an dieser Stelle Ausführungen zu machen, ist überflüssig, der Tatbestand ist Ihnen allen bekannt. Die fiskalischen Einsparungseffekte in der amtlichen Statistik infolge des föderalen Konsolidierungsprogramms und des 3. Statistikbereinigungsgesetzes sowie dazugehöriger Verordnungen sind im Vergleich zu anderen Verwaltungen nicht überproportional, wenn ich nur an den harten Konsolidierungskurs im Hochschulbereich denke. – Und es bleibt nicht aus, daß einzelne Bereiche der Verwaltung in Konkurrenz zueinander auftreten, um vom kleiner werdenden Kuchen noch ein ausreichendes Stück zu ergattern. Nur wer seine Bedeutung sichtbar unter Beweis stellen kann, hat die Chance, die Substanz zu erhalten oder gar auszubauen. Wer in diesem, der Verwaltung zuwei-

len neuen Konkurrenzkampf nicht mithalten kann, läuft Gefahr, auf seinen unverzichtbaren Kernbestand reduziert zu werden. Larmoyanz und Hadern mit einem vermeintlich ungerechten Schicksal hilft hier nicht weiter. Die amtliche Statistik kann daher die Reduktion auf das „absolut Notwendige“ auch in Zukunft nur vermeiden, wenn sie auf der Basis ihrer demokratischen Funktion im politischen System ihre Dienstleistungen „lieb und teuer“ macht, also verbessert im Hinblick auf Kundenwünsche, Aktualität und Qualität, und sie darüber hinaus den Paradigmenwechsel von der Primärerhebung zur registergestützten Statistik dazu nutzt, sich zum „Information Resources Management“ des öffentlichen Sektors zu entwickeln. Hierdurch könnte es gelingen, nicht nur die Belastung von Bürgern, Verwaltung und Unternehmen zu reduzieren, sondern gleichzeitig weitere Akzeptanzen zu gewinnen.

Und noch eine weitere Option eröffnet sich durch die neue Erhebungsart. Das damit gewonnene Wissen über Registerbestände, ihren Informationsgehalt und ihre -qualität könnte – strategisch richtig genutzt – den Kern eines umfassenden neuen staatlichen Informationsmanagements bilden, das Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft darüber informieren kann, wo, welche Informationen in welchen Formaten in staatlichen Datenbanken zur Verfügung stehen.

In der Wissensgesellschaft ist die Allokation von Wissen und die Verteilung von Informationen so elementar wie die Produktion und Verteilung von Gütern in der Industriegesellschaft. Dazu gehört auch eine staatlich organisierte Informationsinfrastruktur, die den Zugang zu öffentlichen Informationen nicht auf Verwaltungszwecke konzentriert, sondern so organisiert, daß diese Ressource, sofern nicht besondere Geheimhaltungsgründe entgegenstehen, für öffentliche Nutzung bereitgehalten wird. Dies gilt

für die Statistik als wesentlicher Teil des öffentlichen Informationsnetzes ebenso wie für die öffentlichen Bibliotheken, die sich im Zuge der explodierenden Informationsmengen und -techniken ebenfalls neuen, ambitionierten Aufgaben stellen müssen.

In Deutschland ist die Diskussion um die amtliche Statistik in den vergangenen Jahren primär unter dem Aspekt des „Down Sizing“ geführt worden. Die politische Formel in der Regierungserklärung der letzten Legislaturperiode im Bund lautete „Die amtliche Statistik auf das absolut Notwendige zu reduzieren“.

Abgesehen davon, daß bis auf den Begriff der Reduktion der Maßstab des „absolut Notwendigen“ eine Leerformel ist, deren Inhalt politisch gesehen, nur konsensual bestimmt werden kann, möchte ich dagegen setzen, daß die amtliche Statistik die Datengrundlagen zur Verfügung stellen muß, die die Gesellschaft zur Steuerung politischer und ökonomischer Prozesse braucht. Ein kurzfristiges, haushaltsbezogenes Kostendenken hindert uns gelegentlich daran, über die Relation zwischen den Ausgaben für politische Programme und die minimalen Kosten für deren Vorbereitung nachzudenken, um Fehlsteuerungen zu vermeiden. Es gibt Anlaß genug, in bessere Datengrundlagen zu investieren, damit mittelfristig bessere Abschätzungen der Gesamtwirkung von Handeln und Nichthandeln erreicht und die wissenschaftlichen Grundlagen für politisches Handeln verbessert werden. Man denke nur an unsere Unwissenheit über die Entwicklung des tertiären Sektors, z. B. über 620 Mark-Verträge und was Scheinselbständigkeit bedeutet. Dabei können weder schnelle Consultants, noch ein isoliertes Pilotprojekt helfen, sondern nur die amtliche Statistik in gemeinsamer Anstrengung mit den jetzt nur für ihren Eigenbedarf Daten generierenden staatlichen Stellen und sich dafür organisierenden Sozial- und Wirtschaftswissenschaften.

Nichts tun ist keine Alternative. Wenn die infolge von Globalisierung und supranationalen Zuständigkeiten geschwächte nationale Regierung dies versäumt, so wird die internationale Ebene diese Aufgabe übernehmen und uns ihre Maßstäbe aufzwingen. Die „Harvard Boys mit ihren Laptops, die irgendwelche Programme durchsetzen wollen“, sind um Zahlen nicht verlegen. In dieser kritischen Weise äußerte sich der Vorsitzende des EU-Ministerrats am 6.09.1998 in Salzburg im Kontext der Kritik an den Strategien des Internationalen Währungsfonds (IWF). Auch das politische Handeln in der Euro-Zone setzt voraus, daß die unabdingbare Koordinierung von Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Finanzpolitik nach dem Wegfall des Instruments der Währungsanpassung mehr Beachtung erhält. Denn bei aller Betonung von Subsidiarität und häufigem Mißtrauen gegen zentrale beschäftigungspolitische Maßnahmen der EU findet dies auf dem Weg über quantitative Erfolgsmessungen nationaler Politikprogramme unausweichlich statt. Die Supranationalisierung wesentlicher Politikbereiche führt unausweichlich zu dem Zwang, in vergleichende Forschung unter Einbeziehung des institutionellen Kontextes zu investieren.

„Good Government needs good statistics“, mit diesen Worten legte der britische Premier Tony Blair das Grünbuch „Statistics. A Matter of Trust“ Anfang dieses Jahres dem Parlament vor. In Deutschland muß man sehr lange zurückdenken, um eine Parallele zu diesem Ansatz von Tony Blair zu finden, in dem allgemeinen Ziel nach mehr Offenheit und Vertrauen zwischen Bürger und Regierung einen zentralen Ansatz für die Verbesserung der nationalen Statistik zu sehen. „Glaubwürdige Statistiken“, gleichermaßen akzeptiert vom Wähler und vom Nutzer, sind nach Tony Blair „Cornerstones of modern democracy“ – Eckpfeiler einer modernen Demokratie. Die Entwicklung der Politik und ihre Ef-

fektivität stützen sich auf eine qualitativ hochstehende, unabhängige Statistik. Natürlich bleibt auch hier ein Hinweis auf den Kontext notwendig. Das Grünbuch ist der Schlußstrich unter die Zerschlagung der britischen Statistik in der Thatcher-Ära, die zu qualitativen Einbußen und einem starken Vertrauensverlust in die Daten der nationalen Statistik und damit gleichzeitig in die Politik geführt haben. Wir können daraus lernen. Die Erfolgsmaßstäbe der Politik sind nun einmal quantitativer Natur und dafür muß ihr eine im Prinzip unbestrittene, neutrale und objektive Datenbasis zur Verfügung stehen. In diesem Sinn ist Statistik ein konstitutives Element des demokratischen Staates.

Wenn wir daraus lernen, werden wir die Debatte um Rolle und Funktion der amtlichen Statistik auch in der Bundesrepublik wieder auf die Füße stellen: Die bisher einseitig auf Kostenmanagement konzentrierte Diskussion muß wieder aufgabenbezogen geführt werden: Welche Statistik brauchen wir, wie muß sie in einem demokratischen Sinne verfaßt sein und welche Statistik wollen und müssen wir uns deshalb leisten. Diese neue strategische Perspektive von der amtlichen Statistik zu einem wissenschaftlich informierten, staatlichen Informationsmanagement muß zweifellos offensiv geführt werden.

Allerdings sollte man sich bei allem professionellen Eifer die Relativität der statistischen Information bewußt machen. Ich zitiere deshalb zum Abschluß meines Vortrages noch einmal einen prominenten Politiker, dessen Rat ich Ihnen trotz meiner Sympathie für die Sache der Statistik quasi als professionelle Reflexionsübung nahelege: „Das Bruttosozialprodukt berücksichtigt nicht die Gesundheit unserer Jugend, die Qualität ihrer Erziehung oder ihre Freude am Spiel. Es schließt die Schönheit unserer Poesie ebensowenig wie die Stärke unserer Ehe ein. Es erfaßt weder die Intelligenz unserer öffentlichen Diskussion noch die Integrität unserer Be-

amtenschaft. Es mißt weder unseren Witz noch unseren Mut, weder unsere Weisheit noch unser Streben, weder unsere Liebe noch unsere Treue zum Vaterland. Es mißt, kurz gesagt, alles, ausgenommen das, was das Leben lebenswert macht.“

Der Politiker hieß Robert Kennedy.

Und er kann dabei nicht nur die Grenzen der Statistik angesprochen haben, sondern auch die der Politik. Beide sollten darüber in Bescheidenheit nachdenken.



# Die politische Rolle der amtlichen Statistik in der ehemaligen DDR

## 1 Die amtliche Statistik der DDR als Untersuchungsgegenstand

### a) Gegenstand, Methode

In wissenschaftlichen Publikationen zur amtlichen Statistik der DDR, der sog. „Staatlichen Zentralverwaltung für Statistik“ (SZS) wurden nach der Wiedervereinigung Deutschlands meist „nur“ organisatorische Aspekte, Zuständigkeiten, interner Aufbau der Behörde, Ablauf von Erhebungen, Regelung des Datenflusses usw. behandelt. Nach meiner Überzeugung wird die politische Rolle der amtlichen Statistik so jedoch nicht deutlich. Hierzu müssen vor allem die Beziehungen zwischen der SZS und der politischen Führung der ehemaligen DDR und das Selbstverständnis der SZS betrachtet werden, was im folgenden<sup>1</sup> mit dem Ziel geschieht, hieraus Folgerungen für die Rolle der amtlichen Statistik in einer Demokratie zu ziehen<sup>2</sup>.

Die Darstellung<sup>3</sup> beruht auf Unterlagen aus Archiven, insbesondere dem Archiv der SZS, das mit der deutschen Einigung in das Eigentum des

Statistischen Bundesamtes (StBA) übergegangen ist<sup>4</sup>, aber auch auf zahlreichen Gesprächen<sup>5</sup>. Sie zeigte, daß die amtliche Statistik der ehemaligen DDR praktisch vollständig ein Instrument der kommunistischen Partei (SED) war und von Objektivität und Neutralität nicht die Rede sein konnte. Die Herrschaft der SED führte sogar dazu, daß die Öffentlichkeit im In- und Ausland vorsätzlich getäuscht wurde und daß in der (alten) Bundesrepublik auf der Grundlage der amtlichen Statistik der DDR ein falsches Bild von der DDR entstanden ist (allerdings nicht ohne eine unrühmliche Mitwirkung von westdeutscher Seite).

### b) Wertmaßstäbe

Es sollte nicht vergessen werden, daß die Wertmaßstäbe in Ost- und Westdeutschland ganz unterschiedlich waren. Gemessen an den eigenen, von einer Planwirtschaft geprägten Maßstäben war die DDR-Statistik gut, aber gemessen an Maßstäben einer „westlichen Demokratie“, wie

<sup>1</sup> Der Vortrag beruht größtenteils auf einer Überarbeitung meines Aufsatzes „Die politische Rolle der amtlichen Statistik in der ehemaligen DDR“, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 215/16 (1996), S. 641ff.

<sup>2</sup> Der Nachteil einer solchen Art der Darstellung ist allerdings, daß sie kaum „wertfrei“ sein kann. Es sollte auch ausdrücklich betont werden, daß es nicht Gegenstand meiner Untersuchung war, generell Aussagen über die Qualität der von der SZS publizierten Daten zu machen.

<sup>3</sup> von der Lippe, Peter: *Die gesamtwirtschaftlichen Leistungen der DDR-Wirtschaft in den offiziellen Darstellungen; Die amtliche Statistik der DDR als Instrument der Agitation und Propaganda der SED, Gutachten im Auftrag der Enquete Kommission „Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED – Diktatur in Deutschland“ des Deutschen Bundestages*, in: *Deutscher Bundestag (Hrsg.), Materialien der Enquete Kommission „Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED – Diktatur in Deutschland“, Band II, Teilband 3, Baden-Baden (Nomos) 1995, S. 1973 – 2193 (im folgenden zitiert als: v.d.Lippe, Materialien) auch als Taschenbuchausgabe, Frankfurt/M. (Suhrkamp) 1995.*

<sup>4</sup> Ich habe allerdings hiervon nur einen verschwindend kleinen Teil eingesehen. Das heißt z.B. auch, daß die hier dargestellten Manipulationen an Statistiken nur Beispiele darstellen können. Man darf auch annehmen, daß viele krasse Fälle von Einflußnahme der Partei auf die Statistik nicht oder nicht mehr nachzuweisen sind und daß sie ohnehin nur mündlich erfolgten.

<sup>5</sup> Ich habe u.a. auch im Oktober 1993 mit Herrn Prof. Dr. Donda, dem langjährigen (seit Beginn der sechziger Jahre bis 1989) Leiter der SZS über diese Unterlagen gesprochen.

sie inzwischen auch auf internationaler Ebene wiederholt formuliert worden sind<sup>6</sup>, war sie ein krasses Negativbeispiel für eine amtliche Statistik. Der auffälligste Unterschied in den Maßstäben ist der, daß nach „westlichem“ (demokratischem) Verständnis

- Einzelangaben der Befragten (*Mikrodaten*) der *Geheimhaltung* (Vertraulichkeit) unterliegen und nur in nicht-identifizierbarer Form in aggregierte Daten (Makrodaten) einfließen dürfen, während im Gegensatz dazu
- die statistischen Ergebnisse (*Makrodaten*) *jedermann* zugänglich zu machen sind und wie ein öffentliches Gut, eine „informativelle Infrastruktur“, von deren Nutzung niemand auszuschließen ist, zu betrachten sind.

In der ehemaligen DDR, wie überhaupt in sozialistischen Ländern, waren beide Prinzipien jeweils in ihr genaues Gegenteil verkehrt. Die Statistik diente in einer Planwirtschaft stets auch der Agitation und der Kontrolle der Plandurchführung. Wichtig war dafür Vollständigkeit (Bevorzugung von Totalerhebungen), Richtigkeit (Kontrolle der Mikrodaten) und Schnelligkeit des Berichtswesens und rationelle Datenverarbeitung. Rechte der Befragten, die allgemeine Information der Öffentlichkeit mit aggregierten Daten und die internationale Zusammenarbeit waren dagegen von geringem Interesse bzw. Dinge, die ausschließlich politisch von der Parteiführung entschieden wurden.

Eine Konsequenz des „Demokratischen Zentralismus“ oder, schlichter ausgedrückt, der Dikta-

tur ist es schließlich, daß die Verantwortlichkeit für Mißbräuche der Statistik kaum festzustellen ist, weil sich praktisch jeder auf einen „Befehl von oben“ berufen kann. Aber nicht Schuldzuweisungen sind unser Thema, sondern welche Lehren man aus den Erfahrungen ziehen kann, was die positive Rolle der amtlichen Statistik in einer Demokratie betrifft.<sup>7</sup>

## **2 Politische Machtinstrumente gegenüber der amtlichen Statistik in der DDR**

Hier sollen zunächst die Arbeitsbedingungen der Statistiker dargestellt werden und die Hebel, mit denen die Partei Einfluß auf die SZS ausüben konnte. Auf das daraus resultierende Ergebnis und die sich verschärfenden Konflikte mit anderen politischen Interessen der DDR soll in Abschnitt 3 und 4 eingegangen werden (Übersicht 1, S. 27).

### **a) Die Basis: Ideologisches Selbstverständnis, kalter Krieg**

Das ideologisch geprägte Selbstverständnis der amtlichen Statistik war ein nicht zu unterschätzender Faktor der Disziplinierung. Im Sinne der Parteilichkeit schrieb z. B. Donda an Günter Mittag (im folgenden auch G.M.)<sup>8</sup>, man habe erkannt, daß es notwendig sei, „die Statistik besser als Waffe der Agitation und Propaganda zur Information und Mobilisierung der Parteiorga-

<sup>6</sup> Gemeint sind der Kodex berufsethischer Grundsätze des „International Statistical Institute“ (ISI), die im „UNO-Handbook of Statistical Organization“ dargelegten Prinzipien und die (allerdings erst nach der „DDR-Zeit“) beschlossenen Grundsätze der Konferenz Europäischer Statistiker (CES).

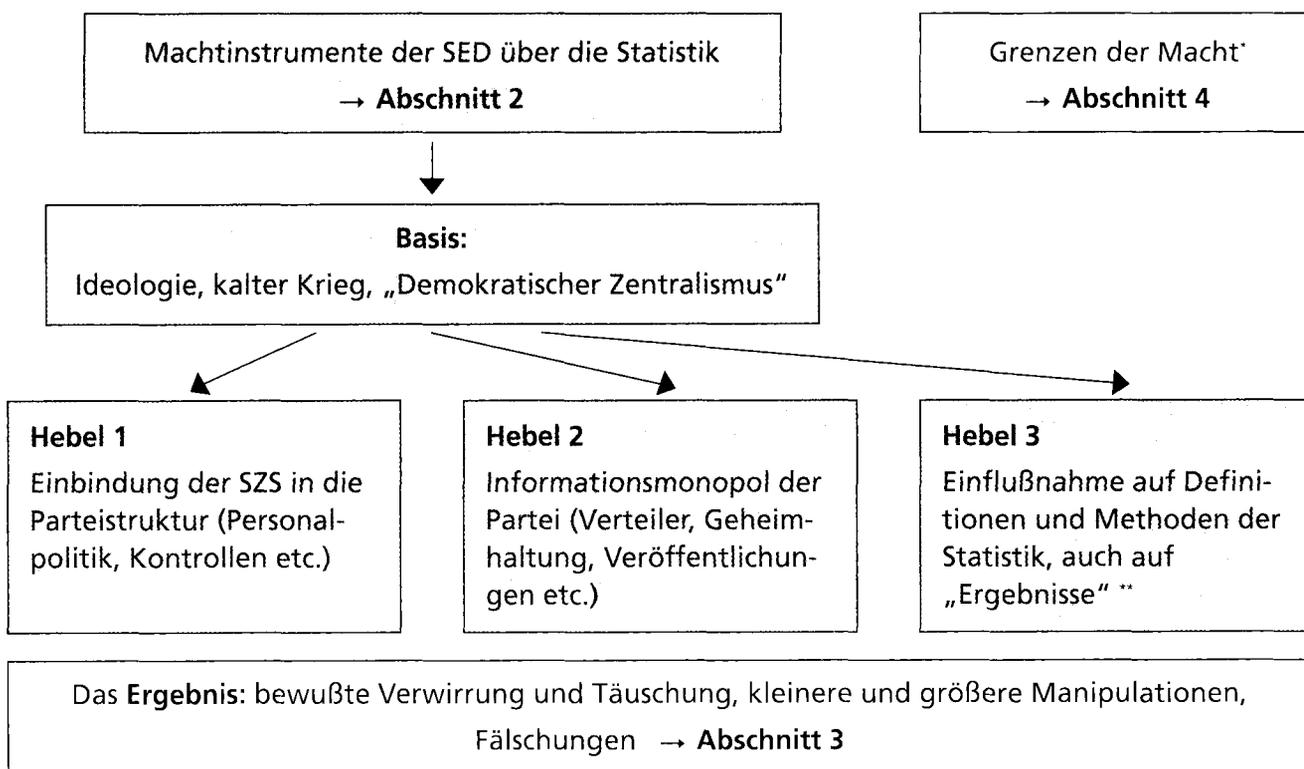
<sup>7</sup> Ich halte das vor allem deshalb für wichtig, weil die Wechselbeziehung zwischen der amtlichen Statistik und dem politischen System bisher – zumindest in der Bundesrepublik Deutschland – viel zu einseitig und zum Nachteil der Ämter diskutiert worden ist.

<sup>8</sup> Dr. Günter Mittag war Mitglied des Zentralkomitees (ZK) der SED von 1962 bis 1989 und des Politbüros 1966 – 1989. Er war im ZK der für die Wirtschaft zuständige Sekretär in der Zeit von 1962 bis 1973 und 1976 bis 1989 und galt ganz allgemein als der einflußreichste Funktionär in allen Wirtschaftsfragen.

nisationen und aller Werktätigen bei der Erfüllung der Pläne zu nutzen". Objektivität und Neutralität war nicht nur verletzt, sondern verpönt als Relikt eines falschen bürgerlichen Bewußtseins. Es ist wichtig, sich klar zu machen, daß sich die SZS stets als ein Instrument der Partei im kalten Krieg verstand. Der Umgang mit Statistik hatte stets eine ähnliche Qualität wie die nachrichtendienstliche Tätigkeit.

Bei den seltenen Kontakten zwischen Ost und West war es der östlichen Seite stets klar, daß man es mit dem „Klassenfeind“ zu tun hatte, während sich die Besucher aus dem Westen meist politisch offenherzig, arglos, fast etwas naiv verhielten.

### Übersicht 1



\* Gemeint sind vor allem die „Zahlenlieferungen“ an die UNO und an ähnliche Stellen. Sie haben die DDR zunehmend irritiert und in eine immer größere Verlegenheit gebracht.

\*\* Einflußnahme bis hin zur Anordnung konkreter Zahlen – „ergebnisse“ („Korrekturen“ an den Ergebnissen) für die Veröffentlichung oder zur Weiterleitung an internationale Organisationen (vgl. Abschnitt 3).

## **b) Einbindung in den Machtapparat der Partei: Die kontrollierten Kontrolleure**

Die SZS war offiziell ein Organ des Ministerrats der DDR, faktisch war sie jedoch bis ins kleinste Detail am Gängelband von Günter Mittag, dem für die Wirtschaft maßgeblichen Politbüromitglied und Sekretär des ZK's der SED. Fast täglich erhielt die SZS vom ZK Aufträge für Ausarbeitungen, Anfragen, z. B. zu Meldungen aus der westlichen Presse, oder auch für Reden von Spitzenfunktionären usw. Es ist interessant zu sehen, wie dann die so in Auftrag gegebenen Berichte der SZS im ZK wiederum begutachtet und kritisiert wurden. Dabei wurden sie nicht selten auch methodisch kritisiert. Bei dem ganzen Zusammenspiel machte die SZS mehr den Eindruck eines privaten Forschungsinstituts von G.M. als den eines Amtes.

Ein wichtiger Hebel war ferner die Personalpolitik und die Kontrolle, bzw. politische Bevormundung des Amtes bei allen Außenkontakten<sup>9</sup>. Beim Studium der Akten der SZS war ich oft überrascht über das Ausmaß der Unmündigkeit auch hochrangiger Amtspersonen.

Auch bei inländischen Auftritten der Statistiker, z. B. gegenüber der Presse, hat die Partei diese stets als unmündig, inkompetent oder gar politisch unzuverlässig verdächtigt und entsprechend behandelt. Die Statistiker waren gehalten, ihre Zahlen „konstruktiv“ und „vorwärtsweisend“, wie der „Fachausdruck“ seinerzeit hieß, zu kommentieren, auch wenn diese das mögli-

cherweise gar nicht hergaben<sup>10</sup>. Ihre Vorlagen wurden Wort für Wort im ZK redigiert und sie hatten mit Zahlen und Texten ein vorgegebenes Bild zu zeichnen, das übereinstimmen mußte mit Einschätzungen, die das Sekretariat des ZK's bereits vorher abgegeben hatte. Bei Abweichungen zwischen der SZS und solchen Zahlen mußten die Zahlen der Statistik denen der Partei angeglichen werden, nicht umgekehrt. Oft machten die Statistiker selbst schon entsprechende Vorschläge, ausschließlich geleitet von politischer Opportunität.

Ein Machtinstrument war auch die Schaffung von Neben- und Kontrollapparaten. Nicht nur die Partei, auch die Ministerien verfügten über eigene Erhebungen, mit denen sie die Angaben der SZS kontrollieren konnten.

## **c) Informationsmonopol, Verteiler, Geheimhaltung, zwei Varianten**

Die SED konnte die öffentliche Verbreitung statistischer Daten voll nach ihrem Ermessen steuern. Das Instrument dazu war der sog. „Verteiler“<sup>11</sup>, womit es möglich war, gezielt statistische Informationen voll oder teilweise, ungeschönt oder geschönt an die gewünschten Stellen weiterzuleiten bzw. diese von solchen Informationen auszuschließen. Im Westen hat man nicht selten

- Verheimlichung oder Schönung von Statistiken für weniger bedenklich gehalten als die Fälschung von Statistiken und

<sup>9</sup> In den Akten der SZS waren zwei Entlassungen von Zweigstellenleitern zu finden, einer nach 15, der andere nach 25 Dienstjahren in der amtlichen Statistik der DDR, beide wegen Westkontakt: Entlassungen, weil z. B. die Ehefrau und die Kinder noch postalisch Kontakt pflegten mit der republikflüchtigen Schwägerin. Aber nicht nur das, Bitten um eine Entlassung aus persönlichen Gründen wurden abgelehnt, es blieb bei Entlassung wegen „Nichteignung“ mit entsprechenden Konsequenzen für die Altersversorgung.

<sup>10</sup> Für einige Beispiele solcher „vorwärtsweisender“ Formulierungen vgl. Abschnitt 3 d, Tabelle 1.

<sup>11</sup> Er schrieb detailliert vor, wer welche statistische Information erhalten sollte. Für alle brisanteren Berichte wurden verschiedene Varianten (für interne Zwecke und für die Öffentlichkeitsarbeit) vorgelegt.

- wissend von der Geheimnistuerei geglaubt, daß zwar bewußt nur wenig veröffentlicht wurde, daß aber dafür das wenige, was an Daten veröffentlicht wurde, im Rahmen der zugrundeliegenden Definitionen und Methoden korrekt war.

Es zeigte sich, daß beides gänzlich verfehlt war, weil – was man inzwischen weiß – zumindest die Partei<sup>12</sup> auch andere als nur die veröffentlichten Zahlen hatte und benutzte. Es gab innerhalb der SZS verschiedene Stufen der Geheimhaltung von NFD (= nur für den Dienstgebrauch) bis GVS (= geheime Verschlusssache) und das allgemeine politische Klima führte dazu, daß auch in der Bevölkerung die Bereitschaft groß war, Statistiken ganz generell als Staatsgeheimnis zu betrachten. Im Westen mag es schwer sein, sich die Wirkung dieser Geheimhaltung und „Wachsamkeit“ gegenüber dem Feind vorzustellen, aber sie hat wesentlich zu Unsicherheit und Furcht sowie zu einem schlechten Image der Statistiker beigetragen. Die Einflußnahme der Partei über den Verteiler wurde im Laufe der Jahre immer rigider gehandhabt. Man kann zeigen, daß nicht nur die Öffentlichkeit, sondern nicht selten auch staatliche Stellen nur die „halbe Wahrheit“, wenn nicht gar das Falsche erfahren hatten.

#### **d) Einflußnahme der Partei auf Definitionen und Methoden**

Zu den spektakulären Eingriffen der Partei in die Statistik gehört natürlich das Vorschreiben von Methoden und Ergebnissen der Statistik. Nach der Wende wurde bekannt, daß es Vorschriften gab, wie bestimmte Erhebungstatbestände so zu definieren sind, daß die entsprechenden Zählungen zu den politisch gewünschten großen oder

kleinen Zahlen führen. Die bekannten Beispiele dafür sind weit gefaßte Begriffe für „fertiggestellte Wohnungen“<sup>13</sup>, „Industrieroboter“, „Mikroprozessortechnik“ oder „CAD/CAM-Anlagen“ sowie massive Eingriffe bei der Messung der Produktivität nach der Kombinatbildung Ende der sechziger Jahre. Wichtig ist dabei, daß

1. mit entsprechenden Eingriffen der Partei offenbar viel früher begonnen, als bisher angenommen wurde (nicht erst im Zuge der von G.M. forcierten Politik einer Profilierung der DDR im High-Tech-Sektor in den achtziger Jahren),
2. das Ausmaß der auf diese Weise eingetretenen Überschätzung der DDR doch wohl erheblich größer war, als bisher im Westen vermutet wurde. So verhielt sich z. B. im Jahre 1982 die Anzahl der „Industrieroboter“ nach international üblicher Definition zu der nach DDR-Definition wie 1: 17. Die auf diese Weise ganz *bewußt* erreichte Fehlinformation war also *erheblich*.

Daß die Partei gerade dort intervenierte, wo es um Indikatoren der sozialen Lage der Bevölkerung (Wohnungsbau) und des internationalen Ansehens der DDR als modernes Industrieland ging, war kein Zufall. Je mehr sich die DDR um Reputation bemühte und je mehr erkennbar wurde, daß ihr der große technologische Sprung nach vorne nicht gelungen war, desto mehr befand sie sich in einer Zwickmühle (vgl. hierzu auch Abschnitt 4):

- einerseits wollte sie „als ein entwickelter sozialistischer Industriestaat“ im Zahlenmaterial internationaler Organisationen nicht fehlen,

<sup>12</sup> Das gilt aber wohl nicht auch in jedem Fall für die Staatsführung.

<sup>13</sup> Bekannt ist z. B. auch, daß im Oktober 1988 die Übergabe der dreimillionsten seit 1971 fertiggestellten Wohnung gefeiert wurde, während es tatsächlich erst die 1,9 millionste war.

- andererseits wollte sie sich aber auch nicht in die Karten schauen lassen.

Die „Zahlenlieferungen“ waren der politischen Führung mehr und mehr ein Dorn im Auge. Interessant ist es auch zu sehen, daß sich die DDR bei solchen Fragen (wie z. B. auch die Abgrenzung der „Industrieroboter“) innerhalb des RGW<sup>14</sup> zunehmend isolierte und sich insbesondere von der UdSSR im Stich gelassen fühlen mußte.

### 3 Das Ergebnis: Verwirrung, Manipulation, Fälschung

#### a) Übersicht

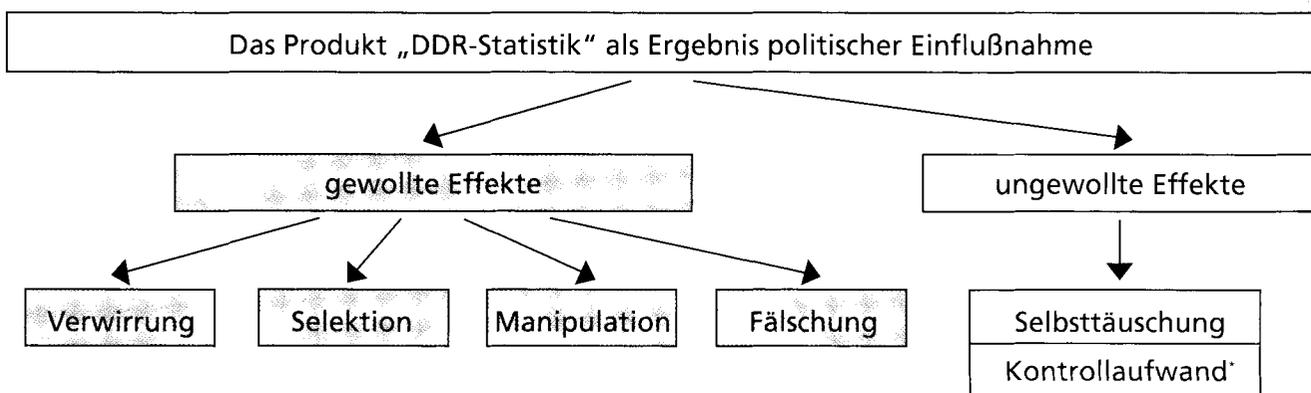
Im folgenden wird gezeigt, daß es Anweisungen der Partei, aber auch Vorschläge der Statistiker gab, die darauf hinausliefen, den kapitalistischen „Klassengegner“ mit verwirrenden Begriffen und methodischen Tricks bewußt zu täuschen. Das ging so weit, daß auch korrekt er-

mittelte Zahlenangaben für die Veröffentlichung nachträglich um bestimmte Beträge nach oben oder unten „korrigiert“ wurden, so daß man wohl von „Fälschung“ sprechen kann. Interessant ist es auch, daß man dies offensichtlich vertuschen wollte. So etwas hat es wohl zumindest in einem Fall gegeben<sup>15</sup>, nämlich bei der Lieferung von Außenhandelsdaten an internationale Organisationen.

Ein Vorgang dieser Art (von Oktober 1987) wird im Teil e) dargestellt. Es handelt sich hierbei um routinemäßige Vorschläge, welche Zahlen über den Außenhandel der DDR, insbesondere mit dem NSW<sup>16</sup>, dem RGW und der UNO zu übergeben sind. Es sind Vorschläge, die jeweils dem ZK der SED zur Zustimmung vorgelegt werden mußten und mit einigen wenigen Spitzenpolitikern abgesprochen waren.

Interessant ist es auch zu sehen, daß die politische Instrumentalisierung der Statistik auch zu Fehleinschätzungen und peinlichen Selbsttäuschungen auf der eigenen Seite führen kann.<sup>17</sup>

Übersicht 2



\* Gemeint ist der enorme Aufwand für Vertuschung, Geheimhaltung und Vermeidung der Nachteile einer Fehlinformation im Inland.

<sup>14</sup> Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe, auch COMECON abgekürzt.

<sup>15</sup> Ein anderer Fall scheint wohl die Berichterstattung über die Umweltbelastung in der DDR gewesen zu sein, wo man nach H. F. Buck auf Weisung des Präsidiums des Ministerrats „gefälschte Daten über die Schwefeldioxyd-Emissionen“ veröffentlicht hat und jeweils immer „nur soviel zugab, wie der Westen meinte, daß es sei“ (in einem Vortrag vor der Enquete Kommission bei einer Anhörung am 5.2.93, vgl. Materialien Bd. III/1, S. 744).

<sup>16</sup> Nichtsozialistisches Wirtschaftsgebiet.

<sup>17</sup> Hinzu kommt, was sich auch in der DDR gezeigt hat, daß ein solches System, auch ohne Druck von außen, allein schon wegen des gewaltigen Kontrollaufwands kaum auf Dauer durchzuhalten ist.

## b) Erzeugen von Verwirrung

Bestimmte Begriffe konnte die DDR einsetzen, um bewußt Mißverständnisse und Unklarheiten bei den ausländischen Nutzern ihrer Statistik zu erzeugen. Die beiden bekanntesten Beispiele hierfür sind:

- Der Begriff „*Nichtsozialistisches Wirtschaftsgebiet*“ (NSW) wurde oft mißverstanden als „kapitalistische Industrieländer“ (ohne Entwicklungsländer) oder als Hartwährungsländer.
- Die sog. „*Valutamark*“ (VM)<sup>18</sup> hat westlichen Beobachtern stets viele Schwierigkeiten bereitet, denn der Gegenwert in „Mark der DDR“ oder in einer harten Währung war meist nicht bekannt; der Umrechnungsfaktor schwankte und war geheim.

Die Ausnutzung von zu erwartenden, sehr naheliegenden Fehlinterpretationen im Westen, gerade in der Außenhandelsstatistik (in den Dokumenten ist sogar von „gewollten“ Unklarheiten auf diesem Gebiet die Rede), war ziemlich geschickt und pfiffig und sie hat ihre Wirkung nicht verfehlt<sup>19</sup>.

## c) Selektives Veröffentlichen

Die folgenden Veröffentlichungsverbote der Partei ließen sich nachweisen: Daten über Außenwanderungen und Selbstmorde, oder z. B. die Zahl der Abiturienten. Auf Anweisung von G.M. wurde ab 1975 nicht mehr Export und Import getrennt, sondern nur noch der Außenhandelsumsatz (also Export + Import) ausgewie-

sen. Das machte es unmöglich, den Handelsbilanzsaldo zu erkennen, den zu verschleiern das erklärte Ziel war. 1975 wurde aufgrund „zentraler Festlegung“, wie es hieß, der Nachweis des Außenhandels nach Ländern eingeschränkt<sup>20</sup>. Ein weiteres Tabuthema war auch die Beschäftigung im sog. X-Bereich, d.h. in Volksarmee, Uranerzbergbau, Rüstungsbetrieben, Polizei, Staatssicherheit usw.

## d) Manipulationen in Wort und Zahl

Im folgenden soll kurz auf einige vermutlich sehr weit verbreitete Praktiken hingewiesen werden, die von der DDR-Statistik auch bei ihren Publikationen angewandt wurden. Sie waren nicht so spektakulär wie z. B. Fälschungen, haben aber sicher nicht selten ihren politischen Zweck erfüllt.

### 1. „Vorwärtsweisende“ Texte bei der „Öffentlichkeitsarbeit“

Wie bereits erwähnt, war der SED die textliche Kommentierung der Statistiken stets sehr wichtig. Sie hatte hierbei das letzte Wort, und entsprechende Vorschläge der SZS wurden im ZK jeweils detailliert geprüft. Überlegungen, wie

- veröffentlichen oder nicht veröffentlichen?
- absolute Zahlen oder nur Zuwachsraten mitteilen?
- kommentieren oder nicht? Wenn ja, mit welchen Formulierungen?

<sup>18</sup> Im Teil f) dieses Abschnitts wird noch mehr über die VM mitgeteilt.

<sup>19</sup> Ich habe immer nur dann Verfahrensweisen der DDR-Statistik beschrieben, wenn ich sie mit Dokumenten belegen konnte, und die Sichtung des Archivs ist nur sehr bruchstückhaft gewesen. Der Außenhandel ist vermutlich nur ein Beispiel für Verschleierungen. Von Verwirrspielen ist in der Literatur auch in vielen anderen Bereichen berichtet worden. So sollte z. B. auch in der Preisstatistik oder bei der Darstellung des Staatshaushalts viel Irreführung betrieben worden sein.

<sup>20</sup> Insgesamt lief das auf eine Reduktion um gut 50 % hinaus.

spielten seinerzeit eine *sehr* wichtige Rolle. Man mag solche Manöver harmlos finden. Bei genauerer Betrachtung sind sie es aber nicht. Denn es ist das übergeordnete Ziel der Statistik, ein zutreffendes Bild von der Gesamtsituation zu zeichnen. Sie tut dies auf verschiedene Weise. Zahlenangaben sind nur *ein* Mittel zu diesem Zweck, wengleich das im engeren Sinne typische Mittel der Statistik. Die textliche Kommentierung von Methoden und Ergebnissen gehört aber auch dazu<sup>21</sup>.

Aus heutiger Sicht der Dinge ist es gar nicht mehr so ganz verständlich, warum maßgebliche Vertreter der westdeutschen DDR-Forschung glaubten, man könne zwar eine gültige Lagebeschreibung der DDR-Wirtschaft nicht einfach dem „Neuen Deutschland“ entnehmen, wohl

aber die veröffentlichten Statistiken der SZS benutzen, wo doch beides letztlich aus der selben Quelle stammte.

## 2. *Bewußt unterlassene Erläuterungen, Wahl des Basisjahres*

Unseriös ist es beispielsweise, wenn Methoden, Begriffe absichtlich nicht erläutert werden oder wenn eine durch Antwortausfall notwendig gewordene Änderung der Darstellungsgesamtheit „in allen internen Materialien der SZS“, nicht aber in Tabellen für die Öffentlichkeitsarbeit mit einer Fußnote kenntlich gemacht wird. Auch die bewußte Wahl eines unpassenden Basisjahres bei Indizes, um gewisse Effekte zu erzielen, läßt sich nachweisen.

**Tabelle 1: Einige Beispiele für „vorwärtsweisende“ Formulierungen**

Realität	Textvorschlag
Nichterfüllung großer Teile des Plans	„publizieren, obwohl in einzelnen Fällen mit Reaktionen des Klassegegners zu rechnen ist“
Selbstkostensenkung: Plan 2,3% Ist nur 1 %	es „wird sichtbar, daß weitere Reserven zur Senkung der Kosten zu erschließen sind“
Produktion der chemischen Industrie, Plan: +11,9 %, Ist: +2,6 %	„Für die Erhöhung der Leistungskraft ... wurden Maßnahmen ... eingeleitet“
„Der Beitrag von Wissenschaft und Technik ... hat sich gegenüber 1986 verringert“	„Der Ertrag aus ... wissenschaftlich-technischen Spitzenleistungen ... kann weiter erhöht werden“

<sup>21</sup> Sie ist vermutlich sogar noch bestimmender für ein Meinungsbild, weil es den meisten Menschen leichter gelingt, Texte aufzunehmen als bloße Zahlen. Deshalb sind einseitige textliche Kommentare auch ernstzunehmende Manipulationen von Statistiken.

### 3. Änderungen der Warenauswahl

Eine Datenmanipulation ohne eine Veränderung der ermittelten Zahlen, also ohne direkte „Fälschung“, die sehr beliebt war, ist die folgende Methode:

- bei Produktionszahlen wurden in Entwürfen der SZS für G.M. nur solche Waren aufgelistet, bei denen die mengenmäßige Produktion gestiegen ist,
- die analoge Verfahrensweise bei der Preisstatistik war die laufende Änderung der Warenauswahl in veröffentlichten absoluten Preisangaben, so daß in der Liste nur solche Waren erschienen, deren Preis gesunken oder wenigstens gleich geblieben war.

Die zuletzt genannte Taktik ist sogar für Außenstehende durch Gegenüberstellung von Statistischen Jahrbüchern (StJB) der DDR nachvollziehbar. So enthielt z. B. das StJB 1988 im Unterschied zum StJB 1987 nicht mehr die folgenden Waren, deren Preis offenbar gestiegen war:

Herrenströßenanzug, -strickjacke, -pullover, -anzugshemd, Kleinschreibmaschine, Stereo-Kompakt-Anlage.

Statt dessen enthielt das StJB 1988 folgende neue<sup>22</sup> Waren:

Herrenkurzsocken, Trainingsanzug für Erwachsene, Plastikeimer, Streichhölzer.

Am Rande sei erwähnt, daß es vielleicht vielen Befürwortern von „Kettenindizes“ gar nicht so

bewußt ist, daß man auch bei dieser angeblich so vorteilhaften Methode die Warenauswahl und die übrigen Grundlagen der Preiserhebung (z. B. Auswahl der berichtenden Geschäfte) nach Belieben ändern kann. Natürlich geschieht das nicht um Preissteigerungen wegzurechnen sondern im Interesse des jeweils aktuellen Warenkorb. Auf die Idee, daß so etwas die Vergleichbarkeit stört oder gar der Manipulation den Weg bereiten könnte, kommen leider nur die wenigsten<sup>23</sup>.

### 4. Basisbereinigung

Wenn eine Wachstumsrate gegenüber dem Vorjahr größer werden soll als sie tatsächlich ist, dann ist das natürlich auf einfache Weise rechnerisch dadurch möglich, daß man den Vorjahreswert verringert. Man nannte dies in der DDR „Basisbereinigung“<sup>24</sup>. Man findet den Begriff auch in den Akten, zusammen mit Formulierungen wie diese:

- damit die „festgelegte Wachstumsrate gesichert wird“,
- die „festgelegte“ Basisbereinigung sei nicht mehr möglich, weil der Vormonatswert bereits in Genf vorläge, und
- man könne die Zahlenlieferungen für einen Monat oder mehrere aussetzen und dann prüfen „welcher Ausgleich zwischen den Indizes der Monate zweckmäßig ist“, was sich ja dann empfiehlt, wenn ein Rückgang nur vorübergehend ist.

<sup>22</sup> Im StJB 1987 nicht aufgeführte Waren.

<sup>23</sup> Es ist auch sehr sonderbar, daß man sich bei Eurostat einerseits die größte Mühe macht, im Interesse des reinen Preisvergleichs beim internationalen Vergleich zu wirklich vergleichbaren Warenlisten der Länder zu gelangen, aber andererseits nicht nur nichts Bedenkliches findet an der Konstruktion von Kettenindizes mit beständig wechselndem Warenkorb, sondern diese sogar für einen Fortschritt hält.

<sup>24</sup> Eine andere Manipulation ist die „Planpräzisierung“, d. h. die Reduktion der Planwerte, so daß man bei gleichen Ist – Zahlen zu einer höheren Planerfüllung gelangte.

## e) Fälschungen von Zahlenangaben für internationale Organisationen

Wir beschränken uns auf die Darstellung eines Falls von Fälschung. „Im Interesse des Ausweises eines Exportüberschusses“ wurden, wie man sieht<sup>25</sup>, beim Halbjahresergebnis (1. Halbjahr 1987) einige Änderungen vorgenommen (Export + 2,2 Mrd. VM<sup>26</sup> und Import + 1,1 Mrd. VM), was dann insgesamt aus einem Importüberschuß von 250 Mill. VM einen Exportüberschuß von 850 Mill. VM machte. Entsprechend wurden für die ersten drei Quartale „Korrekturen“ in gleicher Höhe vorgeschlagen, womit sich ein Importüberschuß in Höhe von 579 Mill. VM in einen Exportüberschuß von 521 Mill. VM verwandelt hätte.

Das ist als solches noch nicht so dramatisch, weil es eine ganze Reihe solcher Vorgänge gab<sup>27</sup>. Was diesen Fall interessant macht ist aber, daß es offenbar eine Intervention von G.M. gegeben hat, der einen Saldo von + 521 Mill. VM nicht akzeptierte, sondern einen Saldo von + 910 Mill. VM verlangte, der dann auch so ausgewiesen und den internationalen Stellen gemeldet wurde. Es ist auch ganz amüsant, zu sehen, wie einfach im SZS der gewünschte Saldo von + 910 Mill. VM „hergestellt“ wurde: Dazu wurde auf Seite 2 der ursprünglichen Vorlage einfach der Import von 18.282 auf 17.893 verringert.<sup>28</sup>

Man kann sich nun durchaus vorstellen, daß diese „Korrekturen“ keine böswilligen Fälschungen waren, weil vielleicht die SZS nicht über den gesamten Außenhandel der DDR mit dem Westen informiert war. Wenn das aber so gewesen wäre, dann wären Formulierungen in den Akten, wie diese zumindest etwas eigenartig:

- „Abgeleitet von den Erfahrungen der Vorjahre ist eine möglichst geringe Erhöhung der tatsächlichen Angaben die Voraussetzung, um auch zukünftig glaubwürdige Ergebnisse veröffentlichen zu können“, oder
- „Es wird gewährleistet, daß die vorzunehmenden Korrekturen ... durch die Organe des RGW und der UNO nicht nachprüfbar sind“,
- um zu „einer vertretbaren Exportentwicklung“ zu gelangen, oder
- „Im Interesse des Ausweises eines Exportüberschusses und unter Beachtung der Entwicklung zu den gemeldeten Angaben ...“
- „Durch diese Verfahrensweise würden keine Widersprüche zu allen im Pressebericht veröffentlichten Angaben über den Außenhandel auftreten“ und
- „Beim Vorschlag ... wurde davon ausgegangen, daß ... dieser Tatbestand durch Export-

<sup>25</sup> Auf der ersten Seite der in diesem Aufsatz als Dokumentation beigegebenen Seiten.

<sup>26</sup> Für die Valutamark als Recheneinheit im DDR-Außenhandel galt etwa die folgende Umrechnung  $2,776 \text{ VM} = 1 \text{ US-}\$$ . Die oben beschriebene „Korrektur“ lief also darauf hinaus, einen Saldo von + 306 Mill. \$, statt - 90 Mill. \$ auszuweisen, was nicht unerheblich war, weil mit dieser Korrektur der West-Export der DDR in diesem Zeitraum um immerhin ca. 20 % erhöht wurde.

<sup>27</sup> Sie sind ausführlich in der Buchfassung der Expertise dargestellt, und es werden dort auch zahlreiche Berechnungen präsentiert, aus denen hervorgeht, zu welchen Problemen die Korrekturen früherer Perioden jeweils in den nachfolgenden Perioden führten. So traten z. B. auch Situationen auf, in denen die „korrigierte“ Wachstumsrate des Exports in das NSW kleiner war, als sie gewesen wäre, wenn man nicht früher entsprechende Korrekturen vorgenommen hätte.

<sup>28</sup> Dabei ist übrigens ein Rechenfehler aufgetreten:  $2044 + 910 = 2954$ , nicht, wie auf der Seite zu sehen ist, 3054 (er wurde aber später beim Abtippen korrigiert).

bzw. Importangaben der Partnerländer nachvollzogen werden kann. Aus diesem Grund ... halte ich es nicht für möglich, mit einem noch höheren Korrekturbetrag zu arbeiten“, oder es wird z. B. gesprochen

- von einer „Präzisierung“ (statt Korrektur), die nötig sei zur „Gewährleistung der benötigten Angaben zur Entwicklung und zum Saldo“.

Was speziell mit der zuletzt zitierten Formulierung gemeint sein könnte wird erst richtig deutlich, wenn man sich einige Zahlen genauer ansieht, die in Tabelle 2 zusammengestellt sind.

Man beachte auch die Unterschiede in den Formulierungen der hier wiedergegebenen Dokumente<sup>29</sup>. In der ursprünglichen Vorlage der SZS (16.10.87, Saldo + 521) heißt es:

„Damit auch per 30.9. ein Exportüberschuß gemeldet werden kann, wird vorgeschlagen...“,

dagegen in der geänderten Fassung (vom 30.10.87 mit dem von G.M. geforderten Saldo von + 910):

„Für den 30.9. wird auf Grund eines zentralen Hinweises ein Exportüberschuß von 910 Mill. VM festgelegt.“

**Tabelle 2: Außenhandel der DDR mit dem NSW in Mill. VM, Quartalergebnisse 1987**

Quartale	Tatsächliche Zahlen			Gemeldete Zahlen		
	Export	Import	Saldo	Export	Import	Saldo
1 bis 2	10602	10826	- 224	13202	12426	+ 776
1 bis 2 <sup>a</sup>	11065	11315	- 250	13265	12415	+ 850
1 bis 3 <sup>b</sup>	16603	17182	- 579	18803	18282	+ 521
1 bis 3 <sup>c</sup>				18803	17893	+ 910
1 bis 4 <sup>d</sup>	23950	25250	- 1300	28000	26850	+ 1150
1 bis 4 <sup>e</sup>	23633	25583	- 1950	28033	26683	+ 1350

<sup>a</sup> Geänderte Fassung des Vorschlags, Schreiben v. 15.7.87; Zahlenangaben auch in einem Schreiben vom 14.12.87 bestätigt, offenbar ist der Saldo von + 850 (statt +776) gemeldet worden. Das sind die Angaben, auf die sich die oben zitierte Stelle bezog.

<sup>b</sup> Vorschlag der SZS vom 16.10.87 (nur Vorschlag für die Meldung der Zahlen).

<sup>c</sup> Geänderte Fassung vom 30.10.87, nach Intervention von Günter Mittag am 30.10.87 (910 ist der tatsächlich gemeldete Saldo).

<sup>d</sup> Das ganze Jahr 1987, Vorschlag der SZS vom 17.12.1987.

<sup>e</sup> Geänderte Fassung des Vorschlags, Schreiben vom 20.1.1988 (der tatsächlich gemeldete Saldo).

<sup>29</sup> Vgl. Dokumentenanhang zu diesem Aufsatz.

Aus der Tabelle 2 wird auch erkennbar, was G.M. veranlaßt haben mag, einen Saldo von + 910 zu verlangen. Das Motiv für den „Hinweis“ bestand offenbar darin, stets

1. eine Steigerung der Exporte in das NSW,
2. einen Außenhandelsüberschuß gegenüber dem NSW und auch
3. im Jahresablauf einen zunehmenden Exportüberschuß auszuweisen.

Die Beachtung aller dieser Restriktionen ist ein mathematisch ganz interessantes Problem. Wegen Nr. 1 mußten die Exportzahlen oft nach oben korrigiert werden, wobei aber zu beachten war, daß dabei auch eine Steigerung gegenüber den *korrigierten* Vorjahresangaben herauskommen mußte. Ohne gleichzeitige Korrektur der Importwerte nach oben wären jedoch wahrscheinlich manche Außenhandelsüberschüsse (Ziel Nr. 2) unglaubwürdig gewesen. Damit war es allerdings auch erforderlich, die Korrekturen beim Export immer größer und beim Import immer kleiner zu gestalten. Das Ziel Nr. 3 führte dann zu folgender Restriktion: Wäre der Saldo + 521 statt + 910 gewesen, dann hätte man im Westen denken können, die DDR habe im dritten Quartal 1987 mit einem Saldo von  $- 329 = 521 - 850$  abgeschlossen; d. h. der Saldo mußte jedenfalls größer als 850 sein<sup>30</sup>.

Im Statistischen Jahrbuch der DDR von 1990 wurden die Außenhandelszahlen früherer Jahre berichtigt. Dabei zeigte sich, daß offenbar die Außenhandelssituation der DDR gegenüber den westlichen Industrieländern schon ab 1986 prekär wurde, tatsächlich aber bis zum Ende der DDR große Exporterfolge gemeldet (und im Westen auch geglaubt) wurden.

## **f) Unbeabsichtigte Folgen, einige etwas subtilere Aspekte**

### **1. Fehlen einer kritischen Öffentlichkeit**

Im Westen sind Statistische Ämter meist per Gesetz nicht nur verpflichtet, ihre Erhebungen unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit der Mittel zu planen und durchzuführen, sondern auch, sich um Akzeptanz der Befragten zu bemühen. Sie haben sich ferner der Kritik zu stellen, auch in methodischen Dingen. Im Gegensatz dazu war die SZS vollständig frei von solchen Verpflichtungen. Das ist ein Faktor, der wohl auch für den im folgenden dargestellten Vorgang von Bedeutung ist.

### **2. Selbsttäuschung**

Es spricht viel dafür, daß die SZS ehrlich davon überzeugt war, daß die DDR im internationalen Vergleich besser da stand, als sie es in Wirklichkeit tat. So wurden z. B. dem ZK Berechnungen vorgelegt, wonach die DDR hinsichtlich des Nationaleinkommens je Einwohner (nicht je Beschäftigten) Großbritannien und bei Arbeitsproduktivität *und* Wohlstand Italien überrundet hat. 1985 hat die SZS ferner in einem internen Papier für das ZK eine Rechnung vorgelegt, wonach die Arbeitsproduktivität der DDR in den Jahren 1970, 75, 80 und 1983 höher war als in Japan, wo man die Arbeitsproduktivität ähnlich niedrig einschätzte wie in der UdSSR.

Solch krasse Fehleinschätzungen sind wohl nur möglich, wenn man jahrelang hinter einer undurchdringlichen Mauer lebt und jede Kommunikation mit einer kritischen Öffentlichkeit oder mit dem Ausland meidet.

<sup>30</sup> Was dann allerdings G.M. veranlaßte, den „Hinweis“ 910, statt z.B. 890 oder 960 zu geben, bleibt offen.

### 3. Täuschung mit richtigen Zahlen

Abschließend soll noch ein Aspekt angesprochen werden, der schon so etwas wie die Grenzen der Statistik berührt. Es ist, um nur ein Beispiel zu nennen, durchaus zutreffend, daß die DDR Ende der achtziger Jahre mehr Wissenschaftler, Forscher usw. hatte als die Bundesrepublik (was natürlich auch eine Frage der Definition ist). Das war zwar nicht falsch, wohl aber eine Verfälschung. Denn es gibt genügend Hinweise darauf, daß die Effizienz dieser Personen ziemlich gering war. Auch eine richtige Zahl kann eine falsche Information sein.

### 4. Falsche Datenbasis der Statistik

Es ist hinreichend belegt, daß in der DDR große Fehler schon bei der Erhebung entstanden sind, und zwar deshalb, weil in einer Kommandowirtschaft die Neigung groß ist, falsche Angaben zu machen. Wenn aber die Daten schon bei der Erhebung falsch sind, dann kann auch eine Behörde, die diese Daten ganz korrekt und seriös erhebt, ein falsches Bild erzeugen und ein Instrument der Desinformation sein, ja sie kann das sogar mit gutem Gewissen sein.

### g) Fehler und Fälschungen in der Statistik

Das wirft die Frage auf nach dem Unterschied zwischen „*Fehlern*“ und „*Fälschung*“. Entscheidend ist dabei wohl, welcher Zweck verfolgt wird. Fehler sind ein Thema der Statistik, sogar ein sehr zentrales, aber Fälschungen nicht. Fehler sind meist nicht vermeidbar, sie sind moralisch unbedenklich und sie stellen die Statistik nicht grundsätzlich in Frage; für Fälschungen gilt das alles nicht.

Stellt man auf die Absicht bei dieser Abgrenzung ab, dann begibt man sich allerdings auf ein nicht unproblematisches Terrain. Man kann eine legitime Aufgabe der Wirtschaftsstatistik darin sehen, daß man mit ihr „selektive Erkenntnisse“ gewinnen kann, die der Unterstützung von Argumenten dienen. Würde man das ablehnen, so wäre die Statistik eines Großteils ihres „praktischen“ Nutzens beraubt. In diesem Sinne agieren Statistiker ähnlich wie Anwälte. Die Aufgabe des Rechtsanwaltes ist es nicht, die Rechtslage zu beschreiben, sondern rechtliche Argumente zugunsten seines Mandanten zu suchen und vorzutragen.

Der Rubikon wird m.E. erst dann überschritten, wenn sich die *amtliche* Statistik dies zu eigen macht. Ihre Aufgabe sollte es sein, um in dem Bild zu bleiben, die wahre Rechtslage zu beschreiben.

Neben vorsätzlichen Fälschungen hat es in der DDR auch viele andere, mildere Varianten einer unseriösen Statistik gegeben, die m. E. zu unrecht gerne als Kavaliersdelikt abgetan werden. Denn auch dabei wurde versucht, in Kenntnis der wahren Situation, in der Öffentlichkeit ein falsches Bild zu erzeugen, und zwar mit der Autorität einer amtlichen Statistik. Das ist deshalb verwerflich, weil es das Vertrauenskapital der *amtlichen* Statistik ruiniert<sup>31</sup>.

## 4 Der Westen und die Statistik der DDR

Die Rolle des Westens ist zwiespältig. Er war einerseits Konsument der Statistiken und z.T. auch Gesprächspartner östlicher Statistiker, und es scheint,

<sup>31</sup> Man kann Nichtveröffentlichung, irreführende Begriffe, unklare Abgrenzungen, unzureichend erläuterte Methoden und Definitionen bewußt einsetzen, um den „Klassengegner“ zu täuschen. Denn das sind genau die Fälschungsmöglichkeiten, die am einfachsten und undurchsichtigsten sind. Sie verlangen keine aufwendigen Aktionen der Vertuschung, man braucht sich auch keine Gedanken darüber zu machen, ob die Zahlenangaben gegenüber anderen Angaben und im Zeitablauf konsistent sind.

daß er in dieser Rolle nicht brillant war. Andererseits wurde vom Westen ein Netzwerk der internationalen Zusammenarbeit aufgebaut, was maßgeblich geprägt war von seinem Geist der Demokratie und Transparenz. Und in dieser Rolle als Schrittmacher einer weltweiten Zusammenarbeit hat der Westen ganz entscheidend dazu beigetragen, daß ein System der Statistik, wie man es in der DDR hatte, in sich zusammenbrach.

### **a) Die Analysen des getäuschten westdeutschen „Klassengegners“**

Es gehört m. E. auch zu einer fairen „Aufarbeitung“ des Kapitels „DDR“ in der Geschichte der amtlichen Statistik in Deutschland, die westdeutsche Seite zu betrachten. Das Problem dabei ist nicht so sehr, daß sich vieles aus heutiger Sicht als politische Naivität und Fehleinschätzung entpuppt hat (im nachhinein ist man immer schlauer), das Problem ist eher, daß sich die Verantwortlichen nicht nur bis heute nicht (oder zumindest nicht sehr wahrnehmbar) dazu bekannten, sondern auch gleich nach dem Zusammenbruch ganz ungeniert Analysen vorlegten über die außerordentliche Morbidität der DDR-Wirtschaft, der sie selbst noch vor wenigen Monaten eine ganz passable Gesundheit attestiert hatten.<sup>32</sup>

### **b) Transparenz und Zusammenarbeit in der westlichen Welt als Schranke für den Einfluß der Partei**

Die Mitwirkung der DDR in internationalen Organisationen (die ihr sehr wichtig war) war eine allmählich immer bedeutsamer gewordene Grenze

der Macht der SED über die Statistik. Im nachhinein und für Bürger einer Demokratie ist es schwer nachvollziehbar, wie stark die Parteiführung und auch die amtliche Statistik durch die erwähnten Anforderungen, statistische Daten an internationale Organisationen zu liefern, in Bedrängnis gebracht wurde.

Der Preis, den die DDR für ihre internationale Geltung zahlen mußte, war sehr hoch und er wurde erst allmählich erkennbar. Er bestand u.a. darin, daß Verheimlichung und Manipulation von Statistiken als Methode zur Sicherung der Macht der SED immer schwieriger wurde. Es ist wohl keine Übertreibung, wenn man sagt, daß das System der amtlichen Statistik der DDR in erster Linie vom Ausland ausgehebelt wurde. Und es verdient festgehalten zu werden, daß Transparenz und internationale Zusammenarbeit in Sachen Statistik auch ein Hebel der Demokratisierung ist.<sup>33</sup>

## **5 Versuch, Folgerungen zu ziehen**

### **a) Demokratische Prinzipien in der Statistik**

Eine Arbeitsgruppe ehemaliger leitender Funktionäre der SZS hatte 1987 eine ca. 300 Seiten starke Geschichte der SZS bis 1980 verfaßt<sup>34</sup>, in der das Kunststück vollbracht wurde, über so gut wie *keinen* der hier angesprochenen Sachverhalte zu berichten. Nur drei Seiten sind mehr technischen Aspekten der Veröffentlichungen der SZS gewidmet. Das zeigt deutlich, daß es zwei Welten in Sachen Statistik gibt, mit jeweils eigenen Qualitätsmaßstäben.

<sup>32</sup> Ich habe hierzu wesentlich mehr ausgeführt in den zitierten Veröffentlichungen zu dem Gutachten.

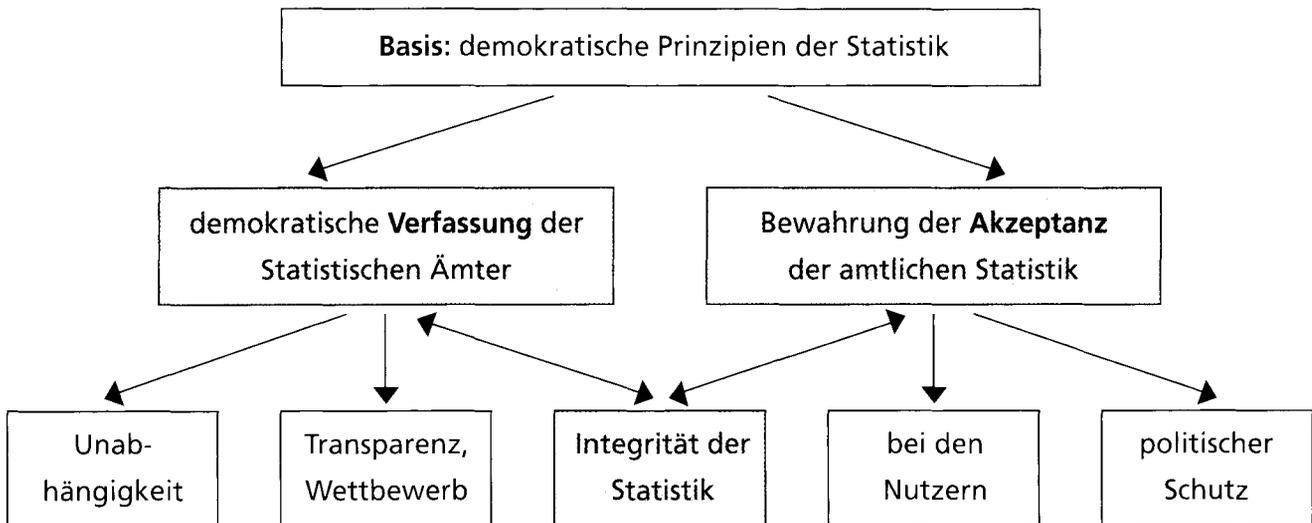
<sup>33</sup> Bei der Beschäftigung mit den Akten der amtlichen Statistik der DDR hat auf mich persönlich diese unfreiwillige Einsicht der DDR-Funktionäre wohl den größten Eindruck gemacht. Ich war mir vorher nicht in dem Ausmaß der positiven Effekte von Öffentlichkeit und Internationalität bewußt.

<sup>34</sup> Ein internes, nicht veröffentlichtes Papier der SZS.

Wie alles im Leben, so entscheidet auch bei der Statistik der „Geist“, aus dem heraus etwas geschieht darüber, was dabei herauskommt. Das

Verständnis des Statistikers von seiner Rolle in einer Demokratie ist deshalb sehr wichtig. Es ist die Basis für alles (vgl. Übersicht 3).

Übersicht 3



### b) Demokratische Verfassung der Statistik

Das, worüber hier berichtet wurde, war weniger Ergebnis des Fehlverhaltens einzelner Statistiker<sup>35</sup> als Konsequenz eines Systems, das sich auch die zu ihm passende amtliche Statistik schuf. Man kann keine guten Statistiker haben, wenn man nicht auch eine gute (rechtliche und politische) Verfassung der Statistik hat.

Es ist verführerisch, der Statistik vorzuschreiben, welche Ergebnisse sie zu liefern hat und nicht genehme Ergebnisse zu unterdrücken. Je mehr es bergab ging mit der DDR, desto fragwürdiger wurden auch die Gegenstände der Erhebungen

und deren begriffliche Abgrenzung und desto mehr wurde auch mit Worten und mit Zahlen geschönt.

Der einzig wirksame Schutz vor diesen Gefahren ist die Unabhängigkeit der Statistischen Ämter sowie die Transparenz und Internationalität der statistischen Arbeitsweise. Das Negativbeispiel der Herrschaft von G. M. über die SZS sollte Anlaß sein, darüber nachzudenken, den Statistischen Ämtern mehr Autonomie zu geben. Der Neutralität der amtlichen Statistik wird vor allem damit gedient, daß sie herausgehalten wird aus (politischen) Streitigkeiten<sup>36</sup>. Unabhängigkeit und Neutralität der Statistik sind hohe Wer-

<sup>35</sup> Man sollte nicht vergessen, daß vermutlich nur eine Handvoll Menschen die hier präsentierten und kommentierten Dokumente gekannt haben. Tausende haben über viele Jahre im Apparat der SZS gearbeitet ohne das gewußt zu haben, was hier dargestellt wurde.

<sup>36</sup> Es spricht deshalb viel für ein System, bei dem die Erhebung von Daten weitgehend Sache der amtlichen (staatlichen) Statistik ist und die stets sehr viel anfechtbarere Analyse dieser Daten weitgehend konkurrierenden privaten Instituten überlassen wird. Es ist rückblickend betrachtet ein Segen, daß für die z. T. geradezu peinliche Fehleinschätzung der ehemaligen DDR in Westdeutschland nicht die amtliche Statistik, sondern ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut verantwortlich war.

te, die alle, natürlich auch ganz besonders die politische Führung eines Staates, erkennen und anerkennen sollten.

### **c) Offenheit, Transparenz, Wettbewerb**

Information und Kommunikation sind Produktivkräfte. Sie entfalten ihre Kraft aber nur dann, wenn die Information korrekt und die Kommunikation offen ist.

Wenn Statistik dagegen als Umgang mit Staatsgeheimnissen betrachtet wird, dann kann auch nicht statistischen Daten gegenüber die unbefangene wissenschaftliche Neugier entwickelt werden, die notwendig ist, um sie überhaupt erst nutzbar zu machen. Die Geheimniskrämerei in der DDR war offensichtlich auch zum Schaden des Staatsapparats selber. Der Kontrollaufwand, der getrieben werden mußte war gewaltig und zugleich auch vergeblich; auf Dauer war der Rückstand der DDR und die Unzufriedenheit der Bevölkerung nicht zu verheimlichen. Spiegelbildlich zur DDR-Wirtschaft war auch die DDR-Statistik faktisch am Ende. Unter Voraussetzungen, wie sie in der DDR bestanden kann die Statistik auch kein Erkenntnisinstrument<sup>37</sup> sein. Die internationale Zusammenarbeit in der amtlichen Statistik, Transparenz und kritische Diskussion von Methoden und Ergebnissen sind hoch zu schätzen. Ohne sie ist auch die fachliche Integrität der Statistiker, und damit auch die Akzeptanz bei Befragten und Nutzern nicht zu wahren. Es ist bezeichnend, daß man in der DDR versuchte, gerade diese Dinge zu unterbinden, um sich so genau die Art von „Statistik“ zu schaffen, die zur Diktatur paßte.

### **d) Akzeptanz**

Die Erfahrung der DDR-Statistik könnte vielleicht das Bewußtsein dafür stärken, daß Öffentlichkeit und Neutralität der Statistik, die Nutzung der Statistik durch *alle* und eine unabhängige Statistikbehörde genauso ein Element der Demokratie ist wie die Meinungsfreiheit. Das sollte die Statistiker ermuntern, selbstbewußter aufzutreten, auf Mitwirkung der Befragten zu bestehen, gegen Mißbrauch der Statistik vorzugehen und auch Zurückhaltung des Staates zu fordern, wenn es darum geht, Mittel zu kürzen, die amtliche Statistik ohne einen entsprechenden Ausgleich mit Zusatzaufgaben zu belasten oder von ihr methodisch fragwürdige Berechnungen zu fordern. Die Bemühung um Akzeptanz und die professionelle Integrität der Statistiker ist gut, aber das reicht nicht aus. Es ist wichtig, die Sache offensiv zu vertreten und Verbündete in der Politik zu finden.

### **e) Politischer Schutz der amtlichen Statistik**

Die Aufrechterhaltung demokratischer Prinzipien verlangt auch einen beständigen Schutz der Statistik durch die Politik. Es ist relativ einfach, die Öffentlichkeit gegen die amtliche Statistik zu emotionalisieren. Es hat in der „alten“ Bundesrepublik im Zusammenhang mit der Volkszählung (1983) eine sehr emotionale und auch von Juristen beherrschte Diskussion gegeben in der m.E. einige *politische* Aspekte der amtlichen Statistik völlig zu kurz gekommen sind und bei der die Hauptsorge darin bestand, die Statistik zu verrechtlichen und ihr Fesseln

<sup>37</sup> Nicht nur der Aufwand und die Erfolglosigkeit des Verhinderns machen die Kosten der Statistikpolitik der DDR aus, hinzu kommt noch die Unfähigkeit, Information positiv als Produktivkraft zu nutzen. Das ist natürlich schwer zu greifen. Niemand weiß, welchen Weg die DDR gegangen wäre, wenn die breite Öffentlichkeit bedient worden wäre mit mehr und vertrauenswürdigeren Statistiken.

anzulegen, ganz so als wäre sie eine Gefahr für den freien Bürger. Es wäre schön, wenn die Erfahrungen mit der DDR-Statistik dazu beitragen, zu erkennen, daß dies eine falsche Sicht der Dinge ist, und daß Statistik in einer Demokratie vor allem ein Instrument des freien Bürgers ist und deshalb auch ein Zurückschneiden der Statistik nicht zu einem schlankeren und besseren Staat führt. Man sollte nicht nur in Datenschutz, Belastung der Befragten und Kosten Probleme und Gefahren sehen, sondern eher in Amputation oder Politisierung der Statistik oder in der Monopolisierung empirischer Erkenntnisse.

## Dokumentenanhang

Die folgenden Seiten enthalten einige im Text erwähnte Dokumente, und zwar auf dieser und der nächsten Seite findet man die ersten zwei Seiten des ursprünglichen Vorschlags der SZS zur Übergabe von Daten zum Außenhandel für die ersten drei Quartale 1987, (Schreiben der SZS vom 16.10.87). Dabei ist besonders Seite 2 von Interesse.

16.10.1987

### Vorschlag zur Übergabe von Außenhandelsangaben an den RGW und UNO-Organen für den Zeitraum 1.1. - 30.9.1987

---

#### Zum Export und Import insgesamt mit dem NSW

1. Für das 1. Halbjahr 1987 ergaben die statistischen Abrechnungsergebnisse im Gesamthandel mit dem NSW einen Importüberschuß von 250 Mio VM.

Im Interesse des Ausweises eines Exportüberschusses und unter Beachtung der Entwicklung zu den gemeldeten Angaben im Vorjahr wurden die Abrechnungsergebnisse für den NSW-Export um 2,2 Mrd. VM und den NSW-Import um 1,1 Mrd. VM erhöht.

Auf dieser Grundlage wurde dem RGW und den UNO-Organen für das 1. Halbjahr 1987 ein Exportüberschuß von 850 Mio VM gemeldet.

2. Im Zeitraum 1.1. - 30.9.1987 wurden im Gesamthandel mit dem NSW folgende Ergebnisse nach der Methode und zu Umrechnungsverhältnissen für die Öffentlichkeitsarbeit erreicht:

		im Vergleich zum 30.9. des Vorjahres zum <u>tatsächl.</u> Ist	zum <u>gemeldeten</u> Ist
Export	16 603 Mio VM	100,9 %	82,6 %
Import	17 182 Mio VM	114,3 %	92,0 %
Umsatz	33 785 Mio VM	107,3 %	87,7 %
Import- überschuß	579 Mio VM		

Diese Seite 2 des Schreibens ist vor allem deshalb von Interesse, weil sie im folgenden in zwei veränderten Formen wieder erscheint.

3. Damit auch per 30.9. ein Exportüberschuß gemeldet werden kann wird vorgeschlagen, Veränderungen in gleicher Höhe wie für das 1. Halbjahr vorzunehmen.

Daraus ergibt sich ein Exportüberschuß von 521 Mio VM.

Gleichzeitig wird damit erreicht, daß kein zu starker Rückgang beim Export und Import im Vergleich zu den im Vorjahr gemeldeten Angaben eintritt.

Daraus ergibt sich ein zu meldender

			zum gemeldeten Ist 30.9.1986
Export	von 18 803 Mio VM	=	93,6 %
Import	von 18 282 Mio VM	=	97,9 %
Umsatz	von 37 085 Mio VM	=	95,7 %
Export- überschuß	von 521 Mio VM		

4. Der Exportüberschuß im Handel mit dem sozialistischen Wirtschaftsgebiet beträgt 2 044 Mio VM, so daß für den Außenhandel insgesamt ein Saldo von + 2 565 Mio VM per 30.9.1987 an den RGW und UNO-Organen gemeldet wird.

Auf dieser Seite befindet sich eine handschriftliche Notiz als Aktenvermerk aufgrund einer Weisung von Günter Mittag (Datum 30.10.87, Dokument D 15.10). Der Text lautet:

Genosse H. Neumann hat mich am 30.10.87 beauftragt über folgendes den Leiter der SZS, Gen. Prof. Donda zu informieren: Der im Schreiben des Leiters vom 16.10.87 zu den Außenhandelsangaben für RGV [gemeint wohl: RGW] und UNO ausgewiesene Exportüberschuß per 30.9.87 in Höhe von 521 Mio VM wurde von Gen. Dr. Mittag nicht bestätigt. Entsprechend einer Entscheidung von Gen. Dr. Mittag ist ein Exportüberschuß von 910 Mio VM auszuweisen."

30.10.87

Aktenvermerk

JdH

Genosse H. Neumann hat mich am 30.10.87 <sup>beauftragt</sup> über folgendes den Leiter der SZS, Gen. Prof. Donda, zu informieren:

Wie im Schreiben des Leiters vom 16.10.87 zu den Außenhandelsangaben für RGV und UNO ausgewiesene Exportüberschuß per 30.9.87 in Höhe von 521 Mio VM wurde von Gen. Dr. Mittag nicht bestätigt. Entsprechend einer Entscheidung von Gen. Dr. Mittag ist ein Exportüberschuß von 910 Mio VM auszuweisen.

Gen. Ehrenpfefer hat die Gen. Schalk und Zeit informiert, daß Gen. Donda die mit dieser Entscheidung verbundenen notwendigen Verbindungen mit den Gen. Frenke und Plesing abstimmt.

Gen. H. Neumann bittet um Information über die neuen Ergebnisse.

Oriedel  
30.10.87

Das ist der handschriftlich korrigierte Entwurf vom 16.10.87 (davon Seite 2); die Korrekturen berücksichtigen die Intervention von Günter Mittag. Die handschriftlichen Zusätze stammen natürlich nicht von G.M. persönlich, wie leider im Buch von W. Krämer („So lügt man mit Statistik“, 6. Auflage 1995, Campus-Verlag Frankfurt/Main 1995, S. 154) behauptet.

3. Damit auch per 30.9. ein Exportüberschuß gemeldet werden kann wird vorgeschlagen, Veränderungen in gleicher Höhe wie für das 1. Halbjahr vorzunehmen.

*Für den 30.9. sind im Bericht angedeutete Hinweise*  
 Daraus ergibt sich ein Exportüberschuß von ~~521~~ <sup>910</sup> Mio VM. *Reifert*

Gleichzeitig wird damit erreicht, daß kein zu starker Rückgang beim Export und Import im Vergleich zu den im Vorjahr gemeldeten Angaben eintritt.

Daraus ergibt sich ein zu meldender

zum gemeldeten Ist 30.9.1986

<p><sup>910</sup>  <del>18 17 893</del>          36696</p>	<p>Export von 18 803 Mio VM = 93,6 %          Import von <del>148 282</del> Mio VM = <del>197,9</del> %          Umsatz von <del>137 085</del> Mio VM = <del>195,7</del> %          Export-          überschuß von <del>521</del> <sup>910</sup> Mio VM</p>
--------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

4. Der Exportüberschuß im Handel mit dem sozialistischen Wirtschaftsgebiet beträgt ~~2 044~~ Mio VM, so daß für den Außenhandel insgesamt ein Saldo von ~~12 569~~ <sup>384</sup> Mio VM per 30.9.1987 an den RGW und UNO-Organen gemeldet wird.

3 554

*Mit dem Betrag von 30,2 -  
 1150 help. Aufwand*

*Mit dem Betrag von 30,2  
 1315 help. Aufwand*

Das ist die endgültige Seite 2 im überarbeiteten Entwurf zur Übergabe von Daten zum Außenhandel für die ersten drei Quartale 1987 vom 30.10.87; d. h. die Außenhandelszahlen sind in dieser Form den internationalen Organisationen übergeben worden.

3. Für den 30.9. wird auf Grund eines zentralen Hinweises ein Exportüberschuß von 910 Mio VM festgelegt.

Daraus ergibt sich ein zu meldender

				zum gemeldeten Ist 30.9.1986
Export	von	18 803 Mio VM	=	93,6 %
Import	von	17 893 Mio VM	=	95,8 %
Umsatz	von	36 696 Mio VM	=	94,6 %
Export- überschuß	von	910 Mio VM		

4. Der Exportüberschuß im Handel mit dem sozialistischen Wirtschaftsgebiet beträgt 2 044 Mio VM, so daß für den Außenhandel insgesamt ein Saldo von + 2 954 Mio VM per 30.9.1987 an den RGW und UNO-Organen gemeldet wird.

# Die amtliche Statistik und der europäische Integrationsprozeß

## *Einleitung*

In meinem Vortrag geht es um den in den letzten Jahrzehnten stattfindenden Prozeß der europäischen Integration aus der Sichtweise eines Vertreters der niederländischen amtlichen Statistik. Ganz sicher haben Vertreter des öffentlichen Dienstes anderer Länder, die auf anderen Gebieten der Regierungspolitik oder -geschäfte tätig sind, ihre eigene Sicht der Dinge. In ihrer Gesamtheit würden all diese unterschiedlichen Betrachtungsweisen eine umfangreiche Quelle für die Untersuchung des europäischen Integrationsprozesses darstellen. Ich werde in meinem Vortrag nicht ausführlich auf theoretische oder politische Aspekte eingehen. Es geht mir vielmehr um eine beschreibende Darstellung, die in manchen Fällen auch heitere Momente beinhaltet. Ich beabsichtige nicht, den Eindruck zu erwecken, daß die „Europäische Statistik“ interessanter oder bedeutender ist als andere Gebiete. Dennoch steht meiner Meinung nach fest, daß die Statistik im europäischen Integrationsprozeß in den letzten Jahren eine ziemlich bedeutende Rolle gespielt hat und in der Zukunft diese Rolle sicherlich beibehalten wird. Deshalb werde ich im besonderen auf die Entwicklung in den neunziger Jahren insgesamt und speziell auf die zweite Hälfte der neunziger Jahre eingehen.

## *Die Schaffung der Benelux-Gemeinschaft*

Wenn es um die europäische Integration geht, so hat ein Niederländer den Vorteil, daß er über Erfahrungen sprechen kann, die sein Land

lange vor der Schaffung der Europäischen Gemeinschaften gesammelt hat. Wir verfügen sozusagen über weit zurückliegende praktische Erfahrungen auf diesem Gebiet. Natürlich meine ich damit den Zusammenschluß der Benelux-Länder. In vielerlei Hinsicht unterscheiden sich jedoch unsere Erfahrungen im Hinblick auf den Benelux-Zusammenschluß von den späteren europäischen Erfahrungen. Es macht natürlich einen großen Unterschied, ob ein Land der größte Partner in einer Gruppe von drei Staaten oder ein relativ kleiner Partner in einer Gruppe von 12 oder 15 Staaten ist.

Die Zollunion zwischen Belgien, den Niederlanden und Luxemburg wurde (als Ergebnis von Verhandlungen zwischen den drei Exilregierungen in London) offiziell am 1.1.1948 geschaffen (wobei anzumerken ist, daß die Wirtschaftsunion zwischen den Benelux-Staaten erst 1960 entstand). Bereits 1946 begannen jedoch intensive Verhandlungen über die statistischen Konsequenzen solch einer Zollunion. Das bei weitem wichtigste Gebiet der Statistik, mit dem man sich im Rahmen des Benelux-Zusammenschlusses zu beschäftigen hatte, war (und ist immer noch) eindeutig die Außenhandelsstatistik. Dennoch gingen die Anstrengungen zur Koordinierung der Statistik der Benelux-Staaten weit über den internationalen Handel hinaus. Für diese Koordinierungszwecke schuf der Rat der Wirtschaftsunion hauptsächlich auf Initiative von Herrn Idenburg (damaliger Generaldirektor des Niederländischen Statistischen Zentralamtes) am 12.12.1946 einen Koordinierungsausschuß für die Benelux-Statistik. Im Jahr 1947 kamen die Mitglieder dieses Ausschusses viermal zusammen, wobei diese Häufigkeit der

Treffen in den kommenden Jahren beibehalten wurde. Es erübrigt sich eigentlich anzumerken, daß die Koordinierung der Außenhandelsstatistik sich recht bald als eine schwierige Aufgabe erwies.

Ein zweites vordringliches Thema, mit dem sich der Ausschuß beschäftigte, war der Verbraucherpreisindex. Auch in dieser Hinsicht galt es, eine Vielzahl von technischen Problemen zu überwinden. Nach langen Verhandlungen kam man überein, daß die Niederlande einige Aspekte der belgischen Methodik übernehmen sollten. Um eine Vergleichbarkeit der absoluten Preisniveaus in den drei Ländern zu erzielen, wurde jedoch der niederländische (Amsterdamer) Warenkorb von 1934/35 verwendet. Mit dem Ziel einer einheitlichen Preiserfassung (d.h. der Erfassung von Preisen qualitativ und quantitativ vergleichbarer Waren) befand sich ein Behälter mit Mustern niederländischer Artikel in den drei Ländern im Umlauf.

Ein dritter wichtiger Punkt war der Lohnindex. Daneben standen in den ersten Jahren der Zusammenarbeit der Benelux-Staaten auf dem Gebiet der Statistik solche Themen auf der Tagesordnung wie die Hafenstatistik, Produktionsstatistik, Statistik der Budgets privater Haushalte und Landwirtschaftsstatistik. Die Bemühungen, insbesondere um die Harmonisierung der Landwirtschaftsstatistik, wurden auch durch die Empfehlung der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen für die Durchführung einer weltweiten Landwirtschaftszählung im Jahr 1950 angeregt.

Später wurde das Arbeitsgebiet immer mehr erweitert. Bis in die siebziger Jahre hinein stellte die Koordinierung der Statistik in den Benelux-Staaten eine wichtige und gleichzeitig anspruchsvolle Aufgabe dar. Mit der fortschreitenden Entwicklung der Europäischen

Gemeinschaften verringerte sich jedoch die Bedeutung der Arbeit im Hinblick auf die Statistik in den Benelux-Ländern.

## ***Die Entstehung der Europäischen Gemeinschaften***

Die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, 18.4.1951 in Paris) stellte den Beginn einer Ära dar, in der der Einfluß von Brüssel und Luxemburg auf die Arbeitsprogramme des Niederländischen Statistischen Zentralamtes und der anderen nationalen statistischen Ämter stetig wuchs. Von Anfang an benötigte das Leitungsgremium der EGKS eine Vielzahl von Statistiken, wobei nicht nur Statistiken über Produktion, Bestände sowie Handel und Transport von Kohle und Stahl erforderlich waren, sondern auch zu Löhnen, Preisen, Mieten, den Budgets privater Haushalte usw. Eine Reihe statistischer Kommissionen und Unterkommissionen wurde mit dem Ziel der Harmonisierung dieser Statistiken gebildet. Die Reisetätigkeit nach Brüssel und Luxemburg nahm beständig zu, teilweise explodierte ihr Umfang geradezu. 1953 wurde das Statistische Amt der EGKS geschaffen. Es wurde in Luxemburg angesiedelt und stand unter der Leitung von Professor Rolf Wagenführ aus Deutschland.

Mit dem Abschluß der Römischen Verträge (März 1957 mit Wirkung vom 1.1.1958) wurden die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und Euratom gegründet. Obwohl die „gemeinsamen Institutionen“ der drei Gemeinschaften (d.h. die Europäische Kommission und ihre Generaldirektionen) erst zehn Jahre später geschaffen wurden, drängten die Statistiker darauf, ein gemeinsames statistisches Amt aufzubauen. Diesem starken Wunsch wurde entsprochen. Im Jahr 1959 wurde das Statistische

Amt der Europäischen Gemeinschaften (SAEG) gegründet. 1972 wurden die in den verschiedenen Sprachen der Gemeinschaften verwendeten unterschiedlichen Akronyme durch Eurostat ersetzt, um so die aufgetretenen Verwirrungen zu mindern. Es dauerte dennoch eine lange Zeit, bis dieser Name mehr oder weniger offiziell verwendet wurde. (Genauer gesagt trägt diese Bezeichnung immer noch keinen vollkommen offiziellen Charakter, obwohl inzwischen das sogenannte Europäische Statistikgesetz von 1997 den Namen Eurostat verwendet.)

Das SAEG wurde von einer Art Aufsichtsrat geführt, der aus Vertretern der drei Gemeinschaften bestand. Die Abteilungen für Kohle- und Stahlstatistik sowie für Sozialstatistik befanden sich in Luxemburg, wohingegen die anderen Abteilungen in Brüssel angesiedelt waren. Als sich die drei Gemeinschaften 1968 zusammenschlossen, wurde das SAEG zu einer Generaldirektion der Europäischen Kommission mit Sitz in Luxemburg – im Austausch gegen einige andere Stellen, die nach Brüssel verlegt wurden. Mit der Verlagerung des SAEG am 15.7.1968 begann eine Zeit, in der Luxemburg zu dem Ziel wurde, das die Mitarbeiter des Niederländischen Statistischen Zentralamtes bei ihren internationalen Reisen am häufigsten besuchten.

Die Koordinierung der Statistiken innerhalb der EWG war von Anfang an eine schwierige Aufgabe. Brüssel benötigte dringend Zahlen, und wenn das SAEG in Zusammenarbeit mit den nationalen statistischen Ämtern nicht oder nicht schnell genug in der Lage war, diese Zahlen zu liefern, begannen die anderen Generaldirektionen der Kommission mit eigenen Datenerhebungen. Darüber waren das Niederländische Statistische Amt wie auch andere nationale Ämter natürlich nicht erfreut, wobei diese Verärgerung auch häufig sehr direkt geäußert wurde. Die Statistiker der nationalen Ämter waren weiterhin nicht zufrieden mit der Vorge-

hensweise bei der Erstellung der Arbeitsprogramme des SAEG. Als dann im Jahr 1964 auf einer Konferenz der Leiter der nationalen statistischen Ämter ein Jahresarbeitsprogramm wie auch ein Mehrjahresarbeitsprogramm vorgestellt wurden, war das für viele ein Schritt in die richtige Richtung, obwohl es gleichzeitig viel Kritik gab, was die Struktur dieser Programme anbetraf. Daneben gab es auch Bedenken in bezug auf die Wahrung der statistischen Geheimhaltung seitens des SAEG. Obwohl es keinen eindeutigen Hinweis auf die Verletzung dieses Prinzips gab, war dies doch ein eindeutiges Beispiel für die Bedenken, die viele nationale statistische Ämter bezüglich des SAEG hatten. Es war eine Einrichtung der Europäischen Kommission, und man hatte den Eindruck, daß es als solche nicht über die gleiche Unabhängigkeit verfügte wie die meisten nationalen statistischen Ämter. Wahrscheinlich existierten auch Bedenken hinsichtlich einer klaren Trennung zwischen dem SAEG und Brüssel. Man befürchtete, daß Informationen über einzelne Firmen in Brüssel bekannt werden und für andere als statistische Zwecke verwendet werden könnten (denn es gab ja z.B. nur wenige Unternehmen, die im Kohle- und Stahlbereich tätig waren). Es sollte in diesem Zusammenhang auch erwähnt werden, daß über einen langen Zeitraum hinweg andere Stellen der Kommission den Großrechner des SAEG mitbenutzten.

## ***Erweiterung der europäischen Statistik***

Obwohl das SAEG 1959 nur 58 Mitarbeiter hatte, waren seine Aktivitäten erstaunlich breit gefächert. Das SAEG begann seine Arbeit mit einem Lohnkostenprojekt und veröffentlichte sein erstes Handbuch zur Landwirtschaftsstatistik. Wenig später wurde die erste Arbeitskräfteerhebung (1960) in Angriff genommen, und

die ersten Energiebilanzen (1962) und sogar Input-Output-Tabellen (1965) wurden veröffentlicht. Ein wichtiger Schritt war auch die Annahme (1970) der ersten Version der europäischen Fassung des Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen der Vereinten Nationen (ESVG) sowie der NACE (Statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft), die die europäische Version der ISIC (Internationale Systematik der Wirtschaftszweige) darstellt. Im Jahr 1972 wurde die europäische Verordnung zur Erstellung eines Warenverzeichnisses für die Außenhandelsstatistik (NIMEXE: Warenverzeichnis für die Statistik des Außenhandels der Gemeinschaft und des Handels zwischen ihren Mitgliedstaaten) verabschiedet.

Bereits in den siebziger Jahren begann das SAEG mit dem Aufbau einer elektronischen Datenbank mit statistischen Zeitreihen, die den Namen CRONOS trug. Im Jahr 1981 wurde die Datenbank – zunächst über Verträge mit kommerziellen Datenhändlern – der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. 1982 wurde diese Datenbank um Außenhandelsstatistiken ergänzt, und 1988 entstand dann Eurofarm, eine Datenbank mit Tabellen und Einzeldaten über die mehr als sieben Millionen landwirtschaftlichen Betriebe in der Europäischen Union (EU).

Gegenwärtig verfügt Eurostat über ca. 350 Mitarbeiter in Dauerarbeitsverhältnissen, eine annähernd gleiche Anzahl von Zeitarbeitskräften und abgeordneten Mitarbeitern sowie über Berater, deren Aufgabe in der Weiterentwicklung der europäischen Statistik besteht.

## ***Mit gemischten Gefühlen in Richtung Europa***

Es ist keine Übertreibung, wenn ich sage, daß das Centraal bureau voor de statistiek (CBS)

über lange Zeit eine anti-europäische (d.h. gegen Eurostat gerichtete) Meinung vertrat. Während die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und der OECD allgemein begrüßt wurde, empfand man die Aufgaben innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft oft als Belastung. Für diese ablehnende Haltung gab es verschiedene Gründe.

Der erste und wichtigste Grund bestand (und besteht zum Teil heute noch) in dem scheinbar grenzenlosen Bedarf an tief gegliederten statistischen Daten seitens der Europäischen Gemeinschaften in Verbindung mit dem Eindruck, daß deren interne Koordinierung ernsthafte Mängel aufwies. Diese Situation hatte innerhalb des CBS und anderer nationaler statistischer Ämter zur Folge, daß die EU-Anforderungen bei ständig wachsenden Haushaltszwängen nur auf Kosten der nationalen Bedürfnisse erfüllt werden konnten. Nicht selten kam es vor, daß der europäische Bedarf zusätzliche Datenerhebungen oder -aufbereitungen erforderlich machte (in dem Fall, wenn die europäischen Klassifikationen nicht vollkommen mit den nationalen Klassifikationen übereinstimmten). An dieser Stelle ist auch die Rolle der Dutch Central Commission of Statistics (CCS – die über die Arbeitsprogramme des CBS entscheidende Stelle) auf dem Weg nach Europa zu erwähnen. Bereits 1960 brachte Idenburg den europäischen Datenbedarf in der CCS zur Sprache. Er beabsichtigte, sämtliche europäische Datenerhebungen, an denen das CBS beteiligt war, der CCS vorzulegen, obwohl er dabei berücksichtigte, daß in rechtlicher Hinsicht die Zustimmung der CCS eigentlich nicht erforderlich war, da diese Datenerhebungen auf internationalem Recht beruhten, dem das nationale Recht untergeordnet ist. In den achtziger Jahren verabschiedete die CCS ein (vom damaligen CBS-Generaldirektor Begeer ausgearbeitetes) System von 13 Kriterien zur Bestimmung der Prioritäten des statisti-

schen Programms. Eines dieser Kriterien bezog sich auf die Frage, ob eine internationale rechtliche Verpflichtung (z.B. eine Europäische Verordnung oder Richtlinie) in bezug auf die Erstellung bestimmter Statistiken existierte. War das der Fall, dann stellten die entsprechenden Statistiken eine Priorität ersten Ranges dar. Pflicht ist Pflicht, lautete die Begründung. Mit der Zeit führte diese „Euro-Loyalität“ jedoch zur Entstehung von Problemen, insbesondere dann, wenn sich das CBS wieder einmal einer neuen Runde von Haushaltskürzungen ausgesetzt sah (und das war seit 1982 ständig der Fall). In diesem Zusammenhang stellten einige CCS-Mitglieder die Frage, ob es nicht möglich sei, daß das CBS die EWG-Auflagen weniger genau nehme – „wie einige andere Länder das auch tun“ (womit angedeutet wurde, daß sich die Niederlande strenger an die Gesetze hielten als diese anderen Länder – was übrigens niemals mit Fakten tatsächlich untermauert werden konnte; in den meisten europäischen Aufstellungen nehmen die Niederlande einen nicht mehr als „durchschnittlichen“ Platz in bezug auf die Einhaltung der Regeln ein).

Ein zweiter Grund für die anti-europäische Haltung innerhalb des CBS bestand darin, daß die EWG im Gegensatz zu anderen internationalen Organisationen (oder besser: supranationalen Organisationen, da dieser Begriff den Status der EWG und ihrer Nachfolgeeinrichtungen besser verdeutlicht) den Mitgliedstaaten die Verpflichtung zur Erstellung bestimmter Statistiken auferlegen konnte. Darüber hinaus bestand eine Abneigung gegenüber der Ansicht von Eurostat, „im Namen der EWG-Mitgliedstaaten“ in anderen internationalen Gremien, wie z.B. der UNO, sprechen zu können.

Der dritte und letzte Grund, der hier erwähnt werden soll, bestand darin, daß – abgesehen von einigen wenigen Ausnahmen – die meisten SAEG-Mitarbeiter (mochten sie auch noch so

qualifiziert sein) keinerlei praktische Erfahrungen in einem nationalen statistischen Amt gesammelt hatten und deshalb zu unrealistischen Vorstellungen in bezug auf die Möglichkeiten für die Erhebung bestimmter Statistiken und die damit verbundenen Folgen für die Auskunftspflichtigen neigten. In seinem letzten Geschäftsplan hat Eurostat selbst diese Schwäche seiner Mitarbeiter eingestanden. Mit anderen Worten, viele Mitarbeiter des CBS hatten den Eindruck, daß sie bei ihren Kontakten mit Eurostat nicht auf ihresgleichen, d.h. Berufskollegen aus der internationalen Statistikergemeinschaft trafen. Natürlich gab es auch Ausnahmen, wie zum Beispiel auf dem Gebiet der Landwirtschaftsstatistik, wo die Zusammenarbeit außerordentlich intensiv war.

Obwohl alle bisherigen Aussagen bis zu einem gewissen Grad ihre Gültigkeit behalten haben und Spannungen auch weiterhin existieren, hat sich die Einstellung gegenüber Eurostat seit Beginn der neunziger Jahre wesentlich geändert. Mit einfachen Worten läßt sich diese Veränderung wie folgt begründen: Ist Konfrontation erfolglos, sollte man es mit Kooperation versuchen. Es war ohnehin klar, daß, unabhängig von den Aktivitäten des CBS, der europäische Einfluß auf die holländischen Statistiken ständig wachsen würde. Deshalb war man der Ansicht, daß der Versuch der Einflußnahme auf das europäische statistische System durch eine aktive Teilnahme an seiner Entwicklung produktiver und effektiver sein würde, als aktiven oder passiven Widerstand zu leisten. Diese Änderung der Einstellung äußerte sich in mehrerer Hinsicht. Zu allererst sollte hier die Förderung der persönlichen Beziehungen genannt werden. Zweitens begann das CBS mit der Abordnung von Mitarbeitern zur aktiven Teilnahme an der Ausarbeitung von Standards bei Eurostat. Daneben begann das CBS, sich aktiv an europäischen Ausschreibungen für die

Durchführung bestimmter statistischer Projekte und Studien zu beteiligen. Und schließlich schlug das CBS die Schaffung sogenannter LEGS (Leadership Groups of member countries) vor, die gemeinsam an der Entwicklung bestimmter neuer europäischer Statistiken arbeiten.

## ***DGINS wird zum ASP***

Nicht lange nach Schaffung der EGKS fanden bereits regelmäßige Treffen der Leiter der nationalen statistischen Ämter der sechs Mitgliedstaaten statt, in der Regel zweimal jährlich. Die erste Sitzung war am 15.7.1953. Schon bald erhielten diese Treffen den Namen DGINS (Kurzform der offiziellen französischen Bezeichnung „Conférence des Directeurs-Généraux des Instituts Nationales de la Statistique“). Seit der Sitzung von 1956 in Paris entwickelte sich die Tradition, daß das Frühjahrstreffen in einem der Mitgliedsländer stattfand und das Herbsttreffen in Luxemburg oder Brüssel. Als sich die Gemeinschaft von 6 auf 9, dann 12 und heute 15 Mitgliedstaaten erweiterte, mit schließlich 11 verschiedenen Sprachen, ergaben sich durch Übersetzung und Dolmetschen zwangsläufig ständig wachsende Probleme. Wie man sagte, hatte man für die DGINS eine Art Kompromiß gefunden, und zwar in dem Sinne, daß man die Anzahl der Arbeitssprachen auf vier beschränkte (Französisch, Englisch, Deutsch und Italienisch). Im Gegenzug wurde das Privileg gewährt, in einem der Mitgliedsländer zu tagen, was für EWG-Sitzungen eine Seltenheit war. Später wurden in den Konferenzen weitere Sprachen eingesetzt, aber nur selten Niederländisch. Nebenbei gesagt bestand die Leitung des CBS nie auf der Verwendung der niederländischen Sprache.

Im Jahr 1989 änderte sich der Status der DGINS, die auf Beschluß des Rates offizielles EU-Gre-

mium wurde (Ausschuß für das Statistische Programm, kurz ASP). Aufgabe dieses Ausschusses war es, die Europäische Kommission bei allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit den statistischen Arbeitsprogrammen von Eurostat zu beraten sowie über bestimmte Punkte der Umsetzung dieser Programme zu entscheiden, und zwar im Rahmen der sogenannten „Komitologie“ (auf diesen Begriff werde ich später noch genauer eingehen).

Die Bezeichnung DGINS wurde allerdings für Treffen anderer Art beibehalten, nämlich für jährlich stattfindende Seminare zur Erörterung aktueller statistischer Themen und bedeutender Entwicklungen in Methodik und statistischer Organisation.

## ***Aufstieg und Niedergang der statistischen Arbeit in der Benelux-Gemeinschaft***

Lassen Sie mich noch einmal auf die Benelux-Länder zurückkommen. Wie bereits erwähnt, war die statistische Zusammenarbeit zwischen Belgien, den Niederlanden und Luxemburg über etwa 20 Jahre hinweg eine wichtige Angelegenheit. In vielerlei Hinsicht waren die Beratungen zwischen den Benelux-Ländern eine Art Test für spätere EWG-Beratungen, und in zahlreichen Punkten erzielten diese Länder lange vor der EWG greifbare Ergebnisse.

Im Jahr 1954 entstand der vierteljährliche Benelux-Statistikbericht, der harmonisierte Zahlen für ein breites Themenspektrum enthielt. 1957 wurde eine monatlich erscheinende Benelux-Pressemitteilung zur Außenhandelsstatistik eingeführt. Der Benelux-Koordinierungsausschuß für Statistik erstellte 1958 sein erstes offizielles Arbeitsprogramm. Im selben Jahr erschien eine Benelux-Klassifikation der Berufe auf Grundlage der ISCO (International Standard Classifica-

tion of Occupations) der UNO. Der Koordinierungsausschuß stellte fest, daß es großen Bedarf an einer detaillierteren Fassung des Warenverzeichnisses für die Außenhandelsstatistik gab, das zu jener Zeit etwa 4.000 Positionen umfaßte (das heutige EU-Verzeichnis hat etwa 10.000 Positionen).

Bei Gründung der Benelux-Wirtschaftsunion (1.11.1960) wurde der Koordinierungsausschuß zu einem der sogenannten „Sonderausschüsse“ der Benelux-Gemeinschaft. Noch im selben Jahr erhielt das einheitliche Benelux-Warenverzeichnis offiziellen Charakter. Der Statistische Ausschuß Benelux befaßte sich unter anderem mit den Möglichkeiten einer „einseitigen Erhebung“ von Handels- und Verkehrsdaten. Einige Erfahrung mit solchen Methoden hatte man bereits bei der Statistik der Rheinschiffahrt gewonnen: Deutschland erhob Angaben über den Verkehr rheinaufwärts, während die Niederlande die Verkehrsbewegungen rheinabwärts übernahmen. 1961 wurden die Möglichkeiten einer einseitigen Datenerhebung weiter untersucht, doch fiel keine konkrete Entscheidung. Allerdings blieb dieses Thema über Jahre hinweg auf der Tagesordnung.

Ein Erfolg des Ausschusses bestand darin, daß die Benelux-Länder 1965 ein gemeinsames Zollpapier einführten – das erste seiner Art im EWG-Raum. Dieses Papier wurde für Güter verwendet, die über eine Außengrenze in das Benelux-Gebiet gelangten und nach der Durchführung durch Benelux über eine andere Außengrenze exportiert wurden. Gleichzeitig blieb das Warenverzeichnis weiterhin ein aktuelles Thema. Der für dieses Verzeichnis zuständige Unterausschuß tagte allein im Jahr 1966 nicht weniger als 22mal.

Das Jahr 1967 stellte einen Wendepunkt in der statistischen Arbeit der Benelux-Länder dar. Die Zahl der Sitzungen ging rapide zurück. Es war

klar, daß die EWG die Initiative übernommen hatte. Dennoch erfolgte 1969 noch ein wichtiger Schritt. Es wurde beschlossen, daß ab 1. Januar 1971 die Erhebung statistischer Angaben über den Handel an den Innengrenzen des Benelux-Gebietes eingestellt werden sollte. Dies war wohlgernekt rund 20 Jahre bevor die EG dasselbe erreichte: Das Intrastat-System trat erst 1993 in Kraft.

Natürlich brachte das neue System trotz seines durchdachten Aufbaus zahlreiche Probleme mit sich, wie auch das spätere Intrastat-System zu einer erheblichen Verschlechterung der Außenhandelsstatistik führte. In den Benelux-Ländern wurden daher große Bemühungen zur Untersuchung der Diskrepanzen unternommen. Die Import- und Exportzahlen der drei Länder wurden sehr detailliert verglichen, um die Ursachen für die Unterschiede zu ermitteln und um herauszufinden, wie solche Diskrepanzen vermieden oder verringert werden können.

Um das Jahr 1980 wurde die Koordinierung der Statistik zwischen den Benelux-Ländern faktisch mehr oder weniger eingestellt, während das offizielle Ende dann Mitte der neunziger Jahre kam. Die Beziehungen zwischen dem CBS der Niederlande, dem nationalen statistischen Amt Belgiens und Statec von Luxemburg blieben zwar hervorragend, doch wurden die Sitzungen des Benelux-Sonderausschusses für Statistik nicht weitergeführt.

## ***Der Binnenmarkt***

In den sechziger Jahren wurden die Einfuhrzölle zwischen den EWG-Ländern abgeschafft. Es wurde deutlich, daß die Entwicklung auf einen einzigen großen Binnenmarkt hinauslief, innerhalb dessen es freien Verkehr von Gütern, Dienstleistungen, Personen und Kapital geben würde. Im Laufe der folgenden Jahrzehnte

wurden zwar zahlreiche kleine Schritte in Richtung dieses großen Ziels unternommen, doch dauerte es zwanzig Jahre, bis der entscheidende Impuls zur Schaffung des Europäischen Binnenmarktes gegeben wurde, und zwar durch Jacques Delors, den Präsidenten der Europäischen Kommission. Die Einheitliche Europäische Akte (1992) legte fest, daß der Binnenmarkt am 1.1.1993 Realität werden sollte. Die Konsequenzen, die sich daraus für Statistiker ergaben, betrafen vor allem die Außenhandelsstatistik, da es für den Handel innerhalb der EWG keine Zollpapiere mehr gab.

Auf der DGINS-Sitzung in Palmela (1986) kam zum ersten Mal der Gedanke einer direkten Erhebung der Außenhandelsdaten bei den Unternehmen auf. Es folgte eine hitzige Diskussion, und – gewissermaßen als Ankündigung künftiger Katastrophen – fiel während der Sitzung mehrfach der Strom aus. Die meisten Generaldirektoren hielten die Idee für hochgradig riskant und prophezeiten gewaltige Probleme sowie erhebliche Qualitätseinbußen. Daraufhin wurde eine Mitteilung an die Europäische Kommission gesandt, die diese Bedenken zum Ausdruck brachte. Aber ganz offensichtlich war der politische Trend unumkehrbar. Lediglich die Benelux-Länder verfügten über etwas Erfahrung mit der direkten Erhebung von Außenhandelsdaten und hatten daher eine deutlichere Vorstellung von den künftigen Entwicklungen. Die Verhandlungen über den genauen Inhalt der sogenannten Intrastat-Verordnung zogen sich zwar über mehrere Jahre und Dutzende von Sitzungen hin, aber am 1.1.1993 trat das Intrastat-System in Kraft. Die Unternehmen mußten ihre Ein- und Ausfuhrgeschäfte direkt an die nationalen statistischen Ämter melden. Aufgrund eingebauter Schwellen waren kleine Firmen von der Berichtspflicht befreit, während mittlere Unternehmen eine vereinfachte Berichtsform wählen konnten. Die Bilanz nach ei-

nigen Jahren Erfahrung mit Intrastat lautet leider, daß das neue System zu deutlichen Qualitätseinbußen bei der Außenhandelsstatistik geführt hat, und zwar insbesondere bei den Daten auf der untersten Gliederungsebene, d.h. genau bei denjenigen Informationen, die viele Nutzer in der Wirtschaft benötigen.

Die Fortschritte in Richtung Binnenmarkt gaben der Weiterentwicklung der europäischen Statistik zahlreiche neue Impulse. Darüber hinaus bekam Eurostat einen neuen Generaldirektor: der Franzose Yves Franchet – mit Unterstützung aus Brüssel und in Zusammenarbeit mit seinen Direktoren – war für die Einführung einer ganzen Reihe statistischer Verordnungen und Richtlinien verantwortlich.

Eine der umstrittensten Verordnungen (gemeinhin als Verordnung 1588 bekannt) erlaubte es den nationalen statistischen Ämtern, Daten an Eurostat zu liefern, die nach nationaler Gesetzgebung eigentlich als vertraulich galten. Eurostat hielt eine solche Verordnung für erforderlich, da es in einigen Fällen nicht in der Lage war, europäische Aggregate zusammenzustellen (insbesondere für bestimmte Wirtschaftszweige). Grund hierfür war die äußerst geringe Anzahl an Unternehmen in einigen Wirtschaftszweigen, die bewirkte, daß entsprechende Aggregate als vertraulich angesehen wurden und daher nicht an Eurostat übermittelt werden konnten. Zweck der „1588“ war es, den nationalen statistischen Ämtern eine solche Übermittlung mit einigen strikten Auflagen (einschließlich der Einführung eines sehr strengen Sicherheitssystems bei Eurostat) zu ermöglichen, wodurch nationale Gesetze und Gepflogenheiten bezüglich der Geheimhaltung außer Kraft gesetzt wurden. In der Phase der Verhandlungen über „1588“ fanden in den Niederlanden Beratungen hierzu statt, darunter eine ganze Reihe von Gesprächen mit Wirtschaftsverbänden. Eines der Probleme dabei bestand

darin, die Gesprächspartner davon zu überzeugen, daß es (und wie wir bereits vorher gesehen haben, war dies ein altbekanntes Problem) eine klare Trennung zwischen Eurostat und anderen Stellen der Kommission geben würde. Es dauerte einige Jahre, bis das erforderliche Geheimhaltungssystem bei Eurostat funktionsfähig war, doch dann wurden tatsächlich vertrauliche Daten geliefert.

## ***Der Weg zur Europäischen Union***

Die deutsche Wiedervereinigung von 1990 bedeutete unter anderem eine gewaltige Herausforderung für die Statistiker, insbesondere im Statistischen Bundesamt, aber auch bei Eurostat. Darüber hinaus war sie ein Signal für die künftige Entwicklung: eine weitere Ausdehnung der EU. Der Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) von 1991 bedeutete, daß die Länder der EFTA (Europäische Freihandelsassoziation) bereit waren, die statistischen Standards der EU (als Teil des sogenannten „*acquis communautaire*“) zu übernehmen, und daß sie sich auch am Prozeß der Weiterentwicklung von Standards und Programmen beteiligten. Im Jahr 1995 traten die früheren EFTA-Mitglieder Österreich, Schweden und Finnland der EU bei, während aus Norwegen und der Schweiz als Ergebnis eines Volksentscheids eine Absage kam.

Als eine weitere bedeutende Entwicklung nach dem Vertrag von Maastricht (1992), mit dem der Entwurf für die Schaffung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) vorlag, erhielt die europäische Statistik eine direktere Bedeutung für politische Entscheidungen, denn die Kriterien für die Zulassung eines Landes zur WWU waren weitgehend statistischer Art, wie z.B. die Inflationsrate, die Staatsver-

schuldung sowie das Haushaltsdefizit als Prozentsatz des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Das heißt, eine Harmonisierung der (vollständigen und detaillierten) Messung all dieser Indikatoren und der zugrundegelegten Statistiken gewann zunehmend an Dringlichkeit. Zu diesem Zweck schlug die Europäische Kommission eine ganze Reihe neuer Verordnungen und Richtlinien vor, wie z.B. die Verordnung über den Harmonisierten Verbraucherpreisindex und eine weitere über das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (das sogenannte ESVG 1995). Ein Ausschuß zur Harmonisierung der Bruttonettoproduktberechnungen (BSP-Ausschuß) wurde eingesetzt, zu dessen Aufgaben es gehörte, die korrekte und vollständige Anwendung des ESVG in den Mitgliedstaaten zu überwachen. Alle Mitgliedstaaten mußten umfassende und detaillierte Beschreibungen der Methodik ihrer Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen vorlegen, und es wurden Kontrollbesuche organisiert, um festzustellen, ob die Angaben wirklich mit der Praxis übereinstimmten.

Da die endgültige Entscheidung darüber, welche Länder zur WWU zugelassen würden, im Frühjahr 1998 fallen sollte, waren strenge Zeitpläne für die Vorlage aller statistischen Komponenten erforderlich. Die Kommission nutzte diese Dringlichkeit, um beträchtlichen Druck auf die Mitgliedstaaten auszuüben, die rasch schwierige Entscheidungen zu neuen Methoden und zur Umsetzung neuer Regeln treffen sollten, obwohl die Statistiker hierbei auf erhebliche Schwierigkeiten stießen. Um die Mitgliedstaaten zu Entscheidungen zu zwingen, wurde es in zunehmendem Maße zur Normalität, Abstimmungen im Rahmen der „Komitologie“ vorzunehmen, einem Verfahren, das früher nur selten angewandt wurde.

An dieser Stelle muß ich kurz auf das Konzept der „Komitologie“ eingehen. „Komitologie“ ist

der EU-Begriff für das System von Verfahrensweisen und Regeln bezüglich des Mandats der Europäischen Kommission zur Umsetzung von Entscheidungen des Europäischen Rates (des höchsten Exekutivorgans der Europäischen Union). Das System der Komitologie wird in einer Ratsentscheidung (87/373) aus dem Jahr 1987 beschrieben. Es besagt im wesentlichen, daß die Kommission bei der Umsetzung von Entscheidungen des Rates durch Ausschüsse unterstützt wird, die drei Funktionen haben können: eine beratende, eine ausführende oder eine regulierende Funktion. Außer bei beratenden Ausschüssen gilt folgendes Verfahren: Wenn der Ausschuß einem Vorschlag der Kommission nicht zustimmt, wird dieser Vorschlag entweder zurückgezogen oder dem Rat zur endgültigen Entscheidung vorgelegt. Im Bereich der Statistik haben die meisten Ausschüsse eine ausführende Aufgabe (meist übernimmt der ASP diese Funktion).

Um das Europäische Währungsinstitut (Vorläufer der Europäischen Zentralbank) formell in Entscheidungen zu statistischen Angelegenheiten einzubeziehen, wurde im Jahr 1991 der Ausschuß für Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken (AWFZ) eingesetzt, der das Gegenstück zum ASP darstellt. Der AWFZ bildet das Forum für die Zusammenarbeit zwischen Statistikern der Zentralbanken und der nationalen statistischen Ämter. Mit Hans van Wijk, stellvertretender Direktor der Niederländischen Zentralbank, als seinem ersten Vorsitzenden spielte der AWFZ eine Schlüsselrolle bei der genaueren Definition der Regeln und Verfahrensweisen in statistischen Angelegenheiten, die direkte Relevanz für die WWU hatten. In diesem Sinne beriet er die Kommission hinsichtlich des richtigen Umgangs mit Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten ergreifen wollten, um ihr Haushaltsdefizit oder die Staatsverschuldung mit den für die WWU geltenden Normen in Einklang zu bringen.

Daneben versuchte man, einen „demokratischen“ Zweig zum Entscheidungsprozeß über das europäische statistische System zu schaffen. Beim Europäischen Beratenden Ausschuß für statistische Informationen im Wirtschafts- und Sozialbereich (BASIS) der EG, der ebenfalls im Jahr 1991 eingesetzt wurde, handelt es sich vor allem um einen Rat der Statistiknutzer. Jedes Land ist mit zwei Mitgliedern vertreten, von denen die meisten entweder aus der Wissenschaft oder von Gewerkschaften bzw. Arbeitgeberorganisationen kommen. Die Leiter der nationalen statistischen Ämter sind kraft ihres Amtes Mitglieder im BASIS. Der BASIS übt eine beratende Funktion in bezug auf die Arbeitsprogramme von Eurostat aus. Sein Einfluß ist bisher aus mehreren Gründen begrenzt. Ausschlaggebend hierfür sind vor allem zeitliche Gründe: Nur selten erlauben es die Zeitpläne für Entscheidungen, den Rat des BASIS zu berücksichtigen (er tagt nur einmal jährlich). Allerdings werden nachträgliche Stellungnahmen des BASIS ernst genommen. Ein zweiter Grund dafür, daß BASIS noch nicht den vielleicht wünschenswerten Einfluß erlangt hat, besteht in seiner Größe und Heterogenität, wobei viele Mitglieder zwar vielleicht Statistiknutzer sind, aber mit dem europäischen statistischen System nicht sehr vertraut sind. Zur Verbesserung seiner Effizienz setzte der BASIS kürzlich einige Unterausschüsse ein, die durch sogenannte „Arbeitsmitglieder“ unterstützt werden. Bei diesen handelt es sich um Experten aus den nationalen statistischen Ämtern, die bei der Ausarbeitung nützlicher Ratschläge helfen.

## ***Stellung der Statistik in der Europäischen Union***

Lange Zeit hatte die Statistik in den Europäischen Gemeinschaften eine nur schwache gesetzliche Grundlage. Wenn die Kommission

neue statistische Verordnungen erlassen wollte, mußte sie sich auf Artikel 213 des Vertrags beziehen, der lediglich besagt, daß die Kommission zur Erfüllung ihrer Aufgaben „Informationen sammeln darf“. Diese Situation wurde mit dem Vertrag von Amsterdam im Jahr 1997 behoben. Es wurde ein neuer Artikel 213a beschlossen, in dem die Rolle der Kommission bei der Erstellung europäischer Statistiken genauer beschrieben wird. Darüber hinaus wurde die Verordnung Nr. 322/97 zur Gemeinschaftsstatistik beschlossen, die eher unter der Bezeichnung „Europäisches Statistikgesetz“ bekannt ist. Diese wurde durch eine Entscheidung der Kommission (21.4.1997, 97/281/EG) ergänzt, die sich mit Eurostats Koordinierungsfunktion bei allen statistischen Arbeiten im Apparat der Kommission befaßt. Das Europäische Statistikgesetz enthält eine Bestimmung, nach der die Kommission Mehrjahresarbeitsprogramme dem Rat und Jahres-Arbeitsprogramme dem ASP vorlegen soll.

Um die Effizienz des ASP zu erhöhen, wurde vor einigen Jahren ein informelles Beratungsverfahren eingeführt: Vor den eigentlichen Sitzungen trifft sich eine kleine, sogenannte „Partnerschaftsgruppe“, in der Eurostat mit den nationalen statistischen Ämtern aus folgenden Ländern berät: aus dem Land, das jeweils die Präsidentschaft in der Europäischen Union innehat, sowie aus dem Land, das diese Funktion davor ausübte und demjenigen, das sie anschließend ausüben wird.

Eine neue Form der Zusammenarbeit zwischen den nationalen statistischen Ämtern der Europäischen Union sind sogenannte LEGS (kurz für „Leadership Groups“). Diese Konstruktion wurde vom Niederländischen Statistischen Zentralamt vorgeschlagen. Der zugrundeliegende Gedanke hierbei ist, daß eine Gruppe von Ländern die Führung bei der Entwicklung neuer Bereiche der Gemeinschaftsstatistik über-

nimmt. Dies gibt den Ländern die Gelegenheit, bei der Entwicklung praktikabler Methoden für neue statistische Bereiche die Initiative zu ergreifen, statt einfach abzuwarten, was die Kommission (Eurostat) vorschlägt. Im Jahr 1998 gab es Leadership Groups für die Bereiche Gesundheitsstatistik und Kulturstatistik sowie die Folgen der Einführung des Euro.

## ***Schlüsselthemen der Zukunft***

Es ist meines Erachtens offensichtlich, daß die Statistik bei der künftigen Gestaltung, Erweiterung und Stärkung der Europäischen Union eine bedeutende Rolle spielen wird: Zunächst bei der Überwachung des Stabilitätspaktes und bei der Bereitstellung von Informationen, die für die makroökonomische Politik der Europäischen Zentralbank erforderlich sind. Zweitens wird der Statistik eine zentrale Bedeutung bei künftigen Entscheidungen über die Aufnahme neuer Mitglieder zukommen. Sechs Länder bereiten sich gegenwärtig für eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union vor, und danach könnte eine Gruppe weiterer Länder durchaus bereits in einem zweiten „Wartesaal“ Schlange stehen. Drittens wird die Statistik das entscheidende Instrument zur Umsetzung der Europäischen Struktur- und Regionalpolitik sowie der entsprechenden Haushaltsmittel sein. Kurz, es gibt sowohl in der Gegenwart als auch für die Zukunft zahlreiche Beispiele dafür, wie die Statistik bei der Zuteilung von Haushaltsmitteln und für andere Zwecke eingesetzt wird, die direkte finanzielle Auswirkungen für die Mitgliedsländer haben – und es geht hier um gewaltige Geldbeträge. Es ist daher von größter Wichtigkeit, daß Glaubwürdigkeit und Integrität der Statistik sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene erhalten und gestärkt werden. Auf nationaler Ebene könnten Regierungen versucht sein, ein größeres Mit-

spracherecht in statistischen Angelegenheiten anzustreben, da Arbeit und Entscheidungen der Statistiker weitreichende Folgen haben können. Auf europäischer Ebene ist die Situation etwas anders. Wie ich bereits erwähnte, wurden wichtige Schritte unternommen, um Eurostats Position zu verbessern. Entsprechend haben die Verfahrensweisen bei einem „übermäßigen Defizit“ (nach einem anfänglichen Fehler, insbesondere bei der Affäre France Telekom) sicher dazu beigetragen, die Rolle der Statistik in den Entscheidungsprozessen transparenter zu machen. Dennoch bin ich der Auffassung, daß Eurostats Position als Generaldirektion der Europäischen Kommission ohne lückenlose gesetzliche Garantien für seine Unabhängigkeit ein Schwachpunkt im europäischen statistischen System ist und vorläufig wohl auch bleiben wird. Die politischen Direktionen der Europäischen Kommission in Brüssel sind die wichtigsten Kunden für Eurostat und gleichzeitig bedeutende Geldgeber, so daß Eurostat es sich kaum leisten kann, deren Anliegen zurückzuweisen.

Deshalb werden wir weiterhin mit dem Problem leben müssen, daß die Europäische Union (und in naher Zukunft möglicherweise auch die Europäische Zentralbank) ständig wachsende statistische Forderungen stellt, und wir werden auch mit den Konsequenzen leben müssen, die dies für die nationalen statistischen Programme und Haushalte hat. Darüber hinaus hat der Vertrag von Maastricht die politische Bandbreite der Europäischen Kommission grundsätzlich erweitert, so daß Bedarf an statistischen Daten für ein weites Spektrum „neuer“ Politikbereiche in naher oder auch fernerer Zukunft zu erwarten ist: Gesundheit, soziale Sicherheit, soziale Ausgrenzung, Bildung, Sicherheit, Kriminalität etc. In diesem Zusammenhang liegt es meiner Überzeugung nach sowohl im Interesse Eurostats als auch im Interesse der nationa-

len statistischen Ämter, daß beide Seiten Partner bleiben und ihre Partnerschaft weiter vertiefen. Bei mehreren Anlässen, und nicht selten seitens früherer Präsidenten des Statistischen Bundesamtes, wurde Eurostat vorgeworfen, „nicht darauf zu hören“, was die nationalen statistischen Ämter zu konzeptionellen, operationellen und rechtlichen Schwierigkeiten, zu mangelnden Ressourcen und zur Notwendigkeit deutlicherer Prioritätensetzung zu sagen haben. Es bleibt daher zu hoffen, daß sich Eurostats „Hörvermögen“ verbessert. Andererseits sollten natürlich auch die nationalen statistischen Ämter versuchen, ihr Verständnis für die europäischen statistischen Erfordernisse zu verbessern und auf flexible Weise auf diese Erfordernisse zu reagieren.

# 50 Jahre Deutsche Mark

## – Statistische Grundlagen der Geldpolitik

### **Einleitung**

Eine Notenbank braucht Vertrauen; und Vertrauen gewinnt man unter anderem durch Offenheit. Nach diesem Prinzip hat die Deutsche Bundesbank beziehungsweise ihre Vorgängerin, die Bank deutscher Länder, stets gehandelt. Sie wandte sich von Anfang an der Öffentlichkeit zu, präsentierte und analysierte in ihren Publikationen statistische Wirtschaftsdaten, die bei ihren geldpolitischen Entscheidungen eine wichtige Rolle spielten. Ein zentrales Medium dafür war und ist unser Monatsbericht. Schon zur Einführung dieser Monatsberichte im Januar 1949 schrieb die Bank: „Die Berichte werden in erster Linie das von der Bank deutscher Länder in Zusammenarbeit mit den Landeszentralbanken erstellte bankstatistische Material enthalten, darüber hinaus auch eine Reihe sonstiger, für die Beurteilung der geld- und kreditpolitischen Lage wichtigen Materialien unterbreiten. Das Ziel ist dabei eine möglichst umfassende, objektive Information der Öffentlichkeit.“ Inzwischen veröffentlichen wir in unseren Monatsberichten und den Beiheften rund 30.000 statistische Zeitreihen.

Nicht zuletzt durch diese transparente Politik konnte die Notenbank damals rasch Zustimmung und Unterstützung in der Öffentlichkeit finden, was besonders in der ersten Lebensphase der D-Mark – aber auch später – von großer Bedeutung war. Der Rückhalt der Bundesbank in der Bevölkerung stellt eine wichtige Voraussetzung für das Bewahren ihrer Unabhängigkeit dar. Diese Unabhängigkeit wird im Europäischen System der Zentralbanken nicht weniger wichtig sein als heute.

Bei den Feiern zum fünfzigjährigen Bestehen der D-Mark bescheinigte der damalige Bundeskanzler unserer Währung eine Erfolgsgeschichte und der Bundesbank ein glänzendes Ergebnis ihrer Arbeit. In der Tat ist die D-Mark eine der stärksten Währungen der Welt geworden, im Inneren stabil, vom Ausland als Reserve- und Anlagewährung begehrt.

Gemessen am Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte hat sich das Preisniveau im Geltungsbereich der D-Mark seit 1948 im Jahresdurchschnitt um 2,7 % erhöht. Aus dem Blickwinkel der Definition für Preisstabilität, die für die Europäische Zentralbank gelten wird, nämlich unter 2 %, mag dieser Durchschnitt zunächst eher hoch erscheinen. Doch sollten wir dabei zwei Aspekte nicht aus den Augen verlieren. Erstens ist der erwähnte Durchschnittswert auch von Preisschüben importierter Rohstoffpreise beeinflusst worden. Und zweitens war die Teuerung in Deutschland weit weniger stark als in anderen Industrieländern. Ich komme darauf bei der Betrachtung des Außenwertindex für die D-Mark noch einmal zurück.

### **Die Bundesbank im Rahmen der Statistik**

Mit dem Preisindex für die Lebenshaltung und dem Außenwertindex der D-Mark habe ich exemplarisch bereits zwei wichtige statistische Meßgrößen erwähnt, die für die Geldpolitik und die Beobachtung ihrer Wirkungen eine zentrale Rolle spielen. Wie sieht aber nun der gesamte statistische Rahmen aus, den die Bundesbank durch Eigenproduktion oder Fremdbe-

zug auszufüllen sucht? Ich stelle diese Frage bewußt so umfassend, weil uns in der Bundesbank ja gelegentlich vorgehalten worden ist, wir hätten nichts anderes als die Geldmenge im Blick. Das aber entspricht weder den Tatsachen noch meiner eigenen Erfahrung.

Als ich Anfang September die Arbeit im Direktorium der Bundesbank aufnahm und wenige Tage später an meiner ersten Sitzung des Zentralbankrats teilnahm, war ich doch sehr von der Fülle des Materials beeindruckt, das die Statistiker und Volkswirte unseres Hauses analytisch aufbereiten. Die Tabellen und Graphiken beziehen sich nicht nur auf das monetäre Gebiet, sie decken vielmehr alle wichtigen Bereiche der Binnen- und Außenwirtschaft ab. In der Bundesbank beobachten wir fast alles, analysieren vieles und wenn wir entscheiden, orientieren wir uns am jeweils wesentlichen. Das „Preis – M 3 – Verhältnis“ ist immer dabei.

## ***Die statistischen Grundlagen deutscher Geldpolitik***

Lassen sie mich die Statistiken, die zum einen als Grundlagen der deutschen Geldpolitik und die zum anderen zugleich als Basis für die Bewertung der deutschen Geldpolitik durch externe Beobachter dienen, in drei Blöcke einteilen, nämlich

- erstens die monetären Statistiken im engeren Sinn,
- zweitens die Statistiken über den Außenwirtschaftsverkehr und die Wechselkurse
- und drittens die Statistiken über den güterwirtschaftlichen Bereich und die Preise.

Diese drei Blöcke dienen mir zugleich als Gliederung, wobei ich Sie aber um Verständnis bitte, daß ich den dritten Block asymmetrisch kurz behandeln werde. Beginnen möchte ich mit den Statistiken zum monetären Block. Dazu gehört

unser eigener Ausweis, den wir Woche für Woche transparenzschaffend veröffentlichen. Die Bilanzzahlen aus dem Wochenausweis und die daraus abgeleiteten Statistiken liefern ein detailliertes Abbild all jener Funktionen, die die Bundesbank ausübt. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Funktion der Bundesbank als letzte Refinanzierungsquelle der Kreditinstitute. Diese letzte Refinanzierungsquelle der Banken ist – transmissionstheoretisch gedeutet – zugleich die erste Stelle im Wirkungsprozeß der Geldpolitik. Anders ausgedrückt geht es um die Steuerung des Geldmarktes durch die Bundesbank.

### ***1. Monetäre Statistiken***

Wie Sie wissen, benötigen die Banken Liquidität in Form von Zentralbankguthaben, um sich Bargeld für Abhebungen ihrer Kundschaft zu beschaffen, um Verrechnungen untereinander vornehmen zu können und um ihre Mindestreserveverpflichtungen erfüllen zu können. Wie hoch der Liquiditätsbedarf der Banken in den einzelnen Perioden war und auf welche Weise seine Veränderungen durch Bereitstellung oder Absorption von Zentralbankgeld abgedeckt werden, wird in den Statistiken zum Bundesbankausweis sichtbar. Sie zeigen zum Beispiel, daß der Anteil der Wertpapierpensionsgeschäfte am gesamten Refinanzierungsvolumen der Kreditinstitute bei der Bundesbank inzwischen auf über 70 % gestiegen ist. Mitte der achtziger Jahre hatte dieser Anteil erst bei etwa einem Drittel gelegen.

Wenn ich den Bogen von diesen Zahlen nun noch weiter zurück in die Vergangenheit schlaege, ist vor allem an das statistische Konstrukt der sogenannten freien Liquiditätsreserven der Banken zu erinnern. Darunter verstand die Bundesbank solche liquiden Aktiva der Banken, die ohne Einschränkungen angekauft und die des-

halb jederzeit in Zentralbankgeld umgewandelt werden konnten. Das waren in die Geldmarktregulierung einbezogene Offenmarktpapiere, Wechsel bis zur Höhe noch nicht ausgenutzter Rediskontkontingente und die kurzfristigen liquiden Auslandsforderungen der Banken, also deren Devisenbestände. Die Banken betrachteten diese freien Liquiditätsreserven lange Zeit nicht primär als Expansionspotential, sondern als Liquiditätsvorsorge. Auf Schwankungen ihrer Liquiditätsquote – ihrer freien Liquiditätsreserven in Relation zu ihren Einlagen – reagierten sie mit Änderungen ihrer Kreditausreichungen, was wiederum auf das Geldvolumen durchschlug. Die freien Liquiditätsreserven beziehungsweise die Liquiditätsquote waren so Indikator und wichtige Steuerungsgröße für die Geldpolitik.

Anfang der siebziger Jahre änderte sich aber das Verhalten der Banken. Sie berücksichtigten immer weniger ihre individuelle Liquiditätsquote, so daß selbst eine starke Beschneidung der freien Liquiditätsreserven – beispielsweise durch Kürzen der Rediskontkontingente – die Kreditexpansion nicht mehr bremste. Die Banken vertrauten auf die Ergiebigkeit der nationalen und internationalen Geldmärkte. Über die Hereinnahme von Dollarguthaben und deren Verkauf konnten sie sich Zentralbankgeld beschaffen. Zugleich hatte sich der Wettbewerb unter den Banken nach der Freigabe der Bankzinsen verschärft. Das drückte auf die Zinsspannen und trieb das Kreditgewerbe in die Expansion.

Auf dieses veränderte Bankenverhalten mußte sich die Bundesbank einstellen und gegensteuern. Das konnte sie tun, als im März 1973 mit dem Übergang zu einem System flexibler Wechselkurse das wichtigste Hemmnis für eine wirksame stabilitätsorientierte Geldpolitik beseitigt worden war. Die Bundesbank brachte damals die freien Liquiditätsreserven der Kreditinstitute sehr rasch an die Null-Marke heran, die „Selbstbedienungsmöglichkeiten“ für Zentral-

bankgeld verschwanden. Leonhard Gleske hat diese für die deutsche Geldpolitik grundlegenden Veränderungen einmal wie folgt beschrieben: „Waren im bisherigen Konzept die freien Liquiditätsreserven eine wichtige Orientierungsgröße für die Geldpolitik, so sollte nun an ihre Stelle, gewissermaßen zukunftsbezogen, die Zentralbankgeldmenge treten, die für ein möglichst inflationsfreies Wachstum einer Wirtschaft erforderlich ist. Inhalt dieses Konzeptes sollte die direkte Steuerung der Liquidität des Banksystems sein mit dem Ziel, die zur Finanzierung eines Geldschöpfungsprozesses notwendige Bereitstellung von Zentralbankgeld im vorhinein auf ein Maß zu begrenzen, das mit inflationsfreiem Wachstum der Wirtschaft vereinbar ist. Aus diesem Konzept der Bundesbank zur Steuerung der Bankliquidität ist seit 1975 die Orientierung ihrer Geldpolitik am jährlichen Geldmengenziel hervorgegangen.“

Mit dem Blick auf die Geldmenge müssen wir jetzt statistisch gesehen über den Wochenausweis und die mit ihm verwandten Statistiken hinausgehen. Wir nähern uns den bankstatistischen Erhebungen, die für die Geldpolitik eine ganz besondere Bedeutung haben. Diese Erhebungen führen wir als Teil der amtlichen Primärstatistik selbst durch. Die Grundlage dafür gibt uns der § 18 des Bundesbankgesetzes. Transmissionstheoretisch betrachtet befinden wir uns mit der Bankenstatistik nicht mehr auf dem operativen Gebiet der Geldmarktsteuerung, sondern wir bewegen uns jetzt weitgehend auf der sogenannten Zwischenzielebene der Geldpolitik.

Im Mittelpunkt der Bankenstatistik steht die „Monatliche Bilanzstatistik“. Für diese Statistik werden Monat für Monat die Aktiva und Passiva der Banken erfragt. Sie liefert die entscheidenden Ausgangsdaten für die Geldmengenberechnung. Ganz konkret ausgedrückt wird eine „Konsolidierte Bilanz“ des inländischen Ban-

kensystems aufgestellt, die auch die Zahlen aus dem Ausweis der Bundesbank einbezieht. Wir konsolidieren dabei alle Forderungen von inländischen Banken an andere inländische Banken, einschließlich der Bundesbank, mit den entsprechenden Verbindlichkeiten. So wird – um ein praktisches Beispiel zu nennen – die auf der Passivseite der Bundesbankbilanz ausgewiesene Summe an ausgegebenen Banknoten mit den aus der Bilanzstatistik hervorgehenden Kassenbeständen der inländischen Kreditinstitute saldiert, so daß sich das in der Wirtschaft außerhalb des Bankensektors umlaufende Bargeld ergibt.

Wenn wir das Bargeld dann mit den kürzerfristigen Einlagen der inländischen Bankkunden zusammenfassen, erhalten wir die Geldmenge. Wir veröffentlichen die Geldmengenzahlen Monat für Monat und schaffen damit Transparenz über unser geldpolitisches Zwischenziel. Zur Transparenz trägt ferner bei, daß das stabilitätsgerechte Ausmaß des Wachstums dieser Zielgröße explizit aus einigen wenigen makroökonomischen Eckwerten hergeleitet wird. Der Vorausberechnung des anzusteuernenden Geldmengenwachstums werden als Eckwerte das Wachstum des realen Produktionspotentials, ein „normativer“ Preisanstieg und ein gewisser Korrekturfaktor für die trendmäßige Veränderung in der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes zugrunde gelegt.

Seit dem Übergang zum Geldmengenkonzept – also im Zeitraum von Ende 1974 bis Ende 1997 – ist die „Geldmenge M3“ mit einer Jahresrate von  $6\frac{1}{2}\%$  gewachsen, während das reale Produktionspotential um  $2\frac{3}{4}\%$  zugenommen hat. Die trendmäßige Abnahme der Umlaufgeschwindigkeit betrug etwa 1% pro Jahr. Übermäßig restriktiv – wie von der einen oder anderen Seite behauptet wird – war die Geldpolitik also gewiß nicht.

Auf kurze Sicht enthält das Geldmengenwachstum nicht alle Informationen, die für die künftige Inflationsentwicklung relevant sind. Überdies kann die Geldmenge – wie insbesondere die neunziger Jahre gezeigt haben – zeitweise sehr große Ausschläge aufweisen. Die Bundesbank hat sich deshalb auch in der Epoche der Geldmengensteuerung nie ausschließlich auf die Beobachtung der Geldmenge verlassen. Vielmehr wertete sie ein breites Spektrum monetärer, finanzieller und allgemeiner Wirtschaftsdaten aus, um die aus der Beobachtung der Geldmengenentwicklung gewonnenen Erkenntnisse für die Durchführung ihrer Politik laufend abzusichern und zu überprüfen. Das schließt ein, daß geldpolitische Entscheidungen der Bundesbank im Einzelfall auch von Erwägungen beeinflußt waren, die sich nicht ohne weiteres mit den Bewegungen der monetären Zielgröße begründen ließen.

Lassen Sie mich auch hier wieder wie zuvor schon auf der Geldmarktebene einen kleinen „historischen“ Einschub machen. Von 1975 bis 1987 hieß das Zwischenziel der Bundesbank „Zentralbankgeldmenge“. Es war ein statistisches Aggregat, das den Bargeldumlauf in Händen von Nichtbanken sowie das Mindestreserve-Soll der Kreditinstitute umfaßte. Die Komponente „Reserve-Soll“ wurde dabei zu konstanten Reservesätzen von 1974 berechnet. Im Laufe der Zeit machte es sich freilich als nachteilig bemerkbar, was einmal als „Geburtsfehler“ der Zentralbankgeldmenge bezeichnet wurde: Der Bargeldanteil in diesem Aggregat war mit rund 50% außerordentlich groß. Außerdem entfernten sich die tatsächlichen Mindestreservesätze immer mehr von den konstant gehaltenen Reservesätzen, so daß der Begriff Zentralbankgeldmenge zunehmend abstrakter wurde. Deshalb entschloß sich die Bundesbank, ab 1988 dem Geldmengenziel die „Geldmenge M3“ zugrunde zu legen. Bei diesem Vorgehen ist die Bundesbank bis zuletzt geblieben.

Neben der Geldmenge bildet das „Geldkapital“ ein weiteres statistisches Hauptaggregat in der konsolidierten Bilanz des Bankensystems. Hierzu zählen die von Inländern längerfristig angelegten Termingelder und Spareinlagen sowie die an inländische Nichtbanken ausgegebenen Bankschuldverschreibungen.

Aus dem Bilanzzusammenhang ergibt sich, daß die Geldmenge nicht nur von einer starken Kreditgewährung der Banken, sondern vielmehr auch von einer schwachen Geldkapitalbildung der Nichtbanken bei den Banken getrieben werden kann. Das kommt vor allem dann vor, wenn niedrige Kapitalmarktzinsen und eine flache Zinsstruktur längerfristige Anlagen weniger attraktiv erscheinen lassen.

So ist das Geldkapital seit Januar 1998 bis zum September nur mit einer saisonbereinigten Jahresrate von weniger als 2 1/2 % gestiegen. In der gleichen Zeit wirkten hohe Mittelabflüsse im Auslandszahlungsverkehr dämpfend auf die Geldmengenentwicklung. Inländische Investoren bildeten im Ausland Kapital, indem sie dort verstärkt Wertpapiere erwarben. Um das Geldmengenbild abzurunden sei hinzugefügt, daß die Direktkredite der Banken gegenüber dem Jahresanfang mit einer saisonbereinigten Jahresrate von 6 1/2 % gestiegen sind.

Die Monatliche Bilanzstatistik der Kreditinstitute und die bankstatistischen Gesamtrechnungen werden durch eine Reihe spezieller bankstatistischer Erhebungen ergänzt. So gibt die Kreditnehmerstatistik Aufschluß über die Verwendung der gewährten Bankkredite in einzelnen Wirtschaftsbereichen. Aus ihr ist beispielsweise zu ersehen, daß von den derzeit rund 3,7 Billionen D-Mark-Krediten an die Privatwirtschaft mehr als 40 % in den Wohnungsbau geflossen sind.

Nun brauchen wir für die Lageanalyse in der Bundesbank natürlich nicht nur Informationen

über das Mengen-, sondern auch über das Preisgerüst im Bankgeschäft. So gibt uns die Zinsstatistik einen Einblick in die Soll- und Habenzinsen ausgewählter Kredit- und Einlagenarten. Wegen der herausragenden Bedeutung des Bankkredits für die Unternehmensfinanzierung in Deutschland sind die Informationen über die Kreditzinsen zugleich ein wichtiger Anhaltspunkt für die gesamten Finanzierungskonditionen in Deutschland. Im Verlauf dieses Jahres haben die durchschnittlichen Zinssätze für kurz- und langfristige Bankkredite teilweise neue Tiefstände erreicht. Die Finanzierungsbedingungen für die Wirtschaft sind zur Zeit also ausgesprochen günstig.

Der Einfluß der Notenbankzinsen auf die Bankzinsen ist in Deutschland insbesondere im kürzerfristigen Einlagenbereich generell recht ausgeprägt. Hier passen sich die Bankzinsen schnell und umfassend den Veränderungen der entsprechenden Geldmarktsätze an, die ihrerseits relativ genau von der Bundesbank kontrolliert werden können. Bei den kürzerfristigen Krediten ist der Zusammenhang zu den Geldmarktzinsen etwas weniger stark. Dies kann man unter anderem mit dem im Konjunkturzyklus schwankenden Kreditausfallrisiko begründen. Die Entwicklung der längerfristigen Soll- und Habenzinsen ist in hohem Maße von der Entwicklung der Kapitalmarktzinsen abhängig, auf die die Bundesbank nur einen sehr begrenzten Einfluß ausübt.

Kapitalmarktzinsen wiederum werden im Rahmen der Renditenstatistik täglich berechnet. Die Statistik belegt, daß die nominalen Kapitalmarktzinsen in den vergangenen Monaten auf neue historische Tiefstände gesunken sind. Ende September unterschritt die Umlaufrendite inländischer Rentenwerte erstmals die 4 %-Marke; zuletzt lag sie etwas über 4 %. Diesem Rückgang der Kapitalmarktzinsen in Deutschland lag insbesondere eine Neueinschätzung von Risiken

wegen der Krisen in Ostasien und Rußland und die hierdurch ausgelöste „Flucht in die Qualität und die Liquidität“ zugrunde. Ferner wurde er durch die preisdämpfenden Effekte verstärkt, die von diesen Krisen ausgehen. Das sinkende Zinsniveau dürfte daher auch Ausdruck einer günstigen Einschätzung der langfristigen Stabilitätsperspektiven durch die Marktteilnehmer sein.

Ausschlaggebend für die Spar-, Konsum- und Investitionsentscheidungen der Wirtschaftssakteure ist freilich weniger der Nominalzins als der Realzins. Allerdings läßt sich dieser Indikator nicht genau messen, weil die Inflationserwartungen nicht direkt beobachtbar sind. Häufig wird der Realzins einfach als Differenz zwischen dem Nominalzins und der aktuellen Inflationsrate berechnet. In Phasen außergewöhnlich niedriger Preissteigerungsraten dürfte dieser „statistische“ Realzins jedoch eher oberhalb des tatsächlichen liegen. Zur Zeit beträgt er für zehnjährige Staatsanleihen auf Basis der laufenden Inflationsrate etwa 3 1/2%, der „erwartete“ Realzins auf der Basis des „Consensus Forecast“ aber nur 2 1/4%. Diese recht große Diskrepanz zeigt zum einen, daß man bei der Argumentation mit dem Realzins vorsichtig sein muß. Zum anderen zeigt die angegebene Spanne aber auch, daß der Realzins – unabhängig von der konkreten Messung – derzeit als recht niedrig einzuschätzen ist. Jedenfalls liegt der statistische Realzins seit einiger Zeit merklich unter dem Durchschnitt der achtziger und neunziger Jahre.

Als letzten Zinsindikator möchte ich hier die von der Bundesbank geschätzte Zinsstruktur nennen. Nach der Erwartungstheorie bilden sich die langfristigen Zinssätze als Mittel der erwarteten kurzfristigen. Flache oder gar inverse Zinsstrukturkurven gelten häufig als Indikatoren einer restriktiven Geldpolitik. Vor diesem Hintergrund ist es nicht erstaunlich, daß einige Ökonomen die in diesem Jahr recht ausgeprägte Abfla-

chung der Zinsstruktur als Indiz für einen restriktiven geldpolitischen Kurs betrachten. Eine solche Interpretation ist jedoch in Phasen, in denen die Abflachung nicht auf eine Erhöhung der kurzfristigen Zinsen, sondern auf einen Rückgang der Langfristzinsen zurückgeht, kaum zulässig, zumal sich hier in starkem Maße „safe-haven-Effekte“ widerspiegeln.

Zur Abrundung des Bildes über die Statistiken des monetären Blocks möchte ich schließlich auch noch die Emissionsstatistik, die Statistik über Kapitalanlagegesellschaften und die Depotstatistik erwähnen, durch die sich die Notenbank über das Geschehen auf den Wertpapiermärkten unterrichtet.

Bevor ich nun aber zum zweiten Block der Statistiken übergehe, sei zunächst noch einmal ausdrücklich hervorgehoben, daß wir in der praktischen Analysearbeit der Bundesbank oft das ganze Bündel monetärer Statistiken heranziehen müssen, um Antworten auf aktuelle Fragen zu erhalten. Wer zum Beispiel prüfen möchte, ob es in Deutschland eine Kreditklemme gibt, wird nicht nur zur Bilanzstatistik greifen. Er wird vielmehr auch auf die Kreditnehmer-, die Zins- und die Kapitalmarktstatistik zurückgreifen. In diesen Statistiken läßt sich derzeit für Deutschland kein Beleg für eine Kreditklemme finden.

## **2. Statistiken über den Außenwirtschaftsverkehr und Wechselkurse**

Den zweiten Block der statistischen Grundlagen für die Geldpolitik bilden die Statistiken über den Außenwirtschaftsverkehr. Im Mittelpunkt steht hier die Zahlungsbilanz, in der die wirtschaftlichen Transaktionen mit dem Ausland systematisch und periodengerecht dargestellt werden. Wie in vielen anderen Industrieländern wird die Zahlungsbilanz auch in Deutschland von der

Notenbank erstellt. Da die meisten Auslandszahlungen über Banken abgewickelt werden, und die Notenbank als Bank der Banken fungiert, kann die Notenbank gleichsam auch als natürlicher „Produzent“ der Zahlungsbilanzstatistik angesehen werden.

Zur Zahlungsbilanzstatistik kommt eine halbjährliche Statistik zum Auslandsvermögensstatus hinzu. Sie erlaubt Aussagen über die Höhe und Zusammensetzung der deutschen Auslandsforderungen sowie der deutschen Auslandsverbindlichkeiten. Danach beliefen sich die deutschen Auslandsaktiva Ende 1997 auf 3.153 Mrd. DM und die deutschen Auslandspassiva auf 3.037 Mrd. DM. Der Saldo entspricht dem Netto-Auslandsvermögen in Höhe von 116 Mrd. DM.

Ein großer Teil der genannten Aktiva und Passiva entfällt auf Wertpapiere. Auf der Aktivseite machte der Anteil mit knapp 900 Mrd. DM zuletzt gut ein Viertel aus. Von den deutschen Auslandspassiva waren mit rund 1.350 Mrd. DM fast die Hälfte Wertpapiere. Diese 1.350 Mrd. DM zeigen, in welchem hohem Umfang ausländische Investoren in deutschen Wertpapieren engagiert sind. Von den Ende 1997 umlaufenden Anleihen der öffentlichen Hand befanden sich rund 44% in Auslandsbesitz. Mit den Zahlen bekommen wir eine Vorstellung darüber, welche Volumina an Auslandsaktiva und -passiva berührt werden können, wenn sich die internationalen Zins- und Wechselkurskonstellationen ändern.

Zur Beobachtung der außenwirtschaftlichen Entwicklung gehört schließlich auch der Wechselkurs. Dafür hat die Bundesbank eine eigene Devisenkursstatistik aufgebaut. Wir berechnen nominale und reale Außenwertindizes für die D-Mark sowie für wichtige Fremdwährungen. Als Folge des fast ständigen Stabilitätsvorsprungs der D-Mark ist ihr Außenwert in den letzten 50 Jahren insgesamt kräftig gestiegen. Das heißt, daß wir fremde Währungen jetzt viel

preiswerter einkaufen können als damals. So kostete der US-Dollar 1950 noch 4 Mark 20, also etwa das Zweieinhalbfache von heute. Über die durchschnittliche Wertveränderung der D-Mark gegenüber den Währungen unserer wichtigsten Handelspartner geben uns die Außenwertindizes Auskunft. Bislang wurden von der Bundesbank dazu die Wechselkurse für die Währungen von 18 Industrieländern herangezogen und entsprechend ihrer Bedeutung für den deutschen Außenhandel zu einem gewogenen Außenwert der D-Mark zusammengefaßt. Seit 1950 hat sich der so errechnete Außenwert der D-Mark um mehr als das 1,5fache erhöht. Im Vergleich zu 1950 können wir also mit der D-Mark heute die Währungen der für unsere Wirtschaft wichtigsten Industrieländer mit einem durchschnittlichen Abschlag von über 60% kaufen.

Nun muß man hier allerdings berücksichtigen, daß die Preise in diesen Ländern stärker als in Deutschland gestiegen sind, so daß die Kaufkraft der D-Mark auf den betreffenden Auslandsmärkten nicht in dem gleichen Umfang gewachsen ist, wie sich der nominale Außenwert der D-Mark erhöht hat. Der reale Außenwert, der um das kumulierte Preisgefälle gegenüber dem Ausland „bereinigt“ ist, läßt sich als ein Maß für die Kaufkraft der D-Mark im Ausland interpretieren. Auf der Basis des Preisindex für die Lebenshaltung entspricht der reale Außenwert der D-Mark nach unseren Berechnungen derzeit etwa dem Wert aus dem Jahr 1960. Im Ergebnis hat sich die externe Kaufkraft der D-Mark, gemessen durch den realen Außenwert, seitdem also erhalten.

In diesem Zusammenhang wird es Sie vielleicht interessieren, daß die Bundesbank das in diesen Rechnungen verwendete Gewichtungsschema, das bislang auf den Außenhandelsanteilen aus den Jahren 1984/86 basierte, anhand der Außenhandelsdaten für die Jahre 1993/95 aktualisiert hat. Dabei haben sich aber keine gravierenden Anteilsverschiebungen ergeben.

Außerdem möchte ich noch darauf hinweisen, daß gleichzeitig auch der Kreis der einbezogenen Währungen, die in die Außenwertberechnung eingehen, deutlich erweitert wurde. Wir haben damit der zunehmenden Bedeutung einer Reihe von bisher nicht berücksichtigten Ländern für den deutschen Außenhandel in unseren Statistiken Rechnung getragen. Insgesamt umfaßt die erweiterte Außenwertberechnung nun eine Gruppe von 38 Industrie- und Entwicklungsländern, mit denen die deutsche Wirtschaft knapp 95% ihres Außenhandels abwickelt.

### **3. Statistiken über den güterwirtschaftlichen Bereich und die Preise**

Der dritte Block an Statistiken, die wir für die Geldpolitik analysierend heranziehen, dienen der Konjunktur- und Preisbeobachtung. Wir beziehen sie von außerhalb, vor allem vom Statistischen Bundesamt. Zu diesen Statistiken zählen die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen über die Entwicklung und Verwendung des Sozialprodukts, die Statistiken über Produktion und Auftragseingang im Produzierenden Gewerbe, über das Arbeitsmarktgeschehen, über Löhne und Preise. Hinzu kommen eigene Berechnungen über das Produktionspotential. Sie hatten stets einen entscheidenden Einfluß auf die Größe des monetären Mantels, den wir schneiderten. Und an den Preisstatistiken ist letztlich abzulesen, wie erfolgreich die Bundesbank im Hinblick auf ihr Oberziel, dem letzten Glied im langen geldpolitischen Transmissionsprozeß, gewesen ist.

Die von anderen Stellen stammenden Statistiken werden von der Bundesbank teilweise ergänzt oder weiterverarbeitet. So fügt die Bundesbank den Sozialproduktsberechnungen eine Statistik über die gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsströme hinzu. Fremdbezogene

Zeitreihen werden, ebenso wie die eigenen Statistiken der Bundesbank, saisonbereinigt. Besonders in der Konjunkturanalyse und der monetären Analyse ist die Verwendung saisonbereinigter Reihen unabdingbar geworden, denn Aussagen über aktuelle Entwicklungstendenzen und konjunkturelle Wendepunkte lassen sich nur dann mit einiger Sicherheit machen, wenn jahreszeitliche Schwankungen ausgeschaltet werden, so daß Vorperiodenvergleiche möglich sind, die in ihrer analytischen Aussagekraft in aller Regel den Vorjahresvergleichen überlegen sind. Für die Saisonbereinigung hat die Bundesbank ein eigenes Verfahren entwickelt.

Lassen Sie mich jetzt bitte ein letztes Mal weit zurückschauen. So ist im Blick zurück auf den Beginn der fünfziger Jahre daran zu erinnern, „daß die Bank deutscher Länder zunächst selbst volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen anfertigen mußte, um überhaupt Größenvorstellungen gesamtwirtschaftlicher Art zu gewinnen“ (Karl Häuser). Damals wurde in den Monatsberichten, neben den von der Bank berechneten „Masseneinkommen“, erstmals auch eine gesamtwirtschaftliche Finanzierungsrechnung veröffentlicht. Um es mit den Worten von Karl Häuser auszudrücken: ein Labsal von Helmut Schlesinger für alle, „die den Geld- und Kapitalmarkt der Bundesrepublik zu beobachten hatten“.

Nunmehr möchte ich meine Überlegungen zu den drei Blöcken der statistischen Grundlagen für die Geldpolitik abrunden, indem ich noch kurz auf zwei besondere Herausforderungen eingehe, denen sich die Statistiker inner- und außerhalb der Deutschen Bundesbank gegenübersehen bzw. noch immer gegenübersehen. Gemeint ist die deutsche Wiedervereinigung und die Europäische Währungsunion.

## **Deutsche Wiedervereinigung und Europäische Währungs- union – zwei Heraus- forderungen für die Statistik**

Wie Sie wissen, stellte die Bundesbank erstmals für 1991 ein gesamtdeutsches Geldmengenziel auf. Damit waren auch die Statistiker in der Bundesbank besonders gefordert. Denn anders als im Bereich der güterwirtschaftlichen Statistiken, wo man zunächst noch weitgehend gesonderte Angaben für Ost- und Westdeutschland verwenden konnte, mußten wegen der raschen Realisierung einer einheitlichen Geldpolitik für Gesamtdeutschland zumindest die monetären Statistiken sofort auf die gesamtdeutsche Gebietsabgrenzung umgestellt werden. Das galt insbesondere für die Bankenstatistik als Grundlage der Geldmengenberechnung. Aber auch in die Zahlungsbilanz ist die ehemalige DDR bereits mit Beginn der Währungsunion einbezogen worden. Diese Umstellungen brachten viele praktische Probleme mit sich. Überspitzt formuliert mußten einige Wirtschaftsakteure die Geld- und Kreditgeschäfte und die Vorgänge im Außenwirtschaftsverkehr erst erlernen, über die sie statistische Angaben machen sollten.

An die Aufgaben zur Bewältigung der deutschen Wiedervereinigung schlossen sich in der Bundesbank fast nahtlos die Vorbereitungen auf die Europäische Währungsunion an. Vor wenigen Wochen hat der Rat der Europäischen Zentralbank (EZB-Rat) eine geldpolitische Strategie beschlossen, in dem die Geldmenge an prominenter Stelle stehen wird. Es wird eine Leitlinie für ein monetäres Aggregat geben. Wegen der Unsicherheiten über die Geldnachfrage in der Anfangszeit der Währungsunion hat man sich im EZB-Rat aber darauf verständigt, auch andere Faktoren sorgfältig zu beobachten.

Damit die statistischen Grundlagen für die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank rechtzeitig zur Verfügung stehen, mußten die Vorbereitungen hierfür bereits früh beginnen. Für die monetären Statistiken einschließlich der Zahlungsbilanzstatistik begann dies im Rahmen der Arbeiten des Europäischen Währungsinstituts. Es kam darauf an, die statistischen Bausteine der Teilnehmerländer an der Währungsunion methodisch so aufeinander abzustimmen, daß sie sich zu aussagefähigen Ergebnissen für den gesamten Währungsraum zusammenfügen lassen. Mitte 1996 konnte ein Konzept für harmonisierte monetäre Statistiken verabschiedet werden, das inzwischen in den Ländern der Währungsunion weitestgehend implementiert wurde. Auch in Deutschland werden die angepaßten statistischen Meldesysteme pünktlich mit dem Beginn der Währungsunion startklar sein. Vom Statistischen Amt der EU in Luxemburg werden die benötigten harmonisierten güterwirtschaftlichen Statistiken zur Verfügung gestellt. Damit sind die statistischen Grundlagen für eine funktionierende Euro-Geldpolitik weitgehend geschaffen.

Da ich selbst während all dieser Vorbereitungen noch als Bundesbankbeobachter auf der Konsumentenseite der Statistik saß, darf ich mir jetzt auch erlauben, den Konstrukteuren und Produzenten der harmonisierten Rechenwerke für ihre Arbeit ausdrücklich zu danken. Aufgrund erheblicher Unterschiede in den nationalen Finanzsystemen, war die Abgrenzung des Kreises der „monetären Finanzinstitute“ für die Bankenstatistik alles andere als einfach. Und diese Abgrenzung war ja nur der erste Schritt. Zugleich mußte festgelegt werden, was die monetären Finanzinstitute den Zentralbanken alles zu melden haben. Dazu gehören die Bausteine für eine Geldmenge, die im Dezember noch abzugrenzen ist. Dazu gehören aber auch die Zinsen. Hier bestand und besteht eine der schwie-

rigsten Aufgaben darin, aussagekräftige aggregierte Daten für die Soll- und Habenzinsen der Banken bereitzustellen.

Und mit Blick auf die Zahlungsbilanzstatistik möchte ich lediglich festhalten, daß das Erfassen von grenzüberschreitenden Güter- und Kapitalströmen in einem gemeinsamen Währungsraum sehr schwierig wird. Das heißt aber noch lange nicht, daß wir auf eine nationale Zahlungsbilanzstatistik verzichten könnten.

Da die Europäische Zentralbank die Aufgabe hat, für Preisniveaustabilität zu sorgen, zählt die Preisstatistik zu den Grundlagen ihrer Geldpolitik. Im Mittelpunkt steht dabei der harmonisierte Verbraucherpreisindex. Leider ist das Werk einer vollständigen Harmonisierung hier noch nicht ganz vollendet. Bei gutem Willen sollte eine harmonische Geldpolitik aber auch mit einem nicht ganz harmonisierten Preisindex möglich sein.

# Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft

Deutschland ist auf dem Weg in die Informationsgesellschaft ein gutes Stück vorangekommen. Die Unternehmensberatungsgesellschaft Booz, Allen & Hamilton spricht in einer Studie für das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) vom August 1998 sogar von einem „Durchbruch“. Zum Beispiel ist Deutschland danach bei der ISDN-Anschlußdichte weltweit Spitze, inzwischen verfügen auch 26 % der Einwohner über einen, oft sogar multimedialfähigen, PC. Etwa zwölf Millionen Deutsche haben innerhalb eines Jahres zu Hause, am Arbeits- oder Ausbildungsplatz das Internet genutzt (Quelle: W&V online 1998), um eine weitere Station auf dem Weg in die Informationsgesellschaft zu nennen.

Trotz aller Fortschritte wird sich aber unser Abstand zu den Vereinigten Staaten wohl weiter vergrößern. Während für Deutschland bis zum Jahr 2001 ein jährliches Wachstum von immerhin 9 % erwartet wird, soll der Anteil der Vereinigten Staaten am Multimediemarkt jährlich sogar um 13 % wachsen. Dies zeigt, daß die gegenwärtigen Anstrengungen nicht ausreichen und neue Initiativen gestartet werden müssen.

Was notwendig ist, läßt sich in drei Bereiche bündeln: Die Technik muß weiterentwickelt werden (wobei dies bei der Informationstechnik insbesondere bessere Software bedeutet), das Innovations-Management muß verbessert und mit der Förderung von jungen Unternehmen muß für Arbeitsplätze und Wachstum gesorgt werden.

## 1 Technische Entwicklungen

Reportagen über das „Y2K-Problem“, d. h. über mögliche Schwierigkeiten bei der Umstellung der Rechner auf das Jahr 2000 und eine Vielzahl dabei erwarteter Software-Fehlfunktionen, zeigen, wie tief die Informationstechnik inzwischen in unsere Infrastruktur eingedrungen ist. Dabei läßt die heute verfügbare Technik noch viele Wünsche offen. Selbst die Textverarbeitungsprogramme, die schon viele Jahre eingesetzt werden und mittlerweile sehr komplex geworden sind, werden sich z. B. durch die Spracheingabe in den nächsten Jahren noch stark verändern. In dieser Weise könnten – Forschungsfeld für Forschungsfeld – technische Möglichkeiten und Bedarf skizziert werden, stattdessen soll hier die Beschreibung von drei allgemeinen Entwicklungen genügen.

Erstens ist zu beobachten, daß die Digitalisierung, die sich heute allerdings ganz anders als zu Beginn der Datenverarbeitung darstellt, fortgeschritten. Mittlerweile kann eine Vielzahl von technischen, biologischen und auch sozialen Prozessen informationstechnisch nachgebildet und unterstützt werden, beispielsweise könnten die Flugzeugindustrie oder die Autoindustrie ohne „Virtual Prototyping“ nicht mehr auskommen. Wie weit diese Entwicklung vorangekommen und wie umfassend sie ist, zeigen die Bioinformatik oder das Fernsehen. Mit Hilfe der Simulation des Bindungsprozesses von Molekülen und der Voraussage der Bindung von bestimmten Liganden und Rezeptoren sind u. a. von Forschern der GMD – Forschungszentrum Informationstechnik GmbH (GMD) Voraussetzungen für eine gezielte Entwicklung z. B. von

Medikamenten hergestellt worden. Die Digitalisierung des „Visuellen“, ein ebenso spannendes Gebiet, wird auch in der GMD mit großen Schritten vorangebracht. Neue Systeme eröffnen zum Beispiel mit virtuellen Kulissen oder interessanten Animationen, mit Verfahren der Bildanalyse und der elektronischen Archivierung oder mit der digitalen Distribution neue Dimensionen für eine „industrielle“ Bildproduktion und entsprechende interaktive Dienstleistungen.

Der zweite wichtige Komplex ist die Vervollständigung und Verbesserung der Kommunikationsinfrastruktur. Kabel sind dabei nur ein Aspekt, denn es ist erstaunlich, was mit neuer Software zum Beispiel alles aus dem alten Telefondraht gemacht werden kann. Die Mobilkommunikation boomt, neue Satellitensysteme werden im All positioniert, „home networking“ wird propagiert usw. All diese Techniken sind Teil eines Systems, bei dem es in Zukunft vor allem auf den Komfort für den Benutzer ankommt. Kommunikationsinfrastruktur meint daher ganz besonders neue Plattformen und Tools für den Betrieb von Netzen, für die Produktion von Content und für dessen Distribution (angefangen zum Beispiel von Standards und Protokollen, über Security und speziellen Einrichtungen für Homebanking oder Online-Shopping bis hin zu kostenlos verteilten Internet-Browsern und ähnlichen Systemen am Ende einer Kommunikationskette). Auch hier kann die GMD viele interessante Entwicklungen vorzeigen, zum Beispiel komfortable Kommunikationsplattformen, Werkzeuge für die automatische Übertragung von Radio- und Fernsehsendungen ins Internet oder für die Verschlüsselung von Daten.

Drittens muß die Qualität der Ergebnisse des Einsatzes von Informationstechnik verbessert wer-

den. Wir alle wollen ja nicht bei der mehr oder weniger komfortablen Suche nach Informationen, auf die sich heute z.B. die Internet-Nutzung weitgehend noch reduziert (vgl. © w&v – online 1998\*) stehen bleiben. Daten und Informationen müssen sowohl facettenreich als auch effizient in Handeln umgesetzt werden, das ist die wichtigste Forderung für die nächsten Jahre. Das Vorbild, an dem sich die Entwicklung dabei orientiert und das noch lange nicht erreicht ist, ist die menschliche Kommunikation und Interaktion. Informationsaufbereitung, Kommunikationshilfen und Handlungsunterstützung müssen stärker integriert werden. Die GMD entwickelt zum Beispiel mit Retrieval-Werkzeugen, mit elektronischen Informationsmaklern oder mit Analyse- und Wissensaufbereitungssystemen nicht nur benutzerangepaßte, verteilte Informationsumgebungen, sondern zeigt auch Wege der Integration in komplexe Kommunikations- und Handlungsprozesse.

## **2 Innovations-Management**

Technische, wirtschaftliche und soziale Entwicklungen sollen parallel laufen, damit bei der Verbreitung einer neuen Technik möglichst wenig Barrieren den Fortschritt behindern. Wie kann nun in einer Welt mit vielen und rechtlich unabhängigen Institutionen bzw. Personen solches Zusammenwirken erreicht werden? Wie kann zumindest ein bestimmter Bereich auf ein Ziel ausgerichtet werden? Wie können Innovationsketten zustande kommen und gestärkt werden? Eine Antwort heißt Führung, die in pluralistisch verfaßten Gesellschaften demokratisch legitimiert ist. Man muß die Informationsgesellschaft, für deren Nutzen es gute Argumente

---

\* [http://www.wuv.de/data/report/yahoo/arch\\_st4\\_5b.html](http://www.wuv.de/data/report/yahoo/arch_st4_5b.html)

gibt, wollen und sie fördern. Eine andere Antwort heißt Kommunikation, denn ohne aktive Suche der Beteiligten selbst nach Chancen und Allianzen würde sich ein komplexes System nicht koordinieren.

Ist in Deutschland oder anderen europäischen Ländern die bewußte Entscheidung, die Informationsgesellschaft zu wollen, wirklich gefallen? Gibt es eine ausreichend ausgeprägte Kooperationskultur? Gibt es einen Gleichschritt bei der Entwicklung komplementärer Bereiche? Vielleicht lassen sich diese Fragen unter dem Strich mit „Ja“ beantworten, auf jeden Fall sind Verbesserungen notwendig und möglich.

Zurecht wird heute die Notwendigkeit lebenslangen Lernens deutlicher als früher gesehen, denn Wissen veraltet schneller. Aus- und Weiterbildung müssen daher besser gefördert werden. Initiativen wie „Schulen ans Netz“ müssen vertieft werden. Neue Ausbildungsberufe (wie zum Beispiel Mediengestalter oder Mechatroniker) müssen entwickelt werden. Die Fachhochschulen und die Universitäten, aber auch Einrichtungen der Wirtschaft selbst, müssen mehr Weiterbildung anbieten. Vor allem aber muß „Telelearning“ ausgebaut werden, denn der auch nur vorübergehende Ausstieg aus dem Beruf ist häufig weder notwendig noch möglich. Jeder muß auch selbst dafür sorgen, anschlussfähig zu bleiben und in wechselnden Arbeitsgebieten einsetzbar zu sein.

Forschung und Industrie kooperieren zum Teil sehr mühsam. Die Forschung idealisiert noch immer den Erkenntnisgewinn als ihre wesentliche Aufgabe. Die Umsetzung ihrer Erkenntnisse in Produkte wird von der Forschung aber nur unzureichend vorbereitet und begleitet. Um den Wissenstransfer zu verbessern, müssen die Forscher selbst aktiv werden und ein neues Selbstverständnis entwickeln. Aber auch Strukturen von der Finanzierung bis hin zur Evaluation

müssen auf eine möglichst gute Stafettenübergabe zwischen Forschung und Industrie ausgerichtet werden.

Die Entwicklung geht insgesamt von Unternehmen, die von der Entwicklung bis zur Massenproduktion alles selbst gemacht haben, zu Netzwerken von kleinen und großen Unternehmen. Ob und wie sich in einem solchen, flexibel konfigurierbaren Umfeld die richtigen Partner finden, wird als Gestaltungsaufgabe noch nicht ernst genug genommen. Mal bietet eine Idee nur einer kleinen Firma eine Chance; mal ist es schade, wenn nicht mit voller Kraft gestartet wird. Während in den Vereinigten Staaten in den letzten zwei Jahrzehnten viele Unternehmen glückliche Allianzen eingegangen und aus dem Nichts zu „Global Playern“ geworden sind, ist in Deutschland und unseren europäischen Partnerstaaten in den neuen und schnellen Industrien vergleichsweise wenig entstanden, vor allen Dingen wenig, was weltweit operiert. Die Bildung und das Management von Innovationsketten muß daher professionalisiert werden. In den Vereinigten Staaten verstehen sich zum Beispiel Wagniskapitalgeber nicht nur als Finanziers, sondern kümmern sich um Vertriebspartner genauso wie auch um wichtiges Personal. Die Politik kann zum Beispiel mit Investitionen in Verbindungsglieder (z. B. durch Förderung von Kooperations- und Koordinationsplattformen) die Vernetzung stärken.

Innovationsketten können nicht im Stil von General Motors koordiniert werden, sondern eher im Stil eines „Kunstmanagers“ wie Diaghilev (Ballets Russes), schreibt John Diebold. Bezogen auf heute schlägt John Diebold vor, sich bei der Entwicklung neuer Managementstile an der Filmindustrie zu orientieren. Hier gibt es übernehmbare Erfahrungen mit der Organisation, der Finanzierung oder dem Marketing ständig wechselnder Koalitionen kreativer Leute. Er-

folgreiche Forschungsinstitutionen oder Sportklubs sind andere Vorbilder für Kreativitätsmanagement.

Gefragt sind Kommunikatoren mit Gespür und einem umfangreichen Adreßbuch. Gefragt sind Strukturen, die Kommunikation und Zusammenarbeit fördern. Das sind neben entsprechenden Organisationen zum Beispiel auch Zeitschriften, Messen oder Tagungen. Häufig werden Aufsichtsräte oder Fachbeiräte mit Fachleuten aus befreundeten Bereichen besetzt. Gerade kleinere Betriebe sind wegen ihrer Rechtsform größtenteils nicht verpflichtet, solche Gremien einzurichten, könnten sie aber zum Beispiel in Form freiwilliger Beiräte o. ä. nutzen.

Von der Politik erfordert Vernetzung als Wachstumsmotor eine neue Rolle. Die klassischen Steuerungsinstrumente büßen im Zeichen der Globalisierung an Wirksamkeit ein. Zwangsläufig muß der mehr oder minder sanfte Zwang nationaler Regelungen durch auf Zustimmung und Nutzen setzende Steuerungsinstrumente ergänzt werden. Bezogen auf Innovationsnetzwerke heißt dies, daß die Politik mit der Förderung von Kommunikation und Koordination für zwei ganz entscheidende Funktionen Sorge tragen muß. Es kommt nicht nur auf Finanzhilfen und andere Ressourcen an, sondern auch auf Stimmungen. Optimismus und Führung, zwei wichtige Eckpunkte effektiver politischer Kommunikation, werden so auch zu Ressourcen in Innovationsnetzwerken.

### **3 Arbeitsplätze und Wachstum**

In allen Prognosen und auch aufgrund von internationalen Vergleichen werden Wachstum und neue Arbeitsplätze insbesondere in der „Informationswirtschaft“ erwartet. Hier ist, anders als z. B. in der kapitalintensiven Bio-Technik, ein großer Bedarf nach neuen Dienstleistungen mit

relativ geringen Investitionskosten pro Arbeitsplatz gepaart. Voraussetzungen für neue Arbeitsplätze und Wachstum in der Informationswirtschaft sind auch in Europa und insbesondere in Deutschland vorhanden. Es gibt eine ausgezeichnete Infrastruktur, qualifizierte Arbeitskräfte, eine Vielzahl interessanter kleinerer und mittlerer Unternehmen, weltweit agierende Großunternehmen und einen großen Kapitalstock. Leider gehen zu viele Steuerungsimpulse in die falsche Richtung (Förderung unwichtiger Infrastrukturen, Steuervorteile für dieses und jenes ...), so daß die Ressourcen nicht optimal entwickelt werden.

Ein auffallendes Defizit in Deutschland besteht bei der Gründung neuer und innovativer Unternehmen. Vergleiche mit anderen OECD-Ländern zeigen, daß in Deutschland noch ein großes Potential erschlossen werden kann. Es muß auch dringend erschlossen werden, denn viele große Unternehmen haben sich stromlinienförmig organisiert, die Kosten reduziert, Personal abgebaut oder Risiken auf Zulieferer abgewälzt. Nicht nur notgedrungen, sondern auch sachlich wohlbegründet bekommen daher kleinere Unternehmen eine lange nicht mehr gekannte Bedeutung für Innovation und Wachstum.

„Start-ups“ suchen mit einfachen Mitteln einen Markt. Sie sind außerordentlich flexibel; Ziele und Strukturen sind schnell anpaßbar. Volkswirtschaftlich gesehen sind sie ein gutes Testfeld, denn vielversprechende Konzepte können ggf. durch Einsatz von zusätzlichem Kapital ausgearbeitet und schnell realisiert werden.

Die Gründung eines neuen Unternehmens ist in Deutschland schwieriger als anderswo und birgt mehr Risiken. Das muß geändert werden. Zunächst muß wesentlich mehr Wagniskapital bereitgestellt werden. 1997 stiegen beispielsweise die neu aufgebrachten Mittel von Risikokapitalfonds um fünf Milliarden DM. Gebraucht wird

erheblich mehr. Als Richtgröße sollte die Größe des britischen Risikokapitalmarktes dienen, der ebenfalls 1997 fünfmal schneller (um 24,5 Milliarden DM) wuchs.

Die wichtigsten Sicherheiten kleiner High-Tech-Unternehmen sind engagierte Fachleute, und ihre wichtigste Kapitalanlage sind wiederum Fachleute. Jungen Unternehmen mit hohem Kapitalbedarf und Liquiditätsproblemen ist mit Krediten wenig gedient. Sie brauchen „unternehmerisches“ Kapital, wie es die sogenannten „Business-angels“ bieten. Insofern ist eine Änderung der Philosophie vieler Banken, die in Deutschland, anders als in anderen Ländern, eine Schlüsselstellung für die Unternehmensgründung haben und vorwiegend Kredite vergeben wollen, von großer Bedeutung. Weiter kommt es darauf an, Unternehmen stärker als Investoren zu gewinnen, um echtes Wagniskapital zu bekommen, das auf Wachstum und nicht auf bankübliche Sicherheiten setzt.

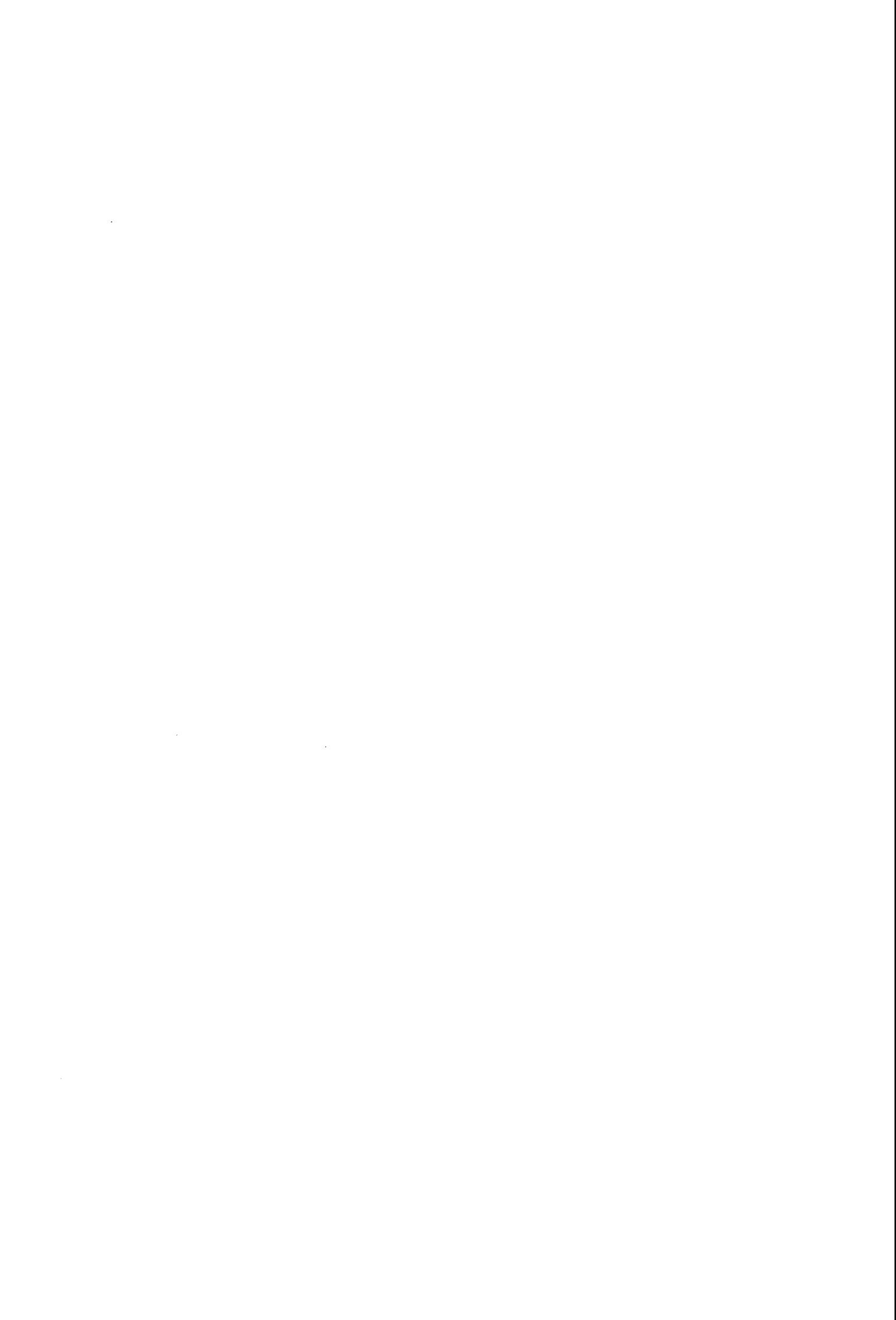
Von ähnlicher Qualität ist, daß in Deutschland und Europa viele Leistungen von jungen Unternehmen mit Bargeld bezahlt werden müssen. In den Vereinigten Staaten werden dagegen Teile der Gehälter, Honorare oder auch Materiallieferungen durch Aktienbeteiligungen vergütet. Auch bei uns könnten an vielen Stellen die Rahmenbedingungen so geändert werden, daß neue Kapitalgeber ins Spiel kommen und das Interesse an einem Erfolg junger Unternehmen bei allen Beteiligten gefördert wird.

Viele junge Unternehmer schätzen die Beratungen, die ihnen heute angeboten werden, nicht sonderlich gut ein. Manchmal fürchten sie Eigeninteressen von Beratern, manchmal ist ihnen die Qualifikation suspekt, um zwei Aspekte des Problems zu nennen. Die Beratungsdienstleistungen für junge Unternehmen müssen sicher professionalisiert werden, aber letzten Endes wollen und müssen die Gründer ihren eigenen

Weg gehen. Nicht jeder Weg führt zum Erfolg, und Konkurse sind mit dem Stigma des Scheiterns behaftet. Eine zweite Chance zu bekommen, ist in Europa schwieriger als z. B. in den Vereinigten Staaten. Diese Beurteilung ist falsch: Die im ersten Anlauf gesammelten Erfahrungen verbessern die Chancen bei einer neuen Gründung.

## **Zusammenfassung**

Die gegenwärtig wichtigsten Fragen der Informationsgesellschaft betreffen nicht die Technik, die sich in schnellen Schritten verbessert, sondern wirtschaftliches Wachstum und neue Arbeitsplätze. Viele Defizite, die hier noch bremsen, werden auf unterschiedlichen Ebenen und mit verschiedenen Programmen aufgegriffen. Es müßte jedoch mehr als bisher auf Schlagkraft und deutlichere Steuerungsimpulse geachtet werden. Wir brauchen vor allem mehr Innovations-Management und neue Initiativen, die das Dach für zielgerichtete Kommunikation und Koordination der Beteiligten bieten.



# Registergestützte Datengewinnung – Überlegungen zur Umsetzung der EU-Unternehmensstatistiken –

## 1 Vorbemerkung

In der Wirtschaftsstatistik hat die Europäische Union (EU) durch Verordnungen des Rates Lieferverpflichtungen geschaffen, die die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder – wie auch die der übrigen Mitgliedstaaten – erheblich belasten und teilweise überfordern. Zu nennen sind die „Register-Verordnung“<sup>1</sup> von 1993, nach der ab 1996, spätestens ab 2000, ein vollständiges Unternehmensregister aufgebaut werden muß, die „Struktur-Verordnung“<sup>2</sup> von 1996, die für alle nichtlandwirtschaftlichen Unternehmen ein umfangreiches Lieferprogramm ab 1995, spätestens ab 1999, vorschreibt, sowie die „Konjunktur-Verordnung“<sup>3</sup>, die für alle nichtlandwirtschaftlichen Unternehmen die Bereitstellung von monatlichen bzw. vierteljährlichen Daten ab 1998, spätestens ab 2003, vorsieht.

Dieser Beitrag berichtet über Überlegungen, wie die Lücken in der deutschen Wirtschaftsstatistik – gemessen an den Lieferverpflichtungen der Struktur- und der Konjunktur-Verordnung – mit möglichst wenig zusätzlichen Primärerhebungen geschlossen werden können. Dem Un-

ternehmensregister, das gegenwärtig für Zwecke der Statistik aufgebaut wird, kommt dabei eine zentrale Rolle zu.

## 2 Anforderungen der EU- Unternehmensstatistiken

Nach der Struktur-Verordnung müssen für alle Wirtschaftsbereiche der Volkswirtschaft jährlich bzw. mehrjährlich bereichsweise unterschiedlich umfangreiche Merkmalskataloge spätestens ab 1999 an die EU, vertreten durch das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat), geliefert werden. Ausgenommen sind die Bereiche der Land- und Forstwirtschaft, Fischerei sowie der öffentlichen Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung. Für die öffentlichen und persönlichen Dienstleister (Abschnitte M, N und O der NACE Rev. 1)<sup>4</sup> sind zunächst nur Pilotuntersuchungen vorgesehen. Das jährliche Lieferprogramm für die Dienstleistungsbereiche umfaßt zwölf Merkmale, zu denen Angaben über die Zahl der Unternehmen und Betriebe, den Umsatz und den Produktionswert, die Bruttowert-

<sup>1</sup> Verordnung (EWG) Nr. 2186/93 des Rates vom 22. Juli 1993 über die innergemeinschaftliche Koordinierung des Aufbaus von Unternehmensregistern für statistische Verwendungszwecke, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 196, S. 1.

<sup>2</sup> Verordnung (EG, Euratom) Nr. 58/97 des Rates vom 20. Dezember 1996 über die strukturelle Unternehmensstatistik, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 14, S. 1, geändert durch Verordnung (EG, Euratom) Nr. 410/98 des Rates vom 16. Februar 1998, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 52, S. 1.

<sup>3</sup> Verordnung (EG) Nr. 1165/98 des Rates vom 19. Mai 1998 über Konjunkturstatistiken, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 162, S. 1.

<sup>4</sup> Verordnung (EWG) Nr. 3037/90 des Rates vom 9. Oktober 1990 betreffend die statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 293, S. 1, geändert durch Verordnung (EWG) Nr. 761/93 der Kommission vom 24. März 1993, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 83, S. 1. NACE Rev. 1: Abschnitte M (Erziehung und Unterricht), N (Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen) und O (Erbringung von sonstigen öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen).

schöpfung und die Personalaufwendungen, den Kauf von Vorleistungsgütern und von Handelsware, die Bruttoinvestitionen sowie die Zahl der Beschäftigten und der Arbeitnehmer gehören. Für Regierungsbezirke regionalisiert müssen Daten zu den Löhnen und Gehältern, den Beschäftigten, der Zahl der Betriebe und freiwillig zu den Bruttoinvestitionen bereitgestellt werden. Das Lieferprogramm für die Industrie umfaßt 38 jährliche und 16 mehrjährige Merkmale, das des Baugewerbes 37 jährliche und 18 mehrjährige Merkmale und das des Handels 29 jährliche und 14 mehrjährige Merkmale.

Die Konjunktur-Verordnung sieht vor, daß spätestens ab 2003 für die gleichen Wirtschaftsbereiche bereichsweise unterschiedliche Monats- bzw. Vierteljahresdaten bereitzustellen sind. Für die Dienstleistungsbereiche müssen der Umsatz und die Beschäftigten vierteljährlich geliefert werden. Für den Einzelhandel sind der Umsatz und die Preise monatlich und die Zahl der Beschäftigten vierteljährlich zu melden. Der Merkmalskatalog für das Baugewerbe umfaßt vierzehn Vierteljahresangaben und der für die Industrie zehn Monats- und drei Vierteljahresindikatoren. Auch das Konjunkturprogramm sieht für die öffentlichen und persönlichen Dienstleister zunächst nur Pilotstudien vor.

### **3 Lücken in den deutschen Unternehmensstatistiken**

Die Anforderungen der EU aus der Struktur- und der Konjunktur-Verordnung können mit den in Deutschland gegenwärtig vorhandenen Wirtschaftsstatistiken überwiegend erfüllt werden, doch verbleiben in den Dienstlei-

stungsbereichen erhebliche Lücken, die geschlossen werden müssen. Für das Produzierende Gewerbe (Industrie und Baugewerbe) sowie für den Handel und das Gastgewerbe ist die deutsche Wirtschaftsstatistik oberhalb der Abschneidegrenzen gut ausgebaut, so daß nur geringfügige Erweiterungen im Merkmalskatalog (beispielsweise Gesamtaufwendungen für innerbetriebliche Forschung und Entwicklung) notwendig sind. Das für die Industrie sehr umfangreiche Lieferprogramm erfordert, daß die gegenwärtigen Statistiken, insbesondere im Produzierenden Gewerbe, praktisch unverändert weitergeführt werden müssen.

Gemessen an den EU-Anforderungen gibt es im deutschen System der Unternehmensstatistiken jedoch auch erhebliche Lücken. So gibt es im Produzierenden Gewerbe Abschneidegrenzen bei den Unternehmen mit weniger als 20 Beschäftigten. Im EU-Programm müssen auch die „kleinen“ Unternehmen repräsentiert werden. Im Bereich Handel fehlen die Handelsvermittlung und die Reparaturunternehmen. Unterjährig gibt es auch hier Abschneidegrenzen. Die Statistiken zum Verkehr und zur Nachrichtenübermittlung sind überwiegend funktional ausgerichtet, während institutionell abgegrenzte Statistiken über Verkehrsunternehmen nur sehr lückenhaft sind. Unterjährige Angaben für Verkehrs- und Nachrichtenunternehmen fehlen praktisch völlig. Noch schlechter ist die statistische Abbildung des Bereichs Vermietung und Unternehmensdienstleister<sup>5</sup>. Jährliche oder unterjährliche Erhebungen für die Unternehmen dieses Bereichs sind praktisch nicht vorhanden. Kostenstrukturerhebungen gibt es – wie auch für den Verkehr und die Nachrichtenübermittlung – nur für

<sup>5</sup> NACE Rev. 1 Abschnitt K (Grundstücks- und Wohnungswesen, Vermietung beweglicher Sachen, Erbringung von Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen).

Ausschnitte des Bereichs, und zwar in einem Vierjahresabstand<sup>6</sup>. Für die öffentlichen und privaten Dienstleister, für die die EU zunächst Pilotstudien vorsieht, ist die statistische Lage völlig unzureichend. Die statistisch „unterbeleuchteten“ Dienstleistungsbereiche trugen 1996 rund 38 % zum Bruttoinlandsprodukt bei.

Wenn die Lücken in der Unternehmensstatistik komplett durch zusätzliche Primärerhebungen geschlossen werden müßten, so müßten – nach einer sehr groben Überschlagsrechnung – jährlich 50.000 Unternehmen, vierteljährlich 80.000 Unternehmen und monatlich 30.000 Unternehmen zusätzlich befragt werden. Das würde – ohne Berücksichtigung der Einführungskosten – etwa 40 Millionen D-Mark pro Jahr zusätzlich bei den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder kosten. Wenn für das Struktur-Programm auch repräsentative Landesergebnisse für die Anforderungen der Länder gewonnen werden müssen, so müßte der jährliche Stichprobenumfang auf etwa 200.000 Unternehmen vergrößert werden, mit entsprechenden Mehrkosten.

#### **4 Registergestützte Gewinnung jährlicher Strukturdaten**

Die Überlegungen zur Gewinnung der jährlich an die EU zu liefernden Strukturdaten für Unternehmen gehen davon aus, daß in Kürze ein vollständiges Statistikregister aller nichtlandwirtschaftlichen Unternehmen aufgebaut sein wird, das laufend aktualisiert wird und mit den Kostenstrukturdaten verknüpft werden kann, die auf Stichprobenbasis bei allen einzubeziehenden Wirtschaftsbereichen erhoben werden.

Das Unternehmensregister muß gemäß der Register-Verordnung der EU bis spätestens 2000 aufgebaut werden. Das Registergesetz<sup>7</sup> aus dem Jahr 1998 ermöglicht es, das Statistikregister mit administrativen Dateien zu verknüpfen und die Angaben zu den Umsätzen und den Beschäftigten jährlich zu aktualisieren. Für diesen Zweck sind die Umsatzsteuerdatei der Finanzverwaltung sowie die Betriebsdatei der Bundesanstalt für Arbeit von herausragender Bedeutung. Sie gewährleisten, daß alle Unternehmen, die umsatzsteuerpflichtig sind und/oder mindestens einen sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer beschäftigen, in das Unternehmensregister aufgenommen werden. Selbständige, die nicht umsatzsteuerpflichtig sind und keine sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer beschäftigen, sollen über die Einkommensteuerdatei in das Register einbezogen werden. Die jährlich im Register nachzuweisenden Angaben zu den Umsätzen und den Beschäftigten sollen laufend der Umsatzsteuerdatei (Umsatz) und der Betriebsdatei (sozialversicherungspflichtig Beschäftigte) entnommen werden.

Dem Unternehmensregister kommen außerordentlich wichtige Aufgaben zu: Es ordnet die Steuerpflichtigen und die sozialabgabepflichtigen Arbeitgeber den Unternehmen als statistische Einheiten zu. Da es in Deutschland keine einheitlichen Unternehmensnummern gibt, ist die Zuordnung der rund 2,7 Millionen Umsatzsteuerzahler und etwa 2,0 Millionen Betriebe mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten allein über die Anschrift außerordentlich schwierig und aufwendig, da sich die Anschriften in den verschiedenen Dateien größtenteils unter-

<sup>6</sup> Für die bisher freiwillige Stichprobe ist inzwischen Auskunftspflicht vorgesehen, siehe Artikel 14 des Dritten Gesetzes zur Änderung statistischer Rechtsvorschriften, in: Bundesgesetzblatt Jahrgang 1997 Teil I Nr. 87, S. 3158 ff.

<sup>7</sup> Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2186/93 des Rates vom 22. Juli 1993 über die innergemeinschaftliche Koordinierung des Aufbaus von Unternehmensregistern für statistische Verwendungszwecke, in: Bundesgesetzblatt Jahrgang 1998 Teil I Nr. 36, S. 1300 ff. und Nr. 64, S. 2903.

scheiden und weil die Betriebe den Unternehmen zugeordnet werden müssen. Wenn das Unternehmensregister aufgebaut ist, sorgt es dafür, daß die Unternehmen vollständig und überschneidungsfrei erfaßt und den Wirtschaftszweigen gemäß der NACE Rev. 1<sup>8</sup> zugeordnet werden. Gegenwärtig ist die Wirtschaftszweiguordnung in den verschiedenen Dateien sehr unterschiedlich, was den Aussagewert der daraus abgeleiteten Statistiken stark einschränkt. Das Unternehmensregister wird die Grundgesamtheit aller (nichtlandwirtschaftlichen) Unternehmen aktuell abbilden. Es wird die Grundlage für die Ziehung der Stichproben und mit den Angaben zum Umsatz und den Beschäftigten den Hochrechnungsrahmen für die Stichprobenergebnisse liefern. Außerdem können dem Register die laut Struktur-Verordnung bereitzustellenden Regionalangaben auf Regierungsbezirksebene über die Zahl der Betriebe und der Beschäftigten direkt entnommen werden.

Die zweite wichtige Quelle zur Ermittlung der Strukturdaten sind Strukturserhebungen, die als Stichproben in allen Wirtschaftszweigen durchgeführt werden sollen, für die laut Struktur-Verordnung eine Lieferverpflichtung besteht. Das Erhebungsprogramm muß bereichsweise auf die (jährlichen) Liefermerkmale der Struktur-Verordnung abgestimmt werden. Im Produzierenden Gewerbe ist das im wesentlichen der Fall, allerdings fehlen die Strukturdaten für die Unternehmen mit weniger als 20 Beschäftigten. Im Handel und Gastgewerbe muß der Erhebungsbereich auf die Handelsvermittlung und Reparaturen erweitert und das Programm der Jahreserhebung ergänzt werden, da der Merkmalskatalog der Strukturverordnung gegenwärtig nicht komplett erfüllt werden kann. In den

Bereichen Verkehr und Nachrichtenübermittlung sowie Vermietung und Unternehmensdienstleister ist eine jährliche Dienstleistungsstichprobe erforderlich, die die Daten für das „gemeinsame Modul für die jährliche Strukturstatistik“ liefert. Die Stichprobenergebnisse sollen dann mit dem Unternehmensregister hochgerechnet werden. Erwähnt sei, daß die Struktur-Verordnung Merkmale wie den Produktionswert oder die Wertschöpfung vorsieht, die als solche nicht dem Rechnungswesen der Unternehmen entnommen werden können. Hier müssen die Elemente erfragt werden, aus denen diese Merkmale abgeleitet werden.

Solange es die jährliche Dienstleistungsstatistik in Deutschland noch nicht gibt, müßte behelfsweise auf die Kostenstrukturhebung zurückgegriffen werden, die bisher rollierend in einem Vierjahresabstand in diesen Dienstleistungsbereichen durchgeführt wird. Allerdings müßte diese zentral bearbeitete Stichprobe, die wegen des geringen Stichprobenumfangs nur Bundesergebnisse liefert, flächendeckend auf alle Dienstleistungszweige der Struktur-Verordnung ausgedehnt werden. Außerdem müßte das Erhebungsprogramm auf die Anforderungen der Struktur-Verordnung abgestimmt werden. Wichtig wäre, daß auch die bisher nicht erfragten Investitionen einbezogen werden. Mit Hilfe von Strukturrelationen aus dem Stichprobenjahr und den aktuellen Daten zum Umsatz und den Beschäftigten aus dem Unternehmensregister müßten dann die jährlichen Daten geschätzt werden. Es bliebe abzuwarten, ob die Schätzungen den (bisher noch nicht präzisierten) Genauigkeitsanforderungen der Struktur-Verordnung genügen würden. Eine jährliche Dienstleistungsstatistik ist also auf jeden Fall vorzuziehen.

---

<sup>8</sup> Siehe die Quelle in Fußnote 4 sowie *Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 1993 (WZ 93)*.

Die wichtigste Voraussetzung für die registergestützte jährliche Unternehmensstatistik ist der Aufbau des Unternehmensregisters. Die gesetzlichen Voraussetzungen sind geschaffen, die Arbeiten in den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder sind seit einigen Jahren im Gange und befinden sich gegenwärtig in einer besonders wichtigen Phase, nämlich der Einbeziehung der Umsatzsteuerdateien und der Betriebsdatei. Die durchzuführenden Arbeiten sind neu, sehr schwierig und außerordentlich aufwendig. Noch ist nicht sicher, ob bei den beschränkten Kapazitäten die gesetzten Ziele termingerecht erreicht werden können.

Für die Einführung einer Dienstleistungsstatistik mit Auskunftspflicht muß das notwendige Gesetz eingebracht und verabschiedet werden. In dem jetzt zuständigen Bundesministerium der Finanzen wird gegenwärtig an dem Entwurf eines Dienstleistungsgesetzes gearbeitet. Ob und wann es jedoch verabschiedet wird, ist angesichts der Haushaltsbegrenzungen nur schwer abschätzbar. Die verpflichtenden Anforderungen der EU aus der Struktur-Verordnung sollten der Dienstleistungsstatistik jedoch zusätzlichen Schub verleihen.

## **5 Registeregestützte Gewinnung von Konjunkturdaten**

Die laut Konjunktur-Verordnung spätestens ab 2003 an die EU zu liefernden monatlichen bzw. vierteljährlichen Konjunkturdaten können nur im Produzierenden Gewerbe (hier jedoch ohne die Unternehmen mit weniger als 20 Beschäftigten) und im Handel und Gastgewerbe den gegenwärtig durchzuführenden Statistiken entnommen werden. Die geforderten Vierteljahresdaten für den Verkehr und die Nachrichtenübermittlung sowie für die Vermietung und die Unternehmensdienstleister müssen entweder

mit neu einzuführenden Primärerhebungen oder mit Hilfe des Unternehmensregisters ermittelt werden. Die registergestützte Gewinnung von Vierteljahresdaten ist unter den gegenwärtigen Voraussetzungen im Vergleich zu der registergestützten Gewinnung von Jahresdaten wesentlich aufwendiger und schwieriger. Im Vergleich zu den sonst notwendigen vierteljährlichen Primärerhebungen wäre der Aufwand jedoch erheblich geringer und würde die Unternehmen nicht zusätzlich belasten.

Der registergestützten Gewinnung von Vierteljahresdaten für die Dienstleistungsunternehmen (und u.U. später für den Handel, das Gastgewerbe und die kleinen Unternehmen im Produzierenden Gewerbe) würden als Quellen das Unternehmensregister, monatliche beziehungsweise vierteljährliche Umsatzsteuervorauszahlungen der einzelnen Unternehmen aus der Umsatzsteuerdatei sowie vierteljährliche Beschäftigtenangaben für die einzelnen Betriebe aus der Betriebsdatei der Bundesanstalt für Arbeit dienen. Dem Unternehmensregister nach dem Vorjahresstand kämen zwei wichtige Aufgaben zu: Die Vierteljahresangaben aus der Umsatzsteuerdatei und aus der Betriebsdatei würden mit Hilfe der gespeicherten Steuernummern und der Betriebsnummern den Unternehmen zugeordnet. Das wird aktuell nicht für alle Unternehmen möglich sein. Daher würde das Unternehmensregister zusätzlich als Hochrechnungsrahmen dienen. Aus der Vierteljahresentwicklung der Unternehmen mit aktuellen Vierteljahreszahlen würde unter Verwendung des Vorjahresumsatzes beziehungsweise der Vorjahresbeschäftigtenzahlen auf die Vierteljahresentwicklung der Unternehmen ohne aktuelle Vierteljahreswerte geschlossen. Bei diesem Ansatz müßte in Kauf genommen werden, daß Veränderungen im Unternehmensbestand gegenüber dem Vorjahr nicht in die aktuelle Rechnung eingingen. Das ist in den unterjährlichen Wirt-

schaftsstatistiken ein gängiges Vorgehen. Berichtskreisänderungen werden im allgemeinen zeitlich gebündelt nachträglich in die Rechnung einbezogen. Das Unternehmensregister wird zukünftig für die Berichtskreiskorrekturen eine wesentlich vollständigere und aktuellere Basis liefern, als es bisher möglich war.

Ob der skizzierte Weg der Gewinnung von Vierteljahreszahlen aus sekundärstatistischen Quellen tatsächlich umgesetzt werden kann, kann gegenwärtig noch nicht sicher beurteilt werden, da einige Voraussetzungen außerhalb der Statistik noch geschaffen werden müssen. Dazu gehört die gesetzliche Grundlage, die eine unterjährliche Verknüpfung der Umsatzsteuerdatei sowie der Betriebsdatei mit dem Unternehmensregister entsprechend der jährlichen Regelung im Registergesetz ermöglicht. Die zweite Voraussetzung ist, daß die Umsatzsteuerdatei und die Betriebsdatei in gleicher Form wie jährlich vorgesehen zukünftig vierteljährlich bereitgestellt werden. Die Datenlage erlaubt dies. Offen ist aber, wie aufwendig die vierteljährliche Dateierstellung ist und ob der Aufwand erbracht werden kann.

Die schwierigste Frage betrifft die Aktualität der Dateien. Die Konjunktur-Verordnung sieht im Modul „Andere Dienstleistungen“ eine Lieferung der Vierteljahresangaben zum Umsatz und den Beschäftigten nach drei Monaten vor. Eine Verlängerung dieser Dreimonatsfrist kann für einen Übergangszeitraum beantragt und von der Kommission bewilligt werden. Die gegenwärtig erörterte Sechsmonatsfrist für die jährliche Bereitstellung der Dateien wäre jedoch zu lang und müßte wesentlich verkürzt werden. Auch für die nationale Konjunkturanalyse sollten Vierteljahresdaten nach rund drei Monaten verfügbar sein.

Trotz dieser Unsicherheiten sollte die sekundärstatistische Gewinnung von Vierteljahresdaten

für die Dienstleistungsbereiche weiter verfolgt werden, denn die andere Alternative, die Einführung neuer vierteljährlicher Primärerhebungen, würde die Unternehmen erheblich mit zusätzlichen Auskunftspflichten belasten und würde zweistellige Millionenbeträge für die Durchführung der Statistiken erfordern.

# Neue Erhebungsmethoden – Multimedia oder Im Netz der „Schönen Neuen Welt“ der Umfrageforschung

## *Multimedia*

Computergestützte telefonische Umfragen sind heute Standard der Umfrageforschung, computergestützte persönlich-mündliche Umfragen sind ebenfalls Standard der Umfrageforschung. Es erhebt sich die Frage: Wo sind denn nun die „neuen“ Erhebungsmethoden? Multimedia, die Verbindung von Ton, Bild, Film, Vernetzung derselben und Mischung verschiedener Träger, das sind die Techniken der Datenerhebung, die heute noch als „neue Erhebungstechniken“ gelten. In der Markt- und Meinungsforschung kann dies nur noch mit Einschränkung gesagt werden. So finden sich in der neuesten Auflage des ESOMAR-Handbuches Abschnitte zu Multimedia und Internetbefragungen (McDonald & Vangelder, 1998)<sup>1</sup>. Dies kann als starker Indikator für einen geringen Neuigkeitswert von Multimediabefragung (MMB) in der nationalen und internationalen privatwirtschaftlichen Umfrageforschung genommen werden. Für die akademisch verfaßte Sozialforschung und die Befragungen der amtlichen Statistik trifft dies nicht zu. In den Universitäten werden jetzt Telefonlabors als neuester Stand der Umfragetechnik eingerichtet (obwohl Studenten zu Hause Computer haben und von dort aus telefonische Umfragen machen könnten); neueste Auflagen von Lehrbüchern enthalten keine Hinweise auf Internetbefragungen oder Multimediaanwendungen.

Eine Ausnahme bilden, wie bei fast allen methodischen Neuerungen, die psychologischen Schriften und methodischen Untersuchungen. Hier ist eine starke Bewegung hin zu methodischen Fragestellungen aus Multimedia- und Internet-Untersuchungen festzustellen (Bandilla & Hauptmanns, 1998, mit weiterführender Literatur)<sup>2</sup>. Diese Literatur zeigt, daß Multimedia und Vernetzung nicht mehr voneinander trennbar sind. Als Beispiel sei nur genannt, daß computergestützte mündlich-persönliche Interviews als nächstes von Interviewern über Netze an die Zentrale durchgegeben werden. Deshalb wird Multimedia und Vernetzung im folgenden zusammen behandelt.

Weil diese Welt so bunt schillert, böte sich an, mit Beispielen von Netzseiten, Markenpräsentationen am PC u.v.a.m. zu brillieren. Damit finge man sich aber im Jetzt, in einer Gegenwart, die noch lange nicht alle Phantasien und Möglichkeiten auch nur annähernd ausgeschöpft hat. Eine andere Präsentation, die an die Phantasie der Leser appelliert, erscheint eher angemessen. In trockenen, lapidaren Berichten der Möglichkeiten, sowohl der positiven wie der negativen, wird deshalb im folgenden der Rahmen Multimedia und Vernetzung für Umfragen abgesteckt. Daß dies auch politische, insbesondere die Privatsphäre von Befragten betreffende Folgen hat, wird ebenso hervorgehoben wie die

<sup>1</sup> McDonald C. & Vangelder, Ph.: *The ESOMAR Handbook of market and opinion research*. Amsterdam: ESOMAR, 1998.

<sup>2</sup> Bandilla, W. & Hauptmanns, P.: *Internetbasierte Umfragen als Datenerhebungstechnik für die Empirische Sozialforschung?* in: *ZUMA-Nachrichten* 43, 1998, S. 36–53.

noch nicht genügend diskutierten Sicherheitsaspekte, welche das Ansehen und die Validität von Umfragen langfristig bedrohen könnten.

Die Diskussion gliedert sich in fünf Abschnitte. Im nächsten Abschnitt wird die permanente technische Revolution der Umfrageforschung skizziert; dem schließen sich zwei Abschnitte zu den Vor- und Nachteilen von Multimediabefragungen an. Eine fiktionale Geschichte vom „Großen Schokoladenkrieg“ erinnert an dunkle Möglichkeiten, die sich auftun, wenn es nur um genug Geld geht, und die Conclusio setzt den Schlußpunkt. Davor aber – wie angekündigt und ganz konventionell – der Abschnitt zur technologischen Revolution.

## ***Die technologische Revolution in der Umfrageforschung***

Die Umfrageforschung ist, wie der folgende Aufriß zeigt, spätestens seit Ende der sechziger Jahre in *permanenter Revolution*:

- Zuerst wurden die Stechnadel, die Handtabellierung, die Lochkartenzählmaschine, die Tischrechner durch Großrechner abgelöst, auf denen bald anstelle von do-it-yourself-Auswertungsprogrammen professionelle Werkzeuge wie z. B. SPSS oder SAS angeboten wurden.
- Neben postalische und persönliche Befragungen trat die telefonische Umfrage als ein neuer Standard der Erhebung. Bald wurde die „Papier und Bleistift“-Telefonbefragung von computergestützten Verfahren (Computer Assisted Telephone Interview – CATI) abgelöst.
- Etwas später als in den angelsächsischen Ländern werden jetzt computergestützte Verfahren auch Standard in der persönlichen Befragung (Computer Assisted Personal Interviews – CAPI).

- Strichcodierungen (bar codes) erleichtern die Erhebung von Konsumdaten.
- Automatische Sensorverfahren erlauben eine genauere Messung von Mediadaten.
- Infoboxen o. ä. verbinden Befragte online mit den Erhebungsinstitutionen.
- In Datenbanken gespeicherte Informationen über bereits Befragte, potentielle Befragte sowie deren sozio-kulturelle Umfeldler ermöglichen heute komplexestes Stichprobendesign mit hoher Präzision zu realisieren. Die gesammelten Daten gehen teilweise weit über die von der amtlichen Statistik angebotenen Strukturdaten hinaus bzw. ergänzen diese um wichtige Aspekte.
- Heute werden Techniken der Befragung über Computernetze schon nicht mehr erprobt (Internet, Mail by Disk), sondern verwendet.
- Die Spuren, die wir in solchen Netzen hinterlassen, werden von immer qualifizierteren Fährtenlesern ausgewertet und zum Aufspüren einer maßgeschneiderten Klientel gerne genutzt (Cookie-Effekt).

Dies war nur möglich durch die Entwicklung der Rechenmaschinen von sogenannten „*Number Crunchern*“ zu veritablen „*Multimedia-Maschinen*“. Noch 1980 galten Leute als exotisch, die Computern das deutsche Alphabet mit seinen Umlauten „beibringen“ wollten. Textverarbeitung war etwas für Büromenschen, die froh über ihre IBM-Kugelkopfschreibmaschine waren. „Richtige“ Computerleute *rechneten* und sonst nichts. Heute, 1998, steht die schöne alte Computerwelt Kopf. Tabellenkalkulation und Datenbanken mit integrierter Textverarbeitung sind das Brot- und Buttergeschäft der EDV. Wer nur noch „*numbers cruncht*“, ist heute schlicht „*out*“. Technisch gesehen, könnten jetzt Texte, Bilder, Videos und Töne in CAPI, Internet und Mail by Disk usw. bei Befragungen integriert

verwendet werden. Und wenn sich das Videotelefon durchgesetzt hat, wird dies auch für telefonische Befragungen möglich sein. Die Einschränkung auf „technisch gesehen“ will sagen, daß insbesondere die Empirische Sozialforschung die sich damit eröffnenden Möglichkeiten noch nicht erkannt hat. Gelegentlich mag man auch den Eindruck gewinnen, Bild und Ton könnten die althergebrachte Meß-Herrlichkeit eher stören als befördern.

Aber es sind ja nicht nur Töne und Bilder, die mit Multimedia einhergehen, es ist das ganze System moderner vernetzter EDV-Befragungstechniken.

### **Vorteile moderner vernetzter Multimediabefragungen (MMB)**

Ein erster großer Vorteil sind die erheblich verbesserten Möglichkeiten der Standardisierung (oft verwechselt mit Kontrolle):

- Das Abfragen längerer Listen ist mit bekannten systematischen Effekten der Reihenfolge von Items verbunden. Der übliche Ausweg ist, die Interviewer zu bitten, die auf Kärtchen geschriebenen Items *gut zu mischen*. Diese simple, störanfällige Randomisierung der Itemabfolge kann bei MMB durch Computer wesentlich besser gesteuert werden.
- Sollte eine Frage nur an bestimmte Befragte gestellt werden, sind in einer persönlichen Papier- und Bleistiftbefragung sogenannte *Filtersprünge* zu beachten („weiter mit Frage x“). Bei komplexen Abfragen, etwa einer vollständigen Erhebung der primären, sekundären und tertiären Bildung von Befragten, kann ein Fragebogen schnell mit Filtersprüngen überfrachtet werden. Dies wiederum führt zu schwer zu behebenden Fehlern im Datensatz (weil Befragte „immer Recht ha-

ben“, d.h. was im Fragebogen schriftlich festgehalten wurde, darf nur unter ganz besonderen Bedingungen „bereinigt“ werden). Bei MMB sehen die Interviewer gar keine Filtersprünge mehr. Die aus Sicht der Forscher richtige nächste Frage wird fest programmiert und entsprechend den Antworten der Befragten aufgerufen.

- Es soll Interviewer geben, die nur einen Teil der Fragen eines Interviews abfragen und den Rest zu Hause erledigen. Bei MMB kann der Zeitverlauf eines Interviews protokolliert werden. Es muß alles abgefragt werden, nachträgliche Einträge sind ohne technische Manipulation nicht möglich.
- Die Validität einer Antwort, der Schwierigkeitsgrad u. ä. hängen mit der Antwortgeschwindigkeit zusammen. Bei MMB wird die Messung von zeitlichem Aufwand für eine Frage oder einen Test wesentlich genauer als früher, indem die Zeiten zwischen Tastendruck oder Stimmenwechsel gemessen werden können.
- Auch wenn Befragte „immer Recht haben“, können sie sich doch gelegentlich irren. MMB-Verfahren können so programmiert werden, daß bei formal inkonsistenten Antworten nachgefragt werden kann. D.h. komplexere interne Konsistenzprüfungen können parallel zur Befragung im Hintergrund ablaufen (Beispiel: ISCO-Code oder Faktenkonsistenz oder Skalenkonsistenz).
- Es kann vorkommen, daß sich in einen Fragebogen ein Fehler einschleicht, der erst bei der Analyse offenkundig wird. MMB hat den Vorteil, daß die Daten nach dem Interview sofort *analysefähig* sind, da sie auf Datenträgern vorliegen und formale Konsistenzprüfungen schon während des Interviews ablaufen. Damit können noch während einer laufenden Erhebung Qualitätsprüfungen eines Fragebogens ablaufen.

Dies alles sind aber nur die *einfacheren EDV-technischen Vorteile*. MMB erlaubt den Forschern, ihr Testlabor in die Wohnung der Befragten zu bringen. Damit eröffnen sich für die Marktforschung und die Empirische Sozialforschung ungeahnte Möglichkeiten der Feldforschung:

- Stimuli können kontrolliert an beliebigen Orten präsentiert werden.
- Versuchsleiterfunktionen können in die EDV-Präsentation integriert werden, z. B. Stimmqualität, Betonungen, Länge der Stimulussequenz, Wiederholungsrate (z. B. wenn keine Antwort auf ein Item gegeben wird).
- Kombination von visuellen und audio Stimuli.
- Mit eingebauten Aufzeichnungsgeräten können die verbalen und gestischen Reaktionen der Untersuchungsteilnehmer kontinuierlich aufgezeichnet werden. Ggf. können auch andere physiologische Reaktionen erhoben werden.
- Lerneffekte können durch Vorspielen der aufgezeichneten Reaktionen erprobt werden.

Die Empirische Sozialforschung einschließlich der amtlichen Statistik hat diese Möglichkeiten bislang noch wenig genutzt. Immer noch werden möglichst kurze, als Fragen getarnte Statements mehr oder weniger hastig von Interviewern vorgelesen, umformuliert oder gar nicht vorgelesen, und nur Gott weiß, was sie wirklich tun. Bei MMB könnten stattdessen wohlformulierte Texte von auf ihre Wirkung getesteten Sprechern in einem ebenfalls ausgetesteten Tempo vorgetragen werden. Spinnt man diesen Faden weiter, dann erkennt man, wie sehr MMB in das komplexe Verhältnis von Interviewer und Befragten eingreift. Deren Interaktion, manchmal als das „Schwarze Loch“ der Umfrageforschung bezeichnet, könnte bei konsequenter Anwendung von MMB aufgehellt werden.

## **Nachteile moderner vernetzter MMB**

Die bekannten Nachteile der Computerrevolution teilt die Umfrageforschung mit allen anderen Gebieten, indem deren Segnungen große Produktivitätsfortschritte mit sich brachten.

Der wichtigste Nachteil ist ein inzwischen ernstzunehmender Verlust der informationellen Selbstbestimmung. Dieser Monolith der bürgerlichen Freiheit wird derzeit von vielen kleinen Zwergen zu einem Schweizer Käse umgeformt. Die großen legalen Datensammlungen (Post, Claritas und Co.) in Verbindung mit digitalen Kartenwerken schaffen eine Öffentlichkeit des Privaten, die so von den Müttern und Vätern des Datenschutzgedankens nicht gewollt war und in einer freiheitlichen Demokratie auch so nicht sein darf. Massenweise werden einzelne Informationen für Direktmarketing (d.h. unter Beibehaltung der Anschrift) oder Sektormarketing (als kleinräumige Aggregatdaten) bei und über Befragte erhoben, ohne daß diesen die Reichweite ihrer Einwilligung immer klar ist. Die Diskussion zur Frage der Selbstbestimmung der Bürger und der Freiheit der Datenerhebung wird wegen deren erheblicher politischer Sprengkraft nur sehr leise und verhalten geführt. Ob diese Zurückhaltung längerfristig hilfreich ist, kann bezweifelt werden.

Eine andere Klasse von Nachteilen hängt mit den Besonderheiten der EDV, insbesondere der Bildschirmarbeit zusammen:

- Bildschirmarbeit ist mit typischen, systematischen Fehlern verbunden, wie etwa der größeren Anfälligkeit für Lese- oder Tippfehler.
- die Inflexibilität von EDV gegenüber menschlicher Intelligenz, d.h. die Fragenprogramme müssen absolut fehlerfrei sein, eine Forderung, die bei komplexer Programmierung bis

jetzt nicht generell gelöst ist; durch die automatische Filterführung könnten auch offensichtliche Fehler von Befragten oder Interviewern nicht erkannt werden, weil sie nur über partielle Informationen verfügen.

- Kostenvorteile durch EDV treten nur bei Standardisierung, d.h. wiederholter Nutzung erprobter Programme/Erhebungsinstrumente ein. Damit werden komplexere, singuläre Fragestellungen ggf. nicht mehr bezahlbar (Unikateneffekt).

Eine dritte – bislang soweit erkennbar – öffentlich nicht diskutierte Klasse von Nachteilen hängt mit der Anfälligkeit von EDV gegenüber zweckfremder Nutzung zusammen:

- Komplexe Programme (und MMB-Instrumente können sehr komplexe Strukturen aufweisen) vollständig und nachvollziehbar zu dokumentieren, ist eine Kunst, die nur selten gelingt. Entsprechend sind MMB-„Fragebögen“ schwer „ausdruckbar“, insbesondere wenn sie Video- und Audiosequenzen enthalten. Damit wird ihre Kontrolle und Dokumentation durch und für die Kunden/Forscher zu einem außerordentlich schwierigen Problem.
- Vernetzte EDV ist ein beliebtes Angriffsziel aller möglichen Leute, die gern die erhobenen Informationen *mitlesen* oder *verändern* bzw. *löschen* wollen („Hacker“).
- Wegen ihrer Systematik und Wiederholung kann es sich lohnen, besondere Programme zum Fälschen von Fragebogen bzw. zum Verfälschen von Antworten zu schreiben und in die Organisation einzuschleusen (ggf. als „Trojanische Pferde“).

Verglichen mit der Datensicherheit in modernen vernetzten Buchhaltungen und internen, nach

außen abgesicherten Firmennetzen, scheint MMB in diesem Punkt noch sehr in den Kinderschuhen zu stecken. Das hat sicherlich auch mit Kosten zu tun, denn Programme zur Prüfung der Fragebogenqualität zu schreiben, ist teuer, abgesicherte Datenflußkontrollen aufzubauen, ist noch teurer, und „firewalls“ gegen Eindringlinge ins Netz zu errichten, wird auch nicht billig sein.

Man kann sich ganze Schreckensszenarien vorstellen, wie künftig MMB munter manipuliert werden könnte. Weil solche Manipulationen auch teuer sind, wird deshalb schnell eingewandt werden, daß sich das „Knacken“ und „Hacken“ bei MMB sicherlich nicht lohne. Dagegen ließe sich vieles Fachliches sagen; man könnte auf die Einführung der EDV-Buchhaltung und die damit verbundenen Probleme verweisen usw. Stattdessen sei hier eine kurze fiktionale Geschichte aus dem Jahr 2009 (bis dahin ist es ja noch weit) erzählt.

### ***Datensicherheit bei MMB oder die Geschichte vom „Großen Schokoladenkrieg“***

Um die Jahreswende 2009 verfiel der Marketingchef von „Milka“<sup>3</sup> in tiefe Melancholie, nicht wegen der üblichen Jahreswechseldepression, sondern wegen der sinkenden Marktanteile. „Suchard“ hatte in letzter Zeit mehr und mehr Marktanteil durch neue Produkte gewonnen. Alle Versuche, Entwicklungsgeheimnisse auszuspähen, waren fehlgeschlagen. In dieser Melancholie schaute er seiner kleinen Tochter über die Schulter, als sie gerade die Post des Bundeskanzlers auf ihrem PC „mitlas“ (damals

<sup>3</sup> „Milka“ und „Suchard“ gehören in der wirklichen Welt zum selben Konzern.

ein beliebter Sport der Kinder). Wie ein Blitz kam ihm die Erleuchtung. Was immer „Suchard“ auskocht, es muß durch die Markttests. Wenn man die „mitlesen“ oder gar „manipulieren“ könnte?!

Ein halbes Jahr später verzeichnete „Suchard“ mehrere Flops bei Einführung neuer Produkte. Was so gut im Test aussah, wurde in der Realität nicht gut verkauft. Um die Jahreswende 2010 verfiel die Marketingchefin von „Suchard“ deshalb in tiefe Melancholie, schaute ihrem kleinen Sohn über die Schulter und hatte dann eine Idee ...

Im folgenden Jahr setzten sich die Programmierer von „liesmit“ im Alter von 25 Jahren zur Ruhe, „Milka“ und „Suchard“ wurden von „Cadbury“ billig aufgekauft, und die Marktforscher hielten einen internationalen Kongreß zu Fragen der Gültigkeit ihrer Meßverfahren ab.

## **Conclusio**

MMB sind da, nicht im Kommen. Den unabwieslich positiven, die Qualität von Umfragen erheblich steigernden Effekten von Multimedia-Anwendungen stehen zum Teil nur schwer lösbare Sicherheits- und Qualitätsprobleme entgegen. Diese sollten nicht vergessen werden, wenn man von der „Schönen Neuen Welt“ der Umfrageforschung spricht, selbst dann, wenn sie im Internet stattfinden sollte.

# Die amtliche Statistik – Dienstleister in der Informationsgesellschaft<sup>1</sup>

## Einführung

Die amtliche Statistik ist in die Diskussion geraten. Erfreute sie sich bis in die siebziger Jahre großer Wertschätzung im allgemeinen und der Ökonomen im besonderen (Arrow 1966, S. 309) und schien ihr wirtschaftspolitischer Grenzertrag Ausgaben in nahezu unbegrenzter Höhe zu rechtfertigen, so hat sich seitdem das Bild grundsätzlich gewandelt. Seit einigen Jahren wird nicht nur über relative, sondern auch über absolute Budgetkürzungen und „Rationalisierungen“ (Hahlen 1998, S. 97) bis hin zur „Privatisierung der amtlichen Statistik“ (Wagner 1998 a, b; v.d. Lippe 1998) nachgedacht. Die Ursachen dieses – gesellschaftlichen? politischen? – Wandels sind vielfältig. Es ist allerdings nicht ohne Ironie, daß der von Arrow vermutete hohe Stellenwert der Statistik 1989 im *Pickford Report – Cabinet Office* seitens der britischen Regierung indirekt eine sehr eindrückliche Bestätigung fand – mit erheblichen Konsequenzen für die Statistik des Vereinigten Königreichs, namentlich auch was ihre Ressourcen angeht (Neuburger 1996, S. 56).<sup>2</sup>

Mit dem sich beschleunigenden – oder so empfundenen – Wandel der Industrie- zur Dienstleistungs- und zur Informationsgesellschaft ist aus dem Betriebsmittel „statistische Information“ ein Produktionsmittel geworden, die „Symbol-Verarbeitung“ ist nach Robert Reich (1992, S. 173ff.) in den Vereinigten Staaten jedenfalls einer der „three jobs of the future“ und offenbar auch der attraktivste. Damit geht nicht nur ein quantitativer, sondern auch ein qualitativer Wandel von Rolle und Bedeutung der Statistik einher, d. h. die Anforderungen an das Produkt

der Statistik oder ganz allgemein ihre Angebots- und Nachfragebedingungen verändern sich. Sind die bisherigen Angebotsstrukturen auf diesem Feld – also die Aufgabenteilung zwischen amtlicher und nichtamtlicher Statistik – in der Lage, diesem Wandel noch angemessen Rechnung zu tragen, oder sind Veränderungen notwendig? Ist die Frage nach dem öffentlichen Gut-Charakter der amtlichen Statistik neu zu stellen? Welche Veränderungen ergeben sich beim Angebot des Produkts „amtliche Statistik“ z. B. hinsichtlich Menge, Qualität und Preis? Welcher Wandel vollzieht sich auf der Nachfrageseite, welche Strukturveränderungen mit welchen Konsequenzen für das Produkt sind hier zu registrieren?

Damit aber nicht genug: Unter der Überschrift „Schlanker Staat“ (vgl. dazu die Hinweise bei Hahlen 1998, S. 97) wird intensiv um finanzielle Einsparmöglichkeiten auch im Bereich der amtlichen Statistik gerungen („Steuersenkung ohne Opfer“ – Bennett, Johnson 1980); unter der Überschrift „Lasten der Statistik“ wird nach einer Verringerung der von den Unternehmen zunehmend beklagten „Bürden der Statistik“ gesucht.

## Zum Stand der Diskussion

Diese Entwicklungen sind keineswegs neu, sondern reichen bis in die frühen achtziger Jahre und weiter zurück.<sup>3</sup> Die in der Überschrift angesprochene Funktion des „Dienstleisters in der Informationsgesellschaft“ war bereits häufig Gegenstand wissenschaftlicher Erörterungen. So untersuchte z. B. Hans-Jürgen Krupp (1986) die „Rolle der Statistik auf dem Weg in die Informa-

tionsgesellschaft“, wobei es ihm nicht zuletzt um die – mit der „Deregulierung“ der Bundespost (Stichwort „Datenübertragung“) zumindest entschärften – regulatorischen und organisatorischen Probleme auf der Angebots- wie auf der Nachfrageseite ging. Die Amtsleiterkonferenz der nationalen statistischen Zentralämter der Europäischen Union (EU) und des Europäischen Wirtschaftsamtes setzte sich 1997 unter der Überschrift „Informationsgesellschaft und Statistik“ (Eurostat [Hrsg.] 1998) mit dem Thema auseinander. Schließlich beschäftigte sich z. B. Rolf Wiegert mit „Gegenwart und Zukunft der amtlichen Statistik“, d. h. mit Entwicklung und methodischen Erfordernissen der amtlichen Statistik in Deutschland bis zur Jahrtausendwende und darüber hinaus. Im Mittelpunkt standen bei ihm die aktuelle Umbruchsituation in Deutschland bzw. den EU-Ländern, also weiterhin knappe öffentliche Finanzen und wachsende Anforderungen der sich institutionalisierenden europäischen amtlichen Statistik einerseits und die Möglichkeiten elektronischer Medien sowie die Fortschritte in der EDV andererseits. In diesen Zusammenhang fällt auch die bereits angesprochene Privatisierungs-Diskussion.

Versucht man das sich aus den Beiträgen von Produzenten und Nutzern ergebende Bild von der amtlichen Statistik als Dienstleister in der Informationsgesellschaft zusammenzufassen und zu bewerten, so fällt, pointiert ausgedrückt, zweierlei auf: Die Diskussion wird von den Befürwortern der amtlichen Statistik abwehrend, z.T. sogar etwas rigoros, sehr methodisch-fachbezogen und ohne allzuviel Verständnis für die Beweggründe der „Neuerer“ geführt. Bei letzteren kommt dagegen das Verständnis für die spezifischen Anforderungen an die Qualitäten der amtlichen Statistik und die zahlreichen, z.T. divergierenden, aber durchaus berechtigten Ansprüche entschieden zu kurz; ihre fiskalisch motivierten Argumente werden einer Privatisie-

rungsdiskussion entnommen, die deren mögliche langfristige Wirkungen ausblendet. Das vielfältige, gewissermaßen endogene Potential zur Reaktion auf die veränderten Anforderungen und Ressourcenzuweisung an die amtliche Statistik wird kaum abzustecken versucht.

## **Ziel des Beitrages**

Vor diesem Hintergrund erschien es dem Verfasser zweckmäßig, das Thema „Amtliche Statistik – Dienstleister in der Informationsgesellschaft“ aus einer stärker grundsätzlichen Perspektive zu sehen. Im Mittelpunkt stehen damit Gründe und Mängel marktlicher und nichtmarktlicher Produktionsorganisation und namentlich wie die amtliche Statistik ggf. Effizienzdefizite der letzteren identifizieren und überwinden kann. Ohne Frage hat das „Effizienzkriterium“ in der öffentlichen Diskussion der Statistik wie in der Politik während der letzten Jahre erheblich an Bedeutung gewonnen. Nicht zuletzt kommt dies darin zum Ausdruck, daß auch für die amtliche Statistik die Grenzen in Richtung marktlicher Lösungen durchlässiger geworden sind, wie Beispiele in den Nachbarländern illustrieren.

Im folgenden werden daher einige grundsätzliche Überlegungen und Befunde zur Rolle der amtlichen Statistik<sup>4</sup> vorgestellt. Die Ausführungen zu dem dabei zentralen Begriffspaar *market failure* oder *non-market failure* – der Begriff des „Staatsversagens“ ist zu spezifisch und trifft die Problematik nicht – müssen dabei recht knapp ausfallen. Die dazu vorliegende Literatur ist umfangreich und läßt wenig zu wünschen übrig. Damit sie hier ihren vollen Nutzen entfalten könnte, müßte der von ihr gelieferte Rahmen allerdings sehr viel tiefer empirisch aufgefüllt werden, als es hier möglich ist. Ansatzpunkte sollen allerdings benannt werden.

## **Probleme der Person des Verfassers**

Für das zu behandelnde Thema birgt die Person des Verfassers einige Risiken. So ist es, erstens, Externen im allgemeinen nur unter Einsatz erheblicher Ressourcen möglich, Effizienzprobleme einer Organisation – um die geht es ja im Kern – einigermaßen kompetent zu beurteilen, zumal entsprechende kritische Einschätzungen „von innen“ vorliegen (vgl. dazu neben den bereits erwähnten Ausführungen des Präsidenten des Statistischen Bundesamtes [Hahlen 1996] sowie Statistisches Bundesamt [Hrsg. 1997]) und zu bewerten wären; zweitens, und das wiegt schwerer, weist die Literatur zum Thema darauf hin, daß die Nachfrage der Leistungen einer non-market-Organisation aus einer Reihe von Gründen eine positiv verzerrte Wahrnehmung von deren Leistungen aufweisen können (Wolf, Jr. 1997, S. 72ff.). Inwieweit der Umstand, daß der Verfasser in der empirischen Wirtschaftsforschung arbeitet und interessierter Nutzer der amtlichen Statistik ist, sein Urteil beeinträchtigt, müssen Dritte beurteilen. Schließlich darf nicht verschwiegen werden, daß er seit 1991 Mitglied des *European Advisory Committee on Statistical Information in the Economic and Social Spheres* (CEIES) und seit 1994 Mitglied des *Statistischen Beirats beim Statistischen Bundesamt* ist. Fragen der Effizienz bzw. zu ihrer Verbesserung standen dort schon mehrfach auf der Agenda (vgl. dazu z. B. Machin 1995, Statistischer Beirat 1996).

Die weiteren Ausführungen gliedern sich wie folgt: Der nächste Abschnitt rekapituliert kurz die Maßstäbe, Gründe und Typen der marktlichen und nichtmarktlichen Produktion von Gütern, die den Rahmen des hier zu erörternden Themas liefern. Abschnitt II fragt nach der empirischen Relevanz der angesprochenen Probleme und Entwicklungen für die (deutsche)

amtliche Statistik. Der letzte Abschnitt (III) schließlich beleuchtet die Befunde und Lösungsvorschläge aus der Vogelperspektive der Verwaltungsreform.

## **I. Marktliche und nichtmarktliche Produktion: Maßstäbe, Gründe und Typen**

Die wichtigsten Gründe für staatliche Interventionen in den marktlichen Produktionsprozeß sind „Effizienz“ und „Verteilungsgerechtigkeit“, d. h. die tatsächliche oder vermutete Verfehlung dieser Ziele durch den „Markt“ (hierzu und dem folgenden z. B. Wolf, Jr. 1997 sowie Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung [Hrsg.] 1988, 1996; mit Blick auf die amtliche Statistik z. B. Wagner [1998]). Effizienz – die Verteilungsgerechtigkeit braucht uns hier nicht weiter zu interessieren – meint dabei, daß das Produktionsergebnis nicht mit niedrigerem Aufwand zu erzielen ist bzw. mit gleichem Aufwand ein höherer Ertrag. Das Kriterium der Effizienz läßt sich unterschiedlich fassen: Neben der statischen oder allokativen sind vor allem die dynamische Effizienz und die *x-efficiency* zu nennen. Mit der dynamischen Effizienz sind die Wirkungen auf den technischen Fortschritt gemeint, die die Produktions- oder Distributionskosten senken oder zu neuen, marktfähigen Produkten führen. X-efficiency meint die Verbesserung der Aufwands- und Ertragsituation durch organisatorische Verbesserungen, Erhöhung der Motivation von Arbeitern und Managern usw.

### **Marktversagen**

Gründe für Marktversagen und damit für mögliche staatliche Interventionen sind, erstens, Externalitäten in Form von Aufwand/Erträgen, die

sich nicht oder nicht angemessen im Güterpreis niederschlagen. Dies hat zur Folge, daß keine allokative Effizienz erreicht, d. h. zuviel oder zu wenig von diesem Produkt produziert wird, und dies kann Anlaß für staatliche Interventionen sein. Ihre Formen reichen von Steuern/Subventionen, direkter Regulierung bis hin zur völligen Produktionsübernahme durch den Staat (öffentliche Güter). Ein zweiter Grund kann in sinkenden Produktionskosten liegen, mit dem Ergebnis, daß ein Monopol-Produzent übrigbleibt. Auch darauf kann der Staat z. B. durch Übernahme oder Regulierung des „natürlichen“ Monopols reagieren oder durch Offenhalten des Marktes für potentielle Anbieter, die den Monopolisten veranlassen, die Profitrate niedrig und den Absatz hoch zu halten. Ein dritter Grund für Marktversagen sind Preis-, Informations- und Mobilitätscharakteristika, die wesentlich von denen eines perfekten Marktes abweichen. Gelegentlich wird auch eine unerwünschte Verteilung des Marktergebnisses als „Ineffizienz“ oder Marktversagen interpretiert, was aber nicht weiter interessieren soll, da die Verteilungsfrage hier ohnehin keine große Rolle spielt, ohne damit die Bedeutung der amtlichen Statistik für den „demokratischen Willensbildungsprozeß“ (Statistischer Beirat 1996, S. 220) zu verkennen.

Es liegt auf der Hand, daß viele der aufgeführten Gründe gegen eine marktliche Produktion der amtlichen Statistik sprechen. Hinzu kommen ihre hoheitlichen Funktionen auf der Produktions- wie auf der Abnehmerseite, denen die amtliche Statistik ihre Entstehung verdankt (s. auch unten). Offen ist, ob dies für alle Teile der amtlichen Statistik gleichermaßen gilt, d. h. sowohl für die horizontale Ebene, also die Beziehung zur „nichtamtlichen“ Statistik, wie auch für die vertikale Ebene, also die Datensammlung, -aufbereitung und -verbreitung. Wie Beispiele im Ausland (Vereinigtes Königreich,

Dänemark) zeigen, findet neuerdings ein stärkeres Nebeneinander von nicht-marktlicher und marktlicher Produktion (i.w.S.) statt. Soweit zu gehen, einzelne Statistiken oder Daten (z. B. des Bruttoinlandsprodukts) „im Wettbewerb“ zu ermitteln (Wagner 1998a), scheint mir freilich eine nur in sehr wenigen Fällen sinnvolle und praktikable Alternative zu sein, zumal die von Wagner favorisierten Wirtschaftsforschungsinstitute mehr mit staatlicher als mit privater Produktion gemeinsam haben<sup>5</sup>.

### ***Non-market failure***

Die Nachfrage nach nichtmarktlicher Produktion variiert – wie nicht anders zu erwarten – mit Anzahl und Umfang der Externalitäten, dem Monopolgrad, sonstigen Unvollkommenheiten marktlicher Produktion (sowie den negativen Verteilungskonsequenzen). Wenig überraschend – die gegenwärtige Diskussion um den schlanken Staat oder die Zukunft der amtlichen Statistik sind anschauliche Belege dafür – spielen freilich auch kontextuale Variablen wie Höhe des Volkseinkommens, Steuerquoten oder Kosten der Aktivitäten eine wichtige Rolle. Theoretische Überlegungen und empirische Evidenzen – nicht selten anekdotischen Charakters – sprechen dafür, daß das Angebot an nichtmarktlicher Produktion um so höher ausfällt, je schwerer das Produktionsergebnis zu bewerten ist, je geringer die Konkurrenz innerhalb und außerhalb des Staatssektors und je weniger die involvierte Technik festgelegt ist. Natürlich spielen dabei auch die genannten kontextualen Variablen eine Rolle.

Während nun bei „funktionierendem“ Markt Angebot und Nachfrage durch den Preismechanismus ausgeglichen werden, erfolgt bei nichtmarktlicher Produktion der Ausgleich über den politischen Prozeß; ein Prozeß der durch Verzögerungen, Engpässe, Koalitionen, Stimmen-

tausch usw. gekennzeichnet ist und deshalb vielfach als schwach, langsam und wenig zuverlässig angesehen wird. Kurz, auch hier ist mit Ineffizienzen (und Verteilungsungerechtigkeiten) zu rechnen – nicht anders als im Fall der *market failures*.

Die Gründe und Formen für die *non-market failures* sind zahlreich – und hier kommen wir unserem Thema auch sehr nahe: Das Auseinanderfallen der Träger von Kosten und Erlösen führt leicht zu überflüssigen Kosten, die zudem im Zeitablauf tendenziell steigen. Die Effizienz leidet aber auch durch spezifische Internalitäten und Organisationsziele, die sich eben nicht am „Markt“, sondern vielfach an eigenen Maßstäben orientieren und sich z. B. gegenüber neueren technologischen, methodischen oder organisatorischen Entwicklungen verschließen, weil sie z. B. das vorhandene Humankapital der Behörde zu entwerten drohen. Das gleiche gilt für die internen Standards, die eben häufig der Einkommenserhöhung einzelner einflußreicher Gruppenmitglieder oder Klientel dienen, nicht selten jener, zu deren Kontrolle die Agentur geschaffen wurde (Wolf, Jr. 1997, S. 72). Die spezifischen zu maximierenden Ziele sind bekannt: Wachstum des Budgets („Je größer, je besser“), technologischer Fortschritt innerhalb der Behörde („Neu und komplex ist einfach besser“), Informationserwerb sowie Kontrolle, und natürlich ist auch an Externalitäten der *non-market production* zu denken.

## **II. Empirische Aspekte: Amtliche Statistik und Informationsgesellschaft**

Der kurze Rückblick auf das von der Theorie diagnostizierte Versagen marktlicher und nichtmarktlicher Produktion sollte deutlich machen, daß auch letztere keineswegs frei von potenti-

lem „Versagen“ ist. Die Effizienzfrage fällt also *nicht* in das Entscheidungsraster marktliche/nichtmarktliche Produktion. In der historischen Entwicklung der amtlichen Statistik in Preußen bzw. im Deutschen Reich finden sich übrigens kaum Hinweise auf die beiden Alternativen (vgl. dazu z. B. Zahn 1911). Auch die traditionell sehr viel weniger etatistischen Vereinigten Staaten diskutierten zwar – gewissermaßen *ex post* – die Alternativen, sahen aber selbst im liberalen 19. Jahrhundert keinen Anlaß für eine privatwirtschaftlich organisierte Statistik.<sup>6</sup>

### **Allgemeine Effizienzvergleiche**

Die Literatur zum Thema ist umfangreich, dem Effizienzvergleich von privater und öffentlicher Produktion widmet sich eine Vielzahl von Arbeiten (vgl. dazu im einzelnen die Hinweise bei Wolf, Jr. 1997, S. 139ff. und dort Appendix B bzw. Borcharding, Pommerehne, Schneider 1982; Mc Fadden 1975; Osborne, Gaebler 1992 [„Reinventing government“]; Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung [Hrsg.] 1988 und die Erörterung im Rahmen eines einfachen Modells der öffentlichen Verwaltung bei Frey, Kirchgässner 1994, S. 181ff.). Die Untersuchungen – in der Mehrzahl greifen sie übrigens auf die Arbeit von *Borcharding u. a.* zurück, die ihrerseits eine Kompilation darstellt – kommen überwiegend zu dem Ergebnis, daß die private Erstellung günstiger ist als die durch die öffentliche Hand.

Zur Effizienz der amtlichen Statistik machen diese Untersuchungen allerdings keine Aussagen; zudem verbietet sich eine Verallgemeinerung der Befunde, beziehen sie sich doch vielfach auf Zeitpunkte oder kurze Zeiträume, die zudem weit zurückliegen und die deshalb nicht die Wirkungen der zwischenzeitlich stattgefundenen Effizienzdiskussion im öffentlichen Sektor widerspiegeln. Hinzu kommt, daß die bei

einer großen Zahl der Untersuchungen zugrundegelegten Maßstäbe des U.S.-amerikanischen Rechnungshofs (*General Accounting Office*) nicht notwendigerweise die hier anzulegenden Maßstäbe der statischen, dynamischen oder X-Effizienz sind.<sup>7</sup> Schließlich stellt sich die Frage nach den mittel- und langfristigen Wirkungen privater Aufgabenerledigung, auf das Umfeld mit Blick z. B. auf potentielle Konkurrenz (*contestable markets*).

### **Effizienz der amtlichen Statistik – national**

Eine erste Annäherung an die Beurteilung der Effizienz der Aufgabenerfüllung – mehr ist hier nicht möglich<sup>8</sup> – ergibt sich, wenn man die Entwicklung des *inputs* der amtlichen Statistik betrachtet, wobei dem Produktivitätsproblem des öffentlichen Sektors (*Baumol's law* – Baumol, Blackman, Wolf 1990, S. 115ff.; Frey, Kirchgässner 1994, S.178ff.) Rechnung zu tragen ist. Selbstverständlich wird mit der input-Fokussierung ein häufiger Fehler der *non-market failure-Analyse* wiederholt und die an Umfang und Qualität der amtlichen Statistik, also am *output* ansetzende Kritik ignoriert. Das *Statistische Bundesamt* ([Hrsg.]1997) scheint sich dieser Problematik bewußt zu sein, wie der Titel „Von der Input- zur Outputsteuerung“ signalisiert.

Was die Inanspruchnahme der personalen Ressourcen betrifft, so hat sich die Zahl der in den statistischen Diensten (Bund, Länder) beschäftigten Personen von 1984 bis 1996 von 8.703 auf 11.285 (Deutschland; früheres Bundesgebiet: 8.302) erhöht.<sup>9</sup> In jeweiligen Preisen kletterte der Aufwand der statistischen Dienste von Bund und Ländern von 512 Mill. DM im Jahre 1984 auf 996 Mill. DM, wobei wiederum der Gebietsprung zu berücksichtigen ist (vgl. *Tabelle 1* bzw. *Schaubild 1*). In % des Brutto Sozialprodukts (BSP) nimmt sich der Betrag mit ca. 0,034 %

(Durchschnitt 1987/96)<sup>10</sup> bzw. 11,64 DM pro Einwohner bescheiden aus. – In welchem Ausmaß dieses Bild (bereits) Rationalisierungsanstrengungen widerspiegelt, läßt sich, wie erwähnt, von außen (*output!*) nur schwer beurteilen. Der Hinweis auf die Reduktion des Anteils der Statistikausgaben am Bundeshaushalt von 1970 um fast 40 % (Vorbemerkungen zu Statistischer Beirat 1996, S. 219) beeindruckt wegen des außergewöhnlichen Basisjahres nicht allzu sehr und der Hinweis auf den Abbau von 400 Stellen seit 1992 (Hahlen 1998, S. 100) läßt offen, in welchem Maße dies Ausdruck der allgemeinen Anpassungen des öffentlichen Sektors im Zuge der deutschen Einigung ist.

Dieses Bild vom Aufwand der amtlichen Statistik ist freilich unvollständig, denn es vernachlässigt die sich bei den Unternehmen und, was selten gesehen wird, aber unbedingt mit ins Bild gehört, die sich im Staatssektor ergebenden Belastungen (die bei ihrer Berechnung auftretenden Kalkulationsprobleme sollen hier nicht interessieren). Mit Blick auf die Belastungen der Unternehmen wäre allerdings dem Umstand Rechnung zu tragen, daß die subjektive Wahrnehmung häufig „objektiven“ Befunden widerspricht, sowohl was den Aufwand, vor allem aber was den Nutzen angeht (hierzu und dem folgenden: Machin 1995, S. 5ff.). Auf den Aufwand der Unternehmen im Durchschnitt aller EU-Mitgliedstaaten beschränkt, zeigt sich, daß dieser relativ gering ist: Er liegt bei unter 5 % des gesamten durch staatliche Vorschriften bedingten Verwaltungsaufwandes. Im Normalfall haben kleine und mittlere Unternehmen (KMU) für statistische Meldungen an den Staat nicht mehr als 24 Stunden/Jahr, d. h. deutlich weniger als 0,1% der gesamten Jahresarbeitszeit eines Beschäftigten bzw. ca. 800 DM (1997) aufzuwenden. Die zusätzlichen Kosten für die EDV-Inanspruchnahme sowie weitere Bürokosten im Zusammenhang mit der Datenübermittlung werden von den

Unternehmen als gering im Vergleich zu den Kosten für den Zeitaufwand bei der Beschaffung der Daten und dem Ausfüllen der Erhebungsbögen angesehen. Wie *Machin* (1995, S. 5) aber zu Recht deutlich macht, „(unterliegt, U. H.) der Aufwand von einem Unternehmen zum anderen enormen Schwankungen (...) und (ist) z. B. vom Charakter der Unternehmenstätigkeit und der Unternehmensgröße abhängig (...). Vor allem gehen auch die subjektiven Ansichten der Daten-Lieferanten über den Nutzen statistischer Daten weit auseinander, so daß die empfundene Belastung möglicherweise tendenziell noch stärker schwankt als die tatsächliche Belastung“. Die Gründe dafür sind bekannt und brauchen hier nicht wiederholt zu werden. Nicht alle Belastungen lassen sich vermeiden. Die sich aus sektoralen, betriebsgrößenmäßigen oder sonstigen Gründen ergebende, sehr ungleiche Verteilung von Kosten und Nutzen der amtlichen Statistik dürfte sich nicht ohne erheblichen Aufwand überwinden lassen, auch nicht auf dem marktlichen Weg via partieller finanzieller Entschädigung – leicht können Externalitäten neuer Art entstehen (*Machin* 1995, S. 6).

### ... und international

Ein umfassenderes Bild ergibt sich durch Einbeziehung von output-Kriterien. Erste Anhaltspunkte dazu finden sich in dem internationalen Statistik-ranking des *Economist* aus dem Jahre 1993 (S. 63)<sup>11</sup>. Grundlage war eine schriftliche Befragung von 20 internationalen Statistikern, darunter Vertretern der betrachteten Länder, von internationalen Organisationen wie dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und externe Experten nach ihrer Einschätzung der amtlichen Statistik in 13 Industrie-Ländern. Die Ergebnisse sind in *Tabelle 2* wiedergegeben, ergänzt um Angaben zum Umfang der Bruttoinlandsprodukt (BIP)-Revisionen, zur Schnelligkeit

der Publizierung neuer Ergebnisse, zur Anzahl der Statistiker je 10 000 Einwohner und schließlich zu den Statistikausgaben des Staates pro Kopf. Deutschland rangiert danach mit den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich auf Platz sechs – also leicht über dem Durchschnitt. Im einzelnen findet sich die deutsche Statistik nur bei der Geschwindigkeit der Veröffentlichungen in der Spitzengruppe (Rang zwei mit dem Vereinigten Königreich hinter den Vereinigten Staaten), was den Revisionsumfang und die Kosten der Statistik angeht, nimmt es hintere Plätze ein. Leider ist das Berichtsjahr der Statistik nicht ersichtlich, die Statistikerdichte wie auch die Statistikausgaben dürften in starkem Maße von dem Niveausprung im Zusammenhang mit der deutschen Einheit bestimmt sein. Bei der Kommentierung der Ergebnisse bescheinigt der *Economist* der deutschen Statistik, daß sie zwar „Nieten und Bolzen“ zählt, bemängelt aber, daß ihre Abdeckung des Dienstleistungssektors zu wünschen übrig lasse (was nicht neu ist).

Was läßt sich aus diesen Ergebnissen bezüglich der Frage der *non-market failures* ableiten? Zunächst ist festzuhalten, daß sich Deutschland im Mittelfeld bzw. bei entsprechender Bereinigung der Aufwandszahlen wahrscheinlich sogar im oberen Drittel befindet, also vergleichsweise gut positioniert ist. Die Ursachen dafür müssen offenbleiben, fest steht z. B., daß die Organisationsform (zentral vs. dezentral) offenbar keine große Rolle spielt. Ein Erfolg Schwedens bei der Beschreitung marktlicher Lösungen – die Hälfte des Statistikbudgets wurde den Ministerien zugewiesen, die damit die statistischen Informationen beim Statistischen Amt oder im privaten Sektor erwerben können (*Economist* 1993) – läßt sich darin (noch) nicht identifizieren<sup>12</sup>; für das Vereinigte Königreich scheinen sich die internen Reorganisationsmaßnahmen (s. a.) in Richtung „mehr Markt“ (Budgetierung, Zielvor-

gaben), aber auch mehr finanzielle Mittel ausgezahlt zu haben, ebenso wie im Falle der Vereinigten Staaten wird von den Befragten allerdings der politische Einfluß negativ eingeschätzt.

### **... und die Zukunft der Informationsgesellschaft**

Handelt es sich bislang um ein eher rückwärtsgerichtetes Bild, so stellt sich nun die Frage, wie dies mit Blick auf die „Informationsgesellschaft“ zu modifizieren ist. Ob der Hinweis auf die Erfordernisse der „Informationsgesellschaft“ als Indikator gestiegener oder steigender Anforderungen an die *amtliche* Statistik notwendig oder sehr überzeugend ist, bleibt dahingestellt. Um im Lande zu bleiben: Die Wünsche der Konjunkturanalyse oder der Strukturberichterstattung an die amtliche Statistik harren z.T. schon seit *Gerhard Fürst* der Erfüllung<sup>13</sup> und gesellschaftliche Entwicklungen wie „Bevölkerungsalterung“ oder Globalisierung im engen Sinne (Direktinvestitionen) begründen einen zusätzlichen Aufwand für „Statistik“ mindestens ebenso überzeugend, wenn auch nicht so attraktiv, um nicht von modisch zu sprechen.

Auf eine Definition der „Informationsgesellschaft“ und ihre Charakterisierung kann hier verzichtet werden, die Literatur dazu ist kaum noch zu überblicken<sup>14</sup>; und die wichtigsten Elemente sind an anderer Stelle gut zusammengefaßt wiedergegeben (Köhler, Kopsch 1997, S. 751f.; Eurostat [Hrsg.] 1997). Am Rande sei vermerkt, daß auch das darin vorherrschende Bild von der Informationsgesellschaft keineswegs frei von Überzeichnungen und Überhöhungen ist. Der *information overload*, die sich immer stärker aufdrängende Notwendigkeit der „Komplexitätsreduzierung“ großer Datenmengen (SFB 475 1997) werden dagegen ebensowenig angesprochen wie die Tatsache,

daß keineswegs alle Nutzungen der neuen Dienste gleichermaßen zu begrüßen sind. So berichtet z. B. *Niniluoto* (1997, S. 132), daß die drei meistbenutzten Internet-Adressen der Studenten der Universität Helsinki mit Sex zu tun hatten.

Die Projektgruppe des Statistischen Bundesamtes „Statistik in der Informationsgesellschaft“ hat ein aus heutiger Sicht realistisches und wohl allgemein akzeptiertes Bild von Rolle und Bedeutung der (amtlichen) Statistik in einer künftigen „Informationsgesellschaft“ gezeichnet (Statistisches Bundesamt [Hrsg.] 1997). Es unterscheidet sich übrigens von den Diagnosen zur Informationsgesellschaft, wie sie seit mehr als 25 Jahren diskutiert werden (vgl. z. B. Lambertson (ed.) 1974), vor allem in einer Hinsicht: Während die Frage der marktlichen oder nichtmarktlichen Produktion seinerzeit keine oder allenfalls eine untergeordnete Rolle spielte, steht sie heute im Zentrum der Debatte. Information als, populär formuliert, vierter Produktionsfaktor, Bedeutungsgewinne immaterieller Güter auf der Input- wie auf der Outputseite und weiterhin außerordentlich dynamische Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien stehen ebenso außer Frage wie ihre Nutzung in allen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Institutionen mit den entsprechenden Folgen für die relative Bedeutung der entsprechenden Produktionssektoren oder Anforderungen an die Qualifikationen der Arbeitnehmer. Hinzuzunehmen sind die bekannten Erwartungen wie Fortsetzung der „Globalisierung“ oder Internationalisierung der Produktion und Nachfrage usw. Im Ergebnis wird sich danach das Tempo des Strukturwandels weiter beschleunigen. Inwiefern sich die diagnostizierten Trends zur Flexibilisierung auf den Arbeitsmärkten fortsetzen werden, scheint mir nur dann ausgemacht zu sein, wenn die deutliche Unterbeschäftigung der deutschen Wirtschaft

nicht überwunden wird. Spezifisch deutsche Rahmenbedingungen werden jedenfalls stark verengte finanzielle Handlungsspielräume und eine alternde Bevölkerung bleiben. Was die Rolle des Staates angeht, teile ich die Einschätzung eines Rückzuges der hoheitlich ausgeübten Tätigkeiten des Staates auf einen engen Kern. Allerdings zeichnen sich auch Tendenzen zu Neu- oder Re-Regulierungen ab, besonders augenfällig im Umwelt- oder im Finanzbereich. Das dürfte den Informationsbedarf erhöhen, insbesondere dann, wenn die internationale Situation und der Arbeitsmarkt sich nicht bald deutlich ausgeglichener darstellen.

An Diagnosen und Prognosen der künftigen Rahmenbedingungen der amtlichen Statistik in Europa und Deutschland fehlt es nicht – Verbesserungen bei der Aktualität und beim Zugang zu den statistischen Ergebnissen (Hahlen 1998, S. 97) sind unstrittig zentrale Elemente. Konkreter ist die Einschätzung der *Projektgruppe* (Statistisches Bundesamt 1997, S. 8), daß

- die Information als Element der Infrastruktur und als Produktionsfaktor einen höheren Stellenwert erhalten wird;
- die Informationsanbieter zahlreicher und leistungsfähiger werden;
- die Ressourcen für die Statistik aus den öffentlichen Haushalten weiter zurückgehen oder stagnieren werden;
- die Informations- und Kommunikationstechnologien neue Möglichkeiten (auch die statistischen Methoden! U. H.) auch im Bereich der Datengewinnung, -verarbeitung und -verbreitung sowie des Datenaustausches eröffnen;
- die Erhebungswiderstände sich verstärken, gleichzeitig sich die spezifischen Probleme in Deutschland (...) nur schwer abbauen lassen dürften;

- Haushalts- und Dienstrecht sich flexibilisieren werden und
- die Internationalisierung der Statistik sich weiter verstärken wird.

Hinzuzufügen wäre mit Blick auf die „Informationsgesellschaft“, daß die staatliche Nachfrage aus heutiger Sicht vermutlich an *relativer* Bedeutung verlieren wird, das genaue Ausmaß ist ohne Kenntnis von Nutzerstrukturen und -profilen freilich schwer abzuschätzen. Ob die private Nachfrage nach amtlicher Statistik in dem Maße zunehmen wird, wie sich die Beschäftigung tertiärisiert, darf insofern bezweifelt werden, als hinter dieser Entwicklung ja zum nicht unbedeutlichen Teil lediglich organisatorische Aufspaltungen stehen (von klassifikatorisch bedingten Unterschieden nicht zu sprechen), die nicht ohne weiteres zusätzliche Nachfrage bedeuten.

### **Konsequenzen?**

Das skizzierte Bild ist so allgemein, daß es auf wenig Widerspruch stoßen wird. Allgemeinheit bedeutet freilich auch, daß es mit Blick auf die Aufgaben und Rolle der amtlichen Statistik in der Informationsgesellschaft sehr offen, oder weniger euphemistisch, sehr unbestimmt ist. Daß der *Projektbericht* darauf verzichtet, sich detailliert mit den Konsequenzen einer veränderten Nachfrage- oder Nutzerstruktur auseinanderzusetzen, ist verständlich und würde auch nicht zum Charakter eines solchen Thesenpapiers passen. Aber sie sollten im Auge behalten werden. Für die Arbeit der amtlichen Statistik wird es sehr darauf ankommen, ob und in welchem Maße sich die Nachfrage – relativ oder absolut – vom staatlichen zum privaten Sektor verschiebt, vom wissenschaftlichen Bereich ganz abgesehen, zumal sich auch hier die Grenzen zum privaten Sektor weiter verwischen dürften. Welche Konsequenzen sich daraus für das Ange-

bot der amtlichen Statistik bezüglich Aktualität, Genauigkeit, Revisionen, Breite und Vollständigkeit der Informationen, ihre Reliabilität, Objektivität und Validität, ihre Preispolitik usw. ergeben, ist noch völlig unbestimmt. In welchen Bereichen und in welcher Form wird das Angebot der amtlichen Statistik erweitert, was fällt weg? Wie verändern sich ggf. bestehende Autonomiebereiche der *nationalen* amtlichen Statistik angesichts ihrer zunehmenden Europäisierung oder Internationalisierung? Kurz, auch die amtliche Statistik sieht sich im Kern mit zwei Defiziten konfrontiert: dem allgemeinen „Haushaltsdefizit“ und dem *performance-Defizit* (Dilulio, Jr., Garvey, Kettl 1993, S. 79). Beides erhöht den Stellenwert des Effizienzproblems.

Wenn die input- durch die output-Orientierung abgelöst oder ergänzt werden soll, müssen entsprechende Kriterien aufgestellt und die unvermeidlichen trade-offs benannt werden. Wie könnten entsprechende benchmarks oder Vorgaben aussehen?<sup>15</sup> Gibt es dazu Erfahrungen, z. B. in England (Economist 1993)? Mindestens die Statistischen Landesämter scheinen über entsprechende Vergleichswerte zu verfügen, die aber Außenstehenden offenbar nicht ohne weiteres zugänglich sind. Wie wären sie unter dem Eindruck der bisherigen Erfahrungen und der besonderen angebots- und nachfrageseitigen Bedingungen in Deutschland zu modifizieren? Lassen sie sich im gegebenen Rahmen z. B. des Beamtenrechts, des Bundesangestelltentarifs (BAT) usw. verwirklichen? Welche Mitwirkung haben bei alledem die verschiedenen Nutzergruppen mit ihren unterschiedlichen sachlichen (Bevölkerungs- vs. Einkommensstatistik), funktionalen (Datensammlung, -verarbeitung und -verteilung) und qualitativen (Objektivität, Reliabilität, Validität) Interessen einerseits und Zahlungsbereitschaften und -fähigkeiten andererseits? Wie könnte eine sachgerechte Preis- und Produktdifferenzierung aussehen? Welche

Bereiche ließen sich ggf. „privatisieren“, oder wo wären privatwirtschaftliche Anbieter zuzulassen?

Einen ersten, groben Überblick über derartige *benchmarks* für Kostenstrukturen, Kosten einzelner Statistiken und Kostenrelationen für das Jahr 1997 in ausgewählten EU-Ländern enthält *Tabelle 3*. Auf eine Interpretation der z.T. sehr beachtlichen Unterschiede, inwiefern sie Unterschiede in den Produktionsbedingungen (Lohnhöhe, Kapitaleinsatz, *economics of scale* usw.) oder im Leistungsangebot (qualitativ, quantitativ) widerspiegeln, muß hier allerdings verzichtet werden.

### **III. Stolpersteine und Sackgassen: Ein vorläufiges Fazit**

Seit mehr als 20 Jahren ist in der Bundesrepublik ein Diskussionsprozeß um eine Neuverteilung der Aufgaben von öffentlichem und privatem Sektor im Gang, seit mehr als zehn Jahren werden Vorschläge zur Verwaltungsreform erörtert (vgl. z. B. Budäus 1998, Jann 1998). Eine Vielzahl von wissenschaftlichen Fachdiskussionen, Konzepten und Reformansätzen auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene war die Folge. Auch die Vorschläge der Kommission „Schlanker Staat“, des Statistischen Beirats (1996) oder der *Projektgruppe* sind Ausdruck oder Reflex dieser Bemühungen, wenngleich ebenso fiskalische Überlegungen eine wichtige Rolle gespielt haben dürften. Auf einen Vergleich oder eine Bewertung dieser Ergebnisse und ihrer Konsequenzen kann hier verzichtet werden. Festzuhalten verdient aber, daß nur der Statistische Beirat (1996, S. 224) den Effizienzgedanken quantitativ untermauert. Jedenfalls kommt es, wie auch der Statistische Beirat in seiner Stellungnahme zum Ausdruck brachte, nicht oder

nicht an erster Stelle darauf an, wie „schlank“ der Staat bzw. die amtliche Statistik sind, sondern wie effizient und effektiv. Die ausschließliche Fokussierung auf Kostenaspekte ist kaum hilfreich, insbesondere dann nicht, wenn die Effizienz nur in kurzfristiger Perspektive gesehen wird, und etwa die *Transaktionskosten* eines Kurswechsels (in beide „Richtungen“!) außer Ansatz bleiben.

Gleichwohl – und damit sind wir wieder direkt beim Thema – das „Problem der konkreten Reformpraxis liegt nicht in den konzeptionellen Ansätzen und Empfehlungen. Der Engpaß und die Defizite liegen eindeutig in der praktischen Umsetzung von Reformmaßnahmen“ (Budäus 1998, S. 1) – an Reformabsichten, -vorschlägen und -projekten besteht kein Mangel. Konkret ist also zu fragen: Wie groß sind die Effizienzreserven der amtlichen Statistik – und unter welchen Bedingungen, insbesondere auch vor dem Hintergrund der oben angedeuteten Änderungen der Nachfrageverhältnisse – lassen sie sich realisieren?

Reform auch der amtlichen Statistik tut jedenfalls aus diesen und anderen Gründen Not, und etliche interne (Hahlen 1998, Statistisches Bundesamt [Hrsg.]1997) und externe Vorschläge (Statistischer Beirat 1997, Wagner 1998a, b) sind auf dem Tisch. Einfach und leicht wird ihre – weitere – Umsetzung nicht sein. Die Verwaltungswissenschaft verweist in diesem Zusammenhang auf ein „Reformparadoxon“ (Budäus 1998, S. 2), das alle Reformvorschläge kennzeichnet, nicht zuletzt, wenn sie von innen kommen: Kosten- und Leistungsrechnungen werden in die Verwaltungen eingeführt unter Beibehaltung ineffizienter Strukturen, ineffizienter dominanter Steuerungsinstrumente und ineffizienter Verhaltensweisen. Der Begriff „Ineffizienz“ soll uns hier nicht weiter beschäftigen, es sei aber der Hinweis erlaubt, daß von Effizienz in dem Bericht der *Projektgruppe* wie auch in anderen vergleichbaren Auseinandersetzungen

kaum die Rede ist. Das „Reformparadoxon“ hat noch einen zweiten Aspekt, nämlich die „Umedefinition“ alter Elemente zu neuen Reformelementen, etwa wenn eine nicht mehr überschaubare Anzahl von Einzeltiteln im Haushalt durch eine ebensowenig überschaubare Menge von Produkten und Produktkatalogen ersetzt wird, was auf eine Substitution der klassischen Haushaltsbürokratie durch eine neue Reformbürokratie hinausläuft.<sup>16</sup> Schließlich ein dritter Aspekt: nicht selten wird nach außen ein aktiver Reformprozeß vermittelt, ohne daß sich die interne Realität wesentlich ändert, mit anderen Worten: Die Reform ist rein virtueller Natur.

Damit soll nun keineswegs der Reformeifer des Statistischen Bundesamtes gedämpft werden, sondern es soll lediglich in Erinnerung gerufen werden, daß Programm eben noch keineswegs Realität bedeutet und schon gar nicht das Erreichen der angestrebten Effizienz. Vor dem Hintergrund der allgemeinen Ausführungen zu marktlicher und nichtmarktlicher Produktion, den Befunden zur Effizienz der amtlichen Statistik in Deutschland und ihrer künftigen Rolle in der Dienstleistungsgesellschaft ergeben sich damit folgende Schlußfolgerungen:

1. An der Notwendigkeit einer *amtlichen* Statistik und ihrem weiteren Ausbau kann kein Zweifel bestehen. Freilich dürfte das nicht für alle Fachgebiete und Teilbereiche in gleicher Weise gelten. Dort, wo sie auf eine sehr kaufkräftige Nachfrage stößt, dürften private Anbieter auf den Plan treten – natürlich mit dem Risiko des „Rosinenpickens“ oder der „Kannibalisierung“. Es wäre jedenfalls verhängnisvoll, „Informationsgesellschaft“ automatisch mit einer Stärkung der Anbieterposition der amtlichen Statistik gleichzusetzen, wie dies gelegentlich der Fall ist – keineswegs nur hierzulande. Aber vielleicht wirken die Vereinigten Staaten in dieser Hinsicht beispielgebend (s. Anmerkung 6).

2. Dies wie auch der unmittelbare Druck der Nachfrager auf die amtliche Statistik werden den Effizienzdruck weiter erhöhen. Sie wird sich gezwungen sehen, ihre – relative – Effizienz zu dokumentieren. Das wird nicht nur im internationalen Vergleich zu geschehen haben, sondern natürlich auch im nationalen, Stichwort „Fiskalföderalismus“. Diagnostizierte Defizite oder Unterschiede werden zu begründen oder zu beseitigen sein. Inwiefern die dabei zugrundezulegenden *input*- wie *output*-Kriterien im Lichte der bisherigen heimischen oder internationalen Erfahrungen zu modifizieren sind, bleibt abzuwarten. Daß sich die Betrachtung des Effizienzproblems dabei aus dem hierzu lande gegenwärtig dominierenden stark oder ausschließlich kostenseitigen Verständnis lösen muß, liegt auf der Hand.
3. Die mit dem Schlagwort „Dienstleistungsgesellschaft“ charakterisierte weitere wirtschaftsstrukturelle Entwicklung<sup>17</sup> wird zu einer Differenzierung und Neugewichtung der Nachfrage nach „amtlicher Statistik“ führen, die *ceteris paribus* nicht ohne Folgen für deren Angebot bleiben kann. Es scheint allerdings mehr als offen, ob dem unter Beibehaltung *aller* bisherigen Standards und Desiderata der *scientific community* (vgl. dazu z.B. Wiegert 1998, S. 141ff.) oder der Wirtschaft (vgl. dazu z. B. die deutschen Reaktionen auf die Bemühungen von Eurostat, durch direkten Zugriff auf Unternehmensbilanzen die Erhebungskosten zu verringern) entsprochen werden kann, was vor allem die Nachfrage der Wissenschaft, aber auch die *wissenschaftliche* Nachfrage von Politik, Verbänden und Wirtschaft schmerzhaft spüren werden.<sup>18</sup> Ob die möglichen Effizienzgewinne in Form von Haushaltseinsparungen an den Steuerzahler zurückgegeben oder an die Abnehmer in Gestalt von Qualitäts-

verbesserungen weitergegeben werden, ist eine offene Frage. Aber vielleicht wirken in dieser Hinsicht die Vereinigten Staaten beispielgebend (s. Anmerkung 6!).

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> *Redigierte Fassung* eines Vortrags im Rahmen des 7. Wissenschaftlichen Kolloquiums des Statistischen Bundesamtes in Zusammenarbeit mit der Deutschen Statistischen Gesellschaft – Ausschuß Methodik Statistischer Erhebungen – „*Amtliche Statistik – Ein Element des demokratischen Staates*“ am 19. und 20. November 1998 in Wiesbaden.
- <sup>2</sup> Das Schatzministerium legt in diesem Bericht ausführlich dar, welchen Schaden 1987 und 1988 die mangelhafte Reliabilität der nominalen und realen BSP-Veränderungsraten und Widersprüche zwischen verschiedenen BSP-Angaben (*measures of GDP*) für die Interpretation der Sparrate und der Sektor-Bilanzen anrichtete (Neuburger 1996, S. 56). – Ähnlich mit Blick auf die *emerging markets* und deren Defizite bezüglich amtlicher Statistik: Economist 1995, S. 81f.
- <sup>3</sup> Für die Vereinigten Staaten lassen sich seit 1905 im Durchschnitt alle vier Jahre neue programmatische Bemühungen zur Straffung der Bürokratie und Steigerung ihrer Effizienz feststellen (vgl. Figure 1 bei Dilulio, Garvey, Kettl 1993, S. 8).
- <sup>4</sup> Auf eine institutionelle oder regionale Differenzierung der „amtlichen Statistik“ wird hier verzichtet. Materialauswertungen und Aussagen beziehen sich im wesentlichen auf das Statistische Bundesamt und die Statistischen Landesämter; inwieweit sie auf andere Teile zu übertragen sind, ist zu prüfen.

- <sup>5</sup> Die Forderung *Wagners* nach einer engeren Kooperation zwischen amtlicher Statistik und ihren Nutzern ist dagegen berechtigt. Allerdings sind m.E. diesbezügliche Ver-säumnisse mindestens gleichermaßen bei Anbietern wie Nachfragern zu suchen. Das nutzerseitige Interesse an inhaltlichen Fragen der Statistik ist hierzulande jedenfalls sehr viel schwächer ausgeprägt als z. B. in den Vereinigten Staaten – man nehme nur den Jubiläumsband der *Conference on Income and Wealth* (Berndt, Triplett [eds.] 1990) zur Hand!
- <sup>6</sup> Die ins Feld geführten Argumente für die staatliche Produktion lauteten: Statistische Informationen sind für die Gesetzgebung erforderlich; sie sind eine Quelle patriotischen Stolzes aller Bürger [*sic!*]; sie sind ein Signal der Gesellschaft an bestimmte gesellschaftliche Gruppen, und sie dokumentieren den besonderen Rang, den die Gesellschaft dem Wissen beimißt (Kelman 1985, S. 365ff.).
- <sup>7</sup> Inwiefern dies im Falle Schwedens, Dänemarks oder des Vereinigten Königreichs der Fall war, muß hier offenbleiben.
- <sup>8</sup> Vgl. dazu allgemein die Auseinandersetzung von de Vries (1998) mit den *Fundamental Principles of Official Statistics* der EUKommission aus dem Jahre 1992.
- <sup>9</sup> Für das Rechnungsjahr 1910 beziffert sich nach Zahn (1911, S. 539) der Etat des Kaiserlichen Statistischen Amtes für die persönlichen und sächlichen Ausgaben auf 2,2 Mill. M., davon entfallen 1,7 Mill. auf Besoldungen. Das Personal bestand Mitte 1910 aus einem Präsidenten, zwei Direktoren, 16 Mitgliedern, zwei Hilfsreferenten, sechs ständigen Mitarbeitern, zwei Bureauvorstehern, 120 expedierenden Sekretären und 468 sonstigen Subaltern- und Unterbeamten. In den entsprechenden Artikeln im *Handwörter-*
- buch der Wirtschaftswissenschaften* (1977) und im *Handwörterbuch der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften* (1989) fehlen bezeichnenderweise entsprechende Angaben.
- <sup>10</sup> Er entspricht übrigens dem entsprechenden Anteil *Portugals* im Jahre 1997 (Instituto Nacional de Estatistica Portugal 1998, Tabelle).
- <sup>11</sup> Entgegen den Hinweisen im Text des Beitrages scheint es sich dabei um eine einmalige Analyse gehandelt zu haben.
- <sup>12</sup> Nebenbei sei auf die erheblichen Planungsunsicherheiten dieser Art der Organisation hingewiesen, die vermutlich sehr spezifische Erfolgsbedingungen hat.
- <sup>13</sup> Den Konjunkturanalysikern – zum Beispiel – wird man allerdings vorwerfen müssen, daß sie die aus den statistischen Mängeln resultierenden diagnostischen und prognostischen Defizite bislang nicht deutlich machten – anders als etwa im erwähnten *Pickford Report* geschehen. – Zu einer aktuellen konjunkturstatistischen Wunschliste vgl. z.B. Hax 1998.
- <sup>14</sup> In *EconLit*, Stand Mai 1998, finden sich für den Zeitraum 1983 bis 1997 allein für die Begriffe Informationsgesellschaft, information society, – economy usw. 279 Nennungen!
- <sup>15</sup> Beispiele für ein *benchmarking* öffentlicher Haushalte und Leistungserstellung finden sich in v. Loeffelholz, Rappen 1994 sowie bei Rappen 1992, S. 243ff.
- <sup>16</sup> Die Vorschläge erinnern stark an das *Planning Programming Budgeting System* (PPBS), das die daran geknüpften Hoffnungen bekanntlich nicht zu erfüllen vermochte.
- <sup>17</sup> Die Adäquanz dieses Schlagwortes soll hier nicht diskutiert werden, eine Reihe neuerer Befunde spricht jedenfalls dafür, daß

Deutschland auf diesem Weg bereits sehr viel weiter fortgeschritten ist, als in der Öffentlichkeit weithin vermutet.

- <sup>18</sup> Immerhin könnte dies diesbezügliche Anstrengungen der empirischen Wirtschaftsforschung stimulieren, vor allem wäre dabei natürlich an die großen Wirtschaftsforschungsinstitute zu denken. Sie haben sich nach dem Eindruck des Verfassers in den letzten Jahrzehnten angesichts der weitgehenden Übernahme ihrer statistischen Produktion durch die amtliche Statistik zunehmend aus der Datenproduktion zurückgezogen – nicht ohne Schaden für sie und die amtliche Statistik. Die Mitte der achtziger Jahre von Hans-Jürgen Krupp angestoßenen Bemühungen um ein Wirtschaftsdatenbanksystem der großen Forschungsinstitute (Haas 1990, S. 87ff.) sind leider im Sande verlaufen. Ein Nutzer/Produzenten-Dialog, wie er etwa in den Vereinigten Staaten im Rahmen der *Conference on Research in Income and Wealth* (vgl. dazu z.B. Berndt, Triplett [eds.]1990) mit großem Erfolg für alle Beteiligten praktiziert wird, hat jedenfalls hierzulande keine Entsprechung.

# Anhang

Tabelle 1: Ausgaben für die statistischen Dienste des Bundes und der Länder\*

1960 bis 1996

Jahr	Bund			
	in jeweiligen Preisen in Mill. DM	in Preisen von 1991 in Mill. DM	in % des BSP	je Einwohner in DM
1960 .....	28	133	0,009	0,51
1961 .....	64	280	0,019	1,14
1962 .....	62	259	0,017	1,09
1963 .....	63	248	0,016	1,10
1964 .....	39	151	0,009	0,68
1965 .....	38	137	0,008	0,65
1966 .....	47	161	0,010	0,80
1967 .....	49	164	0,010	0,83
1968 .....	65	211	0,012	1,09
1969 .....	67	201	0,011	1,11
1970 .....	88	241	0,013	1,44
1971 .....	85	205	0,011	1,38
1972 .....	99	225	0,012	1,61
1973 .....	79	164	0,009	1,28
1974 .....	85	156	0,009	1,37
1975 .....	93	161	0,009	1,50
1976 .....	96	159	0,009	1,56
1977 .....	110	175	0,009	1,79
1978 .....	118	181	0,009	1,92
1979 .....	122	179	0,009	1,99
1980 .....	126	174	0,009	2,05
1981 .....	136	179	0,009	2,21
1982 .....	139	177	0,009	2,26
1983 .....	196	242	0,012	3,19
1984 .....	147	179	0,008	2,40
1985 .....	156	185	0,009	2,56
1986 .....	160	186	0,008	2,62
1987 .....	322	367	0,016	5,27
1988 .....	307	344	0,015	5,00
1989 .....	175	190	0,008	2,82
1990 .....	176	184	0,007	2,78
1991 .....	219	219	0,008	2,74
1992 .....	231	217	0,007	2,87
1993 .....	241	219	0,008	2,97
1994 .....	240	215	0,007	2,95
1995 .....	240	210	0,007	2,94
1996 .....	240	210	0,007	2,93

\* Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und eigenen Berechnungen.

**Tabelle 1: Ausgaben für die statistischen Dienste des Bundes und der Länder\***  
1984 bis 1996

Jahr	Bund und Länder			
	in jeweiligen Preisen in Mill. DM	in Preisen von 1991 in Mill. DM	in % des BSP	je Einwohner in DM
1984 .....	512	622	0,029	8,38
1985 .....	549	653	0,030	9,00
1986 .....	577	672	0,030	9,46
1987 .....	864	984	0,043	14,15
1988 .....	833	934	0,040	13,56
1989 .....	635	689	0,028	10,23
1990 .....	649	680	0,027	10,26
1991 .....	716	716	0,025	8,95
1992 .....	880	827	0,028	10,92
1993 .....	962	874	0,030	11,85
1994 .....	968	866	0,029	11,89
1995 .....	1 017	890	0,030	12,45
1996 .....	996	871	0,028	12,16

\* Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und eigenen Berechnungen.

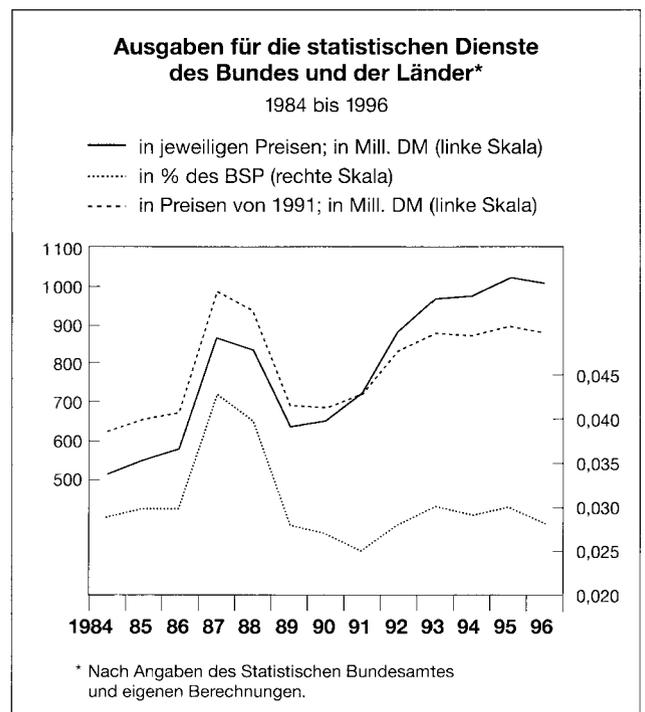
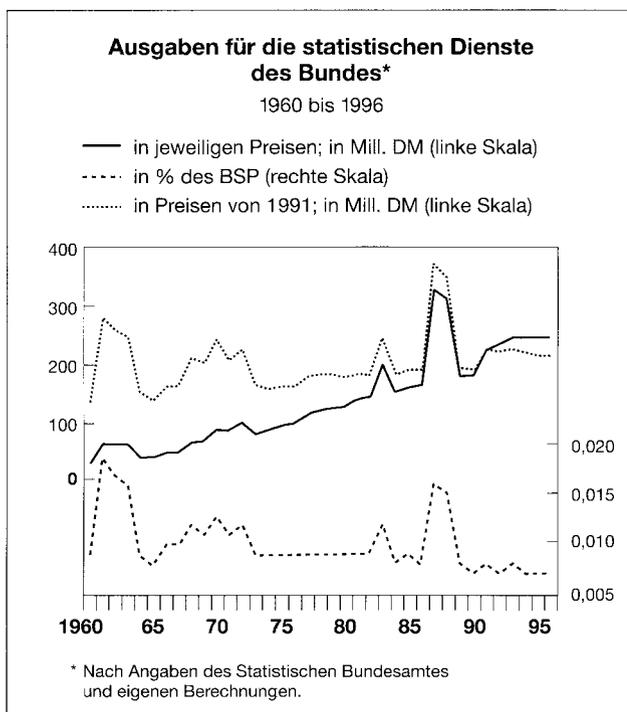


Tabelle 2: Statistik der Statistik

Land	Bewertung in der <i>Economist</i> - Umfrage*	Revisionen des viertel- jährlichen BIP-Wachs- tums <sup>1</sup>	Veröffent- lichungs- geschwindig- keit <sup>2</sup>	Statistiker pro 10 000 Einwohner <sup>3</sup>	Staatsaus- gaben für Statistik pro Einwohner <sup>4</sup> , in US-\$
Kanada .....	1	0,2	9	1,6	8,2
Australien .....	2	0,6	11	2,0	9,0
Holland .....	3	1,0	5=	2,0	7,6
Frankreich .....	4	0,3	5=	1,7	6,0
Schweden .....	5	.	7	.	.
Großbritannien .....	6=	0,3	2=	0,9	4,2
Deutschland .....	6=	0,8	2=	1,9	8,0
Vereinigte Staaten ....	6=	0,3	1	0,6	8,8
Japan .....	9	0,8	10	.	.
Schweiz .....	10	0,4	4	.	.
Italien .....	11	0,3	8	1,4	5,0
Spanien .....	12	.	13	1,2	4,2
Belgien .....	13	.	12	1,3	3,6

\* Nach Angaben in „The Economist“ (1993, S. 63). – <sup>1</sup> Durchschnittliche absolute Abweichungen zwischen erster Schätzung des vierteljährlichen BIP-Wachstums und letzter Revision im Zeitraum 1989 – 1991. Belgien, Spanien und Schweden veröffentlichten keine Daten für die gesamte Periode. – <sup>2</sup> Durchschnittliche Veröffentlichungsgeschwindigkeit von BIP, Industrieproduktion, Konsumentenpreisen und Handel (basierend auf den letzten drei Angaben); 1 ist am schnellsten, 13 ist am langsamsten. – <sup>3</sup> Schätzungen für die EU von Eurostat, aktualisiert von „The Economist“, andere Zahlen von nationalen statistischen Ämtern. – <sup>4</sup> Umbewertet auf der Basis von Kaufkraftparitäten.

Tabelle 3: Ausgewählte Kostenrelation der amtlichen Statistik in der EU 1997<sup>1</sup>

	Insgesamt			CPI			Handelsverflechtung			Verhältnis			
	Beschäftigte	Kosten der Beschäftigten	Gesamtkosten	Beschäftigte	Kosten der Beschäftigten	Gesamtkosten	Beschäftigte	Personekosten	Gesamtkosten	Beschäftigte pro Mill. Bevölkerung	Kosten pro Mill. Bevölkerung	Personekosten in %	Durchschnittsbezüge
	in 1 000 ECU												
Eurostat .....	672	48 625	161 472	6	388	2 401	3	199	566	.	.	30	72
Norwegen .....	792	30 661	43 875	9	344	685	11	392	780	184	10 204	70	39
Niederlande .....	1 073	72 535	96 240	24 <sup>2</sup>	3 128	.	48 <sup>2</sup>	3 822	.	70	6 290	75	68
Deutschland (ohne Länder) .....	2 760	99 949	123 488	.	.	.	.	.	.	34	1 532	81	36
Schweden .....	913	27 118	72 574	14	446	1 349	4	160	400	105	8 342	37	30
Frankreich .....	.	.	.	.	8 279	9 873	.	.	.	.	.	.	.
Vereinigtes Königreich .	3 888	227 101	.	.	.	.	44	998	1 253	67	.	.	58
	in jeweiliger Landeswährung (30.6.1997)												
											Bevölkerung in Mill.	EU-Wechselkursrate	
Norwegen (1000 NKR) .....	792	253 810	363 200	9	2 847	5 673	11	3 242	6 459		4,3	8,2780	
Niederlande (1000 NLG) ..	1 073	160 877	213 452	24 <sup>2</sup>	6 937	.	48 <sup>2</sup>	8 477	.		15,3	2,2179	
Deutschland (1000 DEM) .	2 760	196 919	243 295	.	.	.	.	.	.		80,6	1,9702	
Schweden (1000 SEK) .....	913	237 200	634 800	14	3 900	11 800	4	1 400	3 500		8,7	8,7469	
Frankreich (1000 FRF) .....	.	.	.	.	.	.	.	.	.		57,7	6,6419	
Vereinigtes Königreich (1000 £) .....	3 888	156 700	.	.	.	.	44	677	850		58,2	0,6786	

Nach Angaben von Eurostat. – <sup>1</sup> Berichtsjahr der nationalen statistischen Ämter sollte 1997 sein, aber die Angaben basieren z.T. auch auf solchen für frühere Jahre. –

<sup>2</sup> Ohne Interviewer.

## Literaturhinweise

*Arrow, K. J.:* Statistik und Wirtschaftspolitik, in: G. Gäfgen (Hrsg.): Grundlagen der Wirtschaftspolitik, (Neue Wissenschaftliche Bibliothek, II) Köln 1966, (Wiederabdruck aus *Econometrica*, vol. 25 (1957), S. 523 – 530).

*Baumol, W. J., Blackman, S. A. B., Wolff, E. N.:* Productivity and american leadership – The long view, Cambridge, MA 1990 [1994].

*Bennett, J. T., Johnson, M. H.:* Tax reduction without sacrifice: private-sector production of public services, in: *Public Finance Quarterly*, vol. 8 (1980), S. 363 – 396.

*Berndt, E. R., Triplett, J. E. (eds.):* Fifty years of economic measurement – The Jubilee Conference on Research in Income and Wealth, in: (*Studies in Income and Wealth*, 54. ) Chicago 1990.

*Borcherding, T. E., Pommerehne, E.W., Schneider, F.:* Comparing the efficiency of private and public production: the evidence from five countries, in: *Zeitschrift für Nationalökonomie*, vol. 197 (1982), S. 127 – 156.

*Budäus, D.:* Verwaltungsreformen: Agenda der nächsten vier Jahre, Thesen zur Fachkonferenz „Wirtschaftspolitische Agenda der nächsten vier Jahre“ am 2./3. Oktober 1998 in Berlin, in: *RWI-Mitteilungen*, Jg. 49 (1998), erscheint demnächst.

*Dilulio, J. D., Jr., Garvey, G., Kettl, D. F.:* Improving government performance – an owner's manual, Washington, D.C. 1993.

*Eurostat (Hrsg.):* Informationsgesellschaft und Statistik – Berichte der 83. Amtsleiterkonferenz Helsinki, Mai 1997, Luxemburg 1997.

*The Economist:* The good statistics guide, September 11th 1993, S. 63.

*The Economist:* The insatiable in pursuit of the unquantifiable, March 4th, 1995, S. 81 – 82.

*Frey, B. S., Kirchgässner, G.:* Demokratische Wirtschaftspolitik, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, München 1994.

*Goldfinger, C.:* Intangible economy and its implications for statistics and statisticians, Bologna 1996.

*Haas, H.:* Integration der amtlichen Statistik in Informationsverbunde, in: R. Stäglin und G. Wagner (Hrsg.): Auswirkungen gesellschaftlicher Veränderungen auf Funktion und Arbeitsweise der amtlichen Statistik Berlin als Beispiel. DIW-Tagungsbericht, Berlin 1990, S. 87 – 90.

*Hahlen, J.:* Amtliche Statistik zwischen „Schlanke Staat“ und „Informationsgesellschaft“, in: *Wirtschaft und Statistik*, Jg. 1998, S. 97 – 101.

*Hax, H.:* Anforderungen an die Statistik zur Konjunkturbeobachtung und Konjunkturbeobachtung durch den Sachverständigenrat, in: *Allgemeines Statistisches Archiv*, 82. Bd. (1998), S. 15 – 24.

*Heilemann, U.:* Agenda 1998/99 des CEIES-Unterausschusses „Wirtschafts- und Währungsstatistik“, 8. Sitzung des Europäischen Beratenden Ausschusses für Statistische Informationen im Wirtschafts- und Sozialbereich, *CEIES 98/8/=I. 1*, Brüssel 1998.

*Instituto Nacional de Estatística Portugal (ed.):* The Portuguese National Statistical System – A brief information. Paper presented at the Meeting with the Bureau of the European Advisory Committee on Statistical Information of the Economic and Social Spheres (CEIES), Lisbon 1998.

*Jann, W.:* Verwaltungsreformen: Binnenmodernisierung der Bundesverwaltung. Thesen zur Fachkonferenz „Wirtschaftspolitische Agenda der nächsten vier Jahre“ am 2./3. Oktober 1998 in Berlin, in: *RWI-Mitteilungen*, Jg. 49 (1998), erscheint demnächst.

- Kelman, S.:* Why should governments gather Statistics, anyway? in: *Journal of Official Statistics*, vol. 1 (1985), S. 361 – 379.
- Köhler, S., Kopsch, G.:* Die Bedeutung der internationalen Vergleichbarkeit von Statistiken über die Informationsgesellschaft, in: *Wirtschaft und Statistik*, Jg. 1997, S. 751 – 757.
- Kopsch, G.:* Kommentar zu T. Relander, Die Bedeutung der internationalen Vergleichbarkeit von Statistiken über die Informationsgesellschaft, in: *Eurostat (Hrsg.) 1997*, S. 171 – 177.
- Lippe, P. v.d.:* Die politische Rolle der amtlichen Statistik in der ehemaligen DDR, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 215 (1996), S. 641 – 674.
- Lippe, P. v.d.:* Privatisierung der amtlichen Statistik? in: *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 77 (3/1998), S. 51 – 55.
- Loeffelholz, H.D. von, Rappen, H.:* Perspektiven und Optionen niedersächsischer Finanzpolitik in den neunziger Jahren. (Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, 13) Essen 1994.
- Machin, A.:* Die Belastung der Unternehmen durch Statistik. Beitrag zur 5. Sitzung des Europäischen Beratenden Ausschusses für Statistische Informationen im Wirtschafts- und Sozialbereich (CEIES), Brüssel, 29. September 1995.
- McFadden, D.:* The revealed preferences of a government bureaucracy, in: *The Bell Journal of Economics*, vol. 6 (1975), S. 401 – 416.
- National Statistics Board [of Ireland] (ed.):* Strategy for Statistics, 1998 – 2002, Dublin 1998.
- Neuburger, H.:* How should national accounts respond to changes in economic policy and theory? in: *Economic Trends*, December 1996, No. 518, S. 48 – 59.
- Niniluoto, I.:* Die Rolle der statistischen Ämter als Diskussionsteilnehmer in der Informationsgesellschaft, in: *Eurostat (Hrsg.): Informationsgesellschaft und Statistik – Berichte der 83. Amtsleiterkonferenz Helsinki, Mai 1997*, S. 126 – 133.
- Osborne, D., Gaebler, T.:* Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, in: Reading, MA, 1992.
- Rappen, H.:* Kommunale Subventionen – eine empirische Analyse ihrer Entwicklung und Struktur zwischen 1975 und 1987, in: *RWI-Mitteilungen*, Jg. 43 (1992), S. 243 – 263.
- Reich, R.:* The work of nations – preparing ourselves for 21st-century capitalism. With a new afterword by the author, New York, NY 1992 [1990].
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.):* Kosten staatlicher Einnahme- und Ausgabeentscheidungen – dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik, Gutachten im Auftrag des Bundesministers der Finanzen, (Bearb.: H. Rappen, Dr. B. Fritzsche) Essen 1988.
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.):* Wachstums- und Beschäftigungswirkungen der Rückführung öffentlicher Ausgaben, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft (in Zusammenarbeit mit dem Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel), (Bearb.: P. Hernold, H. Rappen) Essen 1996.
- SFB 475:* Komplexitätsreduktion in multivariaten Datenstrukturen, Finanzierungsantrag 1998 – 2000, Universität Dortmund 1997.
- Statistischer Beirat:* Neuordnung der amtlichen Statistik – Vorschläge des Statistischen Beirates für ein Rahmenkonzept, in: *Wirtschaft und Statistik*, Jg. 1996, S. 220 – 227.

*Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Von der Input- zur Outputsteuerung – Projektbericht der Projektgruppe „Statistik in der Informationsgesellschaft“, Wiesbaden 1997.*

*de Vries, W.F.M.: Are we measuring up ...? Questions on the performance of national statistical systems, in: International Statistical Review, vol. 67 (1999), S. 63–77.*

*Wagner, G.: „Amtliche Statistik“ oder „Statistische Infrastruktur“? – Überlegungen zu empirischen Grundlagen der Wirtschaftspolitik, in: H.N. Weiler (Hrsg.), Antrittsvorlesungen an der Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder). Frankfurt (Oder), erscheint demnächst.*

*Wagner, G.: Das Bruttoinlandsprodukt im Wettbewerb berechnen, Handelsblatt, Nr. 34, 18. Februar 1998, S. 39.*

*Wiegert, R.: Zur Gegenwart und Zukunft der amtlichen Statistik in Deutschland, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 217 (1998), S. 138 – 150.*

*Wolf, Jr., C.: Markets or governments – Choosing between imperfect alternatives. Second edition, Cambridge, MA 1997.*

*Zahn, F.: Art. II. Die amtliche Statistik in den einzelnen Staaten. A. Deutschland. 1. Deutsches Reich, in: J. Conrad u. a. (Hrsg.): Handwörterbuch der Staatswissenschaften, dritte gänzlich umgearbeitete Auflage, siebenter Band, Jena 1911, S. 832 – 842.*



## Podiumsdiskussion

# Ist amtliche Statistik auch in Zukunft unverzichtbar?

*Dr. Hans D. Barbier, Frankfurter Allgemeine Zeitung (Moderation)*

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

ich darf Sie zur Abschlußdiskussion Ihres ersten Tagungstages recht herzlich begrüßen. Die Podiumsteilnehmer muß ich Ihnen nicht vorstellen. Sie kommen aus Ihrem Lebens-, Arbeits- und Wissenschaftsbereich. Sie sind außerdem durch den Präsidenten, Herrn Hahlen, bereits vorgestellt worden. Wir wollen uns dem Thema diskutierend nähern. Ich werde die eine oder andere Handbewegung so deuten, als ob Sie das Wort nehmen wollten. Es bedarf also einer gewissen Sitzdisziplin, um nicht nachher aufgerufen zu werden. Wir wollen uns also der Frage widmen, ob die amtliche Statistik auch in Zukunft uns unverzichtbar erscheint. Es wäre sicher beim Gastgeber und dem teilnehmenden Kreis eine originelle Antwort, wenn wir dazu kämen, daß sie uns verzichtbar erscheint. Abwegig ist das auf einem Podium unter meiner Moderation nicht. Ich glaube, es ist auch sonst nicht so ganz abwegig, wenn man einen Augenblick von persönlichen Interessenlagen und der Tradition, beides wollen wir hochhalten, absieht. Statistik ist ein Instrument der Erkenntnisgewinnung; und was wäre Erkenntnisgewinnung ohne Wettbewerb? Es wäre eine Dogmatisierung, und es wäre ein ganz furchtbarer Zustand. Wenn man aber beim Wettbewerb ist, dann ist die Entstaatlichung ein möglicher Schritt. Es ist kein zwingender, aber es ist auch kein absurder, so daß man also, wenn man nicht aufpaßt, sozusagen auf dem Wege seiner Deduktion, rasch in die Nähe – ich sage nicht Unverzichtbarkeit – aber doch rasch in die

Nähe der in der Tat nicht mehr abwegig erscheinenden Frage kommt, ob denn der Staat auf diesem Gebiet nicht auch das gegen sich gelten lassen sollte, was wir ihm auf anderen Gebieten häufig sagen. Daß das, was er gerne angeboten sähe, was er gerne verfügbar sähe, er ja nicht unbedingt selber herstellen muß. Es ist eins, ob wir meinen, eine Gesellschaft in einer Demokratie, in der eben doch der Diskurs über die Ziele und Inhalte der Politik dazugehört, wo die Politik sich auch im Lichte der Empirie zu rechtfertigen hat, ob da Statistik verfügbar sein soll. Ich glaube da kann man nicht lange darüber reden, ohne zu der Antwort zu kommen: Ja. Aber die sich daran anschließende Frage: Muß denn das auch der Staat produzieren? Kann er das nicht vergeben? Sicherlich sollte der Staat, ehe er eine Pflegeversicherung einführt, daran interessiert sein, zu wissen, wie oft die wohl in Anspruch genommen wird. Aber er muß das ja nicht selber ermitteln. Und insofern freue ich mich, daß wir hier auf dem Podium eine Zusammensetzung haben, die auch den nichtstaatlichen Bereich umfaßt. Wir haben den staatlichen Bereich, der durch seine Interessenlage sicherlich eher geneigt wäre, zu meinen, der Staat sollte das anbieten, sollte das produzieren, was er gerne angeboten sieht. Wir haben aber auch z. B. mit Frau Dr. Köcher einen Bereich von Wissenschaft und statistischer Erkenntnis, der außerhalb des Staates liegt. Deswegen, Frau Köcher, was halten Sie denn von der These: Warum sollte der Staat sich nicht mehr als bisher vielleicht eines Tages ganz auf das stützen, was Sie und ihre freischaffenden Kollegen, wenn ich das so sagen darf, anbieten?

**Dr. Renate Köcher, Institut für Demoskopie  
Allensbach**

Ihre Einleitung enthebt mich der Sorge, daß wir uns alle sofort einigen, daß die amtliche Statistik notwendig und damit die Diskussion sofort beendet ist. Als Vertreterin eines privatwirtschaftlichen Instituts liegt es natürlich nahe, daß ich die von Ihnen geschlagene Schneise sofort als Wegführung nehme, aber gerade aus den Erfahrungen einer privatwirtschaftlichen Institution bin ich anderer Meinung. Für uns ist die amtliche Statistik in der täglichen Arbeit unverzichtbar, und wir wünschen eher einen Ausbau als einen Abbau der amtlichen Statistik und halten die Etatkürzungen in diesem Bereich für verfehlt. Natürlich könnte vieles von privaten Instituten geleistet werden. Ein privates Institut macht jedoch die Erfahrung, daß der Informationsbedarf von staatlichen wie von privaten Auftraggebern häufig nicht früh genug und umfassend genug definiert wird, daß der Wert von Informationen unzureichend anerkannt wird, daß bei vielen Auftraggebern – auch bei staatlichen – Kriterien fehlen, um die Qualität von Informationen und Informationsquellen richtig einzuschätzen, und daß das Bewußtsein für die Notwendigkeit, kontinuierlich und langfristig vergleichbare Informationen zu erheben, unterentwickelt ist. Die amtliche Statistik in dieser institutionalisierten Form bietet eine gewisse Garantie, daß wichtige Informationen kontinuierlich und langfristig vergleichbar beschafft werden können. Als privatwirtschaftliches Institut macht man häufig die Erfahrung, daß man für die interessantesten und wichtigsten Fragen oft jahrelang keine Auftraggeber findet.

**Dr. Hans D. Barbier**

Ja, vielen Dank, Frau Köcher, das scheint mir ein ganz wesentlicher Aspekt zu sein, nämlich die Frage, ob man den Staat braucht, den Staat als

Vertreter der Öffentlichkeit und der Gesellschaft, um überhaupt einen Markt zu schaffen, oder nicht. Was nützt es dem privatwirtschaftlich arbeitenden Statistiker, wenn er einen Erkenntnisbedarf hat, wenn er ihn mit Hilfe seiner Methoden befriedigt, aber niemand kauft ihm das Ergebnis ab? Und da ist er dann natürlich nicht in der Lage, sozusagen, die Ressourcen wieder einzuspielen, die er aufgewandt hat für seine Arbeit. Deswegen würde ich gern die Frage richten an die beiden Vertreter der öffentlichen Statistik, also Herrn Professor Hauser, nein, der ist nicht bei der öffentlichen Statistik, der ist von einem öffentlichen Teil der Erkenntnisgewinnung. Herr Professor Hauser und Herr Professor Leibing: Wie sehen Sie aus Ihren Erfahrungen – ich fange erst einmal mit Herrn Professor Leibing an – die Möglichkeiten, den Staat davon zu überzeugen, daß der Statistiker, der bei ihm angestellt oder beamtet ist, einen Bedarf sieht? Sind es die Statistischen Landesämter, warten die darauf, bis dem Staat einfällt, wir sollten einmal eine bestimmte Frage formulieren und beantworten? Oder können Sie selber auch einen Erkenntnisbedarf anmelden, und haben Sie die Chance, daß der zum Auftrag wird?

**Dr. Eberhard Leibing, Präsident des Statistischen  
Landesamtes Baden-Württemberg**

Falls Sie mich, Herr Barbier, angesprochen haben sollten, dann muß ich um Nachsicht bitten. Ich bin nicht Professor, sondern ganz gemeiner Präsident des Landesamtes in Stuttgart. Wenn Sie aber jetzt eine Antwort zu dieser Frage von Herrn Professor Hauser haben wollen, dann muß ich diese Frage zurückgeben.

**Dr. Hans D. Barbier**

Nein, nein, ich sehe schon, bei Statistikern geht es genau zu. Ich meinte den nicht professoralen Präsidenten.

### **Dr. Eberhard Leibing**

Ja, vielen Dank. Zunächst muß ich sagen, ich bin außerordentlich erleichtert, daß Sie eingangs festgestellt haben, daß wir nicht darüber diskutieren, ob die Statistik an sich verzichtbar oder unverzichtbar ist, sondern daß sie schlichtweg notwendig ist. Und ich bin natürlich auch Frau Köcher sehr dankbar, daß sie dieses so nachhaltig, als Außenstehende, unterstrichen hat. Ich möchte dies jetzt nicht als Präsident des Landesamtes unterstreichen, sondern schlichtweg als gemeiner Bürger dieses Staates. Ich habe schon ein Interesse daran, daß Informationen zur Verfügung gestellt werden, die aus dem Gemeinwohl resultieren und nicht aus irgendeiner Interessenlage. Dies meine ich, ist ganz entscheidend und wichtig.

Zum zweiten möchte ich doch auch daran erinnern, daß das, was wir produzieren, sich außerordentlich großer Nachfrage erfreut. Es gibt, zumindest in Baden-Württemberg, und das gilt sicherlich für die anderen Kollegen auch, keine öffentliche Institution, die sich jeden Tag so großer Nachfrage erfreut, wie die amtliche Statistik. Es ist viel zu wenig bekannt, daß wir täglich über 500 Einzelanfragen haben, und darin wird schon die hohe Attraktivität dessen dokumentiert, was wir produzieren. 5.000 wären noch besser, aber 500 ist schon eine stattliche Leistung. Die Frage, privat oder öffentlich, da hat Frau Köcher schon einiges dazu gesagt. Ich will dazu nur eine kurze Anmerkung machen. Also, ich bin erklärter Anhänger der Privatwirtschaft, ich bin ja auch Quereinsteiger der amtlichen Statistik und war früher für die Wirtschaft des Landes mitverantwortlich und zuständig. Nur, nicht alles, was der Staat macht, ist schlecht, und nicht alles, was die Privatwirtschaft macht, ist automatisch besser. Also die Wettbewerbssituation in dieser unserer Republik wäre natürlich in der Tat um vieles besser, wenn auch die Privatwirtschaft besser wäre;

und ich darf Ihnen sagen, das erste, was ich getan habe, als ich das Amt übernommen habe, ich habe den Vertrieb unseres Hauses privatisiert. Zwischenzeitlich mußte ich den wieder zurücknehmen, aufgrund unzulänglicher, unqualifizierter und teurer Leistungen. Dieses einfach auch noch einmal zu diesem Thema. Was wir machen sollten, was wir machen müßten, ist das, was der Gesetzgeber vorgibt, noch zeitnaher zu erledigen, und – Herr Barbier – ich darf Ihnen sagen: Wir, die Kollegen der Landesämter und des Bundesamtes, leiden in der Tat mehr als alle anderen, daß wir in vielem so wenig aktuell sind. Daß wir Sachen nicht erheben können, die politisch, die gesellschaftspolitisch höchst relevant sind. Stichwort: Dienstleistungsstatistik oder bis vor jüngstem, fehlende Statistiken auf dem Umweltsektor oder im sozialen Bereich. Das ist etwas, worunter wir am meisten leiden, aber wir haben gar keine andere Möglichkeit, als das zu tun und nur das zu tun, was uns die Politik sozusagen erlaubt. Also, die Vorstellungen, die sind sehr wohl da, ich habe viele Vorschläge, wie die amtliche Statistik noch besser werden könnte, als sie jetzt schon ist.

### **Dr. Hans D. Barbier**

Ja, recht vielen Dank, Herr Präsident. Herr Professor Hauser, wie ist das mit der Interessenungebundenheit? Wenn eine Behörde warten muß, und das muß sie in aller Regel, bis ein Auftrag erteilt wird, vom Staat, vom Gesetzgeber. Schließt dann der Wissenschaftler eher auf Interessenungebundenheit der Arbeit oder schließt er auf ein extremes Maß an Interessenungebundenheit?

### **Prof. Dr. Richard Hauser, Universität Frankfurt a. M.**

Ich fürchte, ich muß Ihre Frage etwas interpretieren. Die amtliche Statistik produziert ja eine

Vielzahl von Informationen, die ein öffentliches Gut darstellen, gewissermaßen routinemäßig, zum Teil auf der Basis von Gesetzen, bis hin zu einzelnen Formulierungen. Soweit also das Parlament in dieser Hinsicht auch interessengebunden ist, mögen natürlich auch der Fragenkatalog oder einzelne Bereiche, die untersucht werden, vor allem aber Bereiche, **die nicht untersucht werden**, eine gewisse Interessengebundenheit haben. Aber wenn dieses Programm einmal feststeht, kann ich eigentlich in dieser Hinsicht keine Interessengebundenheit feststellen; es gibt allerdings ein gewisses Problem; denn man sagt zu leicht, „wir zählen jetzt die Arbeitslosen“ oder „wir messen das Einkommen“. In Wirklichkeit sind alle Begriffe, die da möglicherweise in einem Gesetz formuliert sind, selbst wenn sie präzise formuliert sind, auslegungsbedürftig und in irgendeinem Sinne operationalisierungsbedürftig. Und an dieser Stelle gehen sicherlich Entscheidungen ein, von denen ich aber zunächst nicht den Eindruck habe, sie sind interessengebunden. Aber es sind Entscheidungen, die man häufig anders treffen könnte, und da würde ich eigentlich dafür plädieren – und wenn ich diese Hinzufügung noch machen darf – daß hier auch die Wissenschaft etwas stärker beteiligt wäre, und zwar bei der Auslegung der Konzepte und bei der Meßbarmachung bestimmter Begriffe.

**Dr. Hans D. Barbier**

Ja, danke schön. Ich würde jetzt gerne ein praktisches Beispiel für Wettbewerb aus der jüngeren Vergangenheit einführen. Ich muß allerdings vorher sagen, daß der Herr Pohl eigentlich damit nichts zu tun hat, aber der andere Präsident ist halt nicht eingeladen bzw. es ist halt eins der sechs bedeutenden Forschungsinstitute eingeladen, das reicht ja auch, Herr Präsident. Es ist, Sie wissen schon, es ist der Streitfall zwi-

schen dem Statistischen Bundesamt und dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung über die Frage: Wer hat Waigel richtig nachgemessen? Das heißt, wer hat hier falsch oder besonders scharf hingeguckt? Der Fall der Maastricht-Kriterien; war das Maastricht-Kriterium, das berühmte 3%-Kriterium, erfüllt oder war es nicht erfüllt? Das war für uns natürlich ein besonders erfreuliches Zeichen von Wettbewerb, weil es sich auch so leicht vermarkten ließ. Bei der Frage, ob man Kovarianzen so oder so mißt, paßt der normale Journalist – es ist auch nicht gut einspaltig zu vermitteln – aber das war ein Streitfall von Statistikern, der hat uns große Freude gemacht. Und deswegen ist die Frage, Herr Pohl: Ist es nicht schön zu sehen, daß Wettbewerb einmal so offensichtlich wird und würden Sie sich den Wettbewerb etwas anders strukturiert vorstellen oder fühlen Sie sich wohl in Ihrem Institut, mit Ihrem Institut, als Wissenschaftler, als Mitglied dieser berühmten Sechser-Gruppe, bei den Wettbewerbsverhältnissen, wie es sie jetzt gibt?

**Prof. Dr. Rüdiger Pohl, Institut für Wirtschaftsforschung Halle**

Meine Hauptfrage ist: Was will ich eigentlich für Daten haben? Wir als Wirtschaftsforschungsinstitute sind ja süchtig nach Daten. Wir wollen sie umfassend haben, wir wollen sie auf hohem Qualitätsniveau haben, wir wollen sie zeitnah haben, wir wollen sie natürlich kostenlos haben, und wenn das ein Privater macht, dann gehe ich auch da hin. Aber das macht bisher keiner, weil das schon am „kostenlos“ scheitert. Der Vorteil der amtlichen Statistik ist, daß sie so etwas wie ein öffentliches Gut bereitstellt. Der zweite Punkt ist: Man muß die Bereitstellung von Daten und deren Interpretation unterscheiden. Der von Ihnen jetzt angesprochene Streitfall ging um die Interpretation. Da gibt es natürlich

einen Wettbewerb der Ideen, der wird immer noch weitergehen. Und in diesem Fall ist für mich dann die Frage, ob amtliche Statistik oder privat bereitgestellte, keine Glaubensfrage. Das ist doch keine Frage des entweder oder. Das kann doch nebeneinander existieren und existiert auch nebeneinander, und insofern kann ich damit ganz gut leben. Für mich als Wissenschaftler ist es einfach nur die Frage, gibt es bei privaten Lösungen Informationsmonopole, die ich nur knacken kann, wenn ich den Eintrittspreis zahle. Das ist für mich natürlich ein erhebliches Hemmnis und daß ich so etwas nicht das Wort rede, ist ganz klar. Ich möchte schon, daß die Wissenschaft hier den Zugang zu den Daten hat, in dem Sinne, wie sie es will. Und da muß es auch so sein, daß die amtliche Statistik einen breiten Fundus an Daten bereitstellt, und dies natürlich im Kontakt mit den Nutzern. Es ist ja wichtig und richtig so, daß die amtliche Statistik auch die Nutzerinteressen mit berücksichtigt. Das kann man intensivieren und wird man auch in Europa intensivieren müssen. Wenn wir das tun, kann ich gut damit leben.

***Dr. Hans D. Barbier***

Danke schön, Herr Pohl. Herr Präsident: Würden Sie gerne Fragen untersuchen und beantworten, deren sich die Allensbacher annehmen?

***Dr. Eberhard Leibing***

Also, gelegentlich reizt mich manche Fragestellung, die Frau Köcher und das Institut macht, und ich beklage, daß ich es nicht machen kann und bin dann bloß gespannt auf die Ergebnisse, die mir und anderen, so Gott will, nützen. Ich habe nicht die Möglichkeit. Ich habe vorhin schon gesagt, wir müssen nach dem Legalitätsprinzip arbeiten, das heißt, der Gesetzgeber gibt uns vor, was wir dürfen und aufgrund der

knappen vorhandenen Ressourcen ist damit auch gleichzeitig gesagt, was ich nicht kann. Insofern ist die Arbeitsteilung relativ schnell hergestellt; vielleicht aber noch eine Anmerkung zur Frage von Herrn Pohl: Interpretation und Zugang zu Daten auch für andere. Also, ich habe überhaupt kein Problem mit dem Zugang zu Daten, die wir haben, auch für andere. Nur, ich hätte als Bürger Probleme, wenn die öffentliche Hand, die amtliche Statistik, das Landesamt nicht mehr interpretieren, nicht mehr analysieren würde und nur noch andere. Und das DIW-Beispiel ist ja nur ein aktuelles Beispiel, aber es gibt noch viele andere. Ich habe schon ein Interesse daran, und bei uns steht das außerdem im Landesstatistikgesetz, daß ich verpflichtet bin – und zwar aus gutem Grunde – zu analysieren, zu interpretieren, zu veröffentlichen. Und zwar ist das nicht die Meinung der Regierung, auch das ist mir wichtig zu sagen, sondern dies ist Meinung des Parlamentes. Das sind die, die wir gewählt haben, das ist das höchste Organ in unserem Staate, also nicht die Regierenden, das wird immer so zusammengemaischt. Wir sind Auftragserfüller der Parlamente und führen Gesetze aus, das ist ganz wichtig. Ich habe überhaupt nichts dagegen, wenn Herr Pohl auch Daten zur Verfügung hat und diese ebenfalls interpretiert. Diesen Wettbewerb, in den trete ich sehr gerne ein, das ist überhaupt kein Problem. Ich will nur nicht als Bürger von einem privaten und einem abhängigen Institut allein abhängig sein. Dies dient der Analyse und der Interpretation von Daten. Das ist das, was ich mir als Bürger sozusagen wünsche, ansonsten habe ich damit kein großes Problem.

***Dr. Hans D. Barbier***

Herr Hauser, Sie möchten dazu gleich etwas sagen.

**Prof. Dr. Richard Hauser**

Also, da würde ich doch gerne intervenieren und sagen: Ein Wettbewerb der Interpretationen muß unbedingt sein, wie es ihn auch in der Wissenschaft gibt. Wenn nur ein öffentliches Amt das Monopol der Interpretation der Daten hätte, das fände ich fast schon undemokratisch. Es ist nicht das Problem der Datensammlung, sondern das Problem der Interpretation, wobei selbstverständlich die öffentlichen Institutionen, also die statistischen Ämter auch eine Stimme haben, aber eine unter mehreren.

**Dr. Hans D. Barbier**

Könnten Sie vielleicht einmal ein Beispiel bringen, wo, sozusagen, der Unterschied zwischen dem Sammlungs- und dem Interpretationsauftrag politisch bedeutsam erscheint, oder wo er Ihnen ganz wichtig ist oder ein Fall, der Ihnen gerade einfällt? Ich meine, beim Maastricht-Kriterium, könnte man ja als statistischer Laie sagen, muß doch feststellbar sein, wie hoch das Bruttoinlandsprodukt ist und es muß doch feststellbar sein, wie hoch die Defizite sind. Also setzt man eins in den Zähler, das andere in den Nenner und es gibt entweder 3 % oder nicht. Ich weiß, daß es nicht ganz so ist. Haben Sie ein Beispiel zur Hand, wo das Interpretieren besonders heikel sein könnte?

**Prof. Dr. Richard Hauser**

In der Koalitionsvereinbarung steht drin, daß in der Bundesrepublik ein Armuts- und ein Reichtumsbericht erstellt werden sollte. Alle Begriffe, die in diesem Zusammenhang vorkommen, sind nicht eindeutig und konsensual definiert in der Bundesrepublik, nirgendwo. Folglich wird es verschiedene Interpretationen von Armut geben und natürlich auch von Reichtum und von allen anderen Zusammenhängen, die ich jetzt

nicht aufführen muß. Und jeder, der eine bestimmte Interpretation vorlegt, hängt ab von bestimmten vorgefaßten Definitionen, die er offenlegen sollte; denn sie bestimmen das Meßergebnis. Das ist ein sehr gutes Beispiel, weil es ja auch aktuell werden wird. Wenn nur das Statistische Bundesamt den Armuts- und Reichtumsbericht erstellen und eine einzige Interpretation verwenden würde, wäre dies sicherlich angreifbar und es würde auch angegriffen, weil es in der Wissenschaft konkurrierende Interpretationen gibt. Hier will ich übrigens noch zu der Interessengebundenheit, die sie vorhin ansprachen, etwas sagen: Unsere Statistik ist in bezug auf die Vermögensverteilung in einem erbärmlichen Zustand, und das kann ich nicht ganz als interessenfreien Zustand einschätzen.

**Dr. Hans D. Barbier**

Ist das auch eine Frage von privat und öffentlich oder eine Frage an den methodischen Zustand der statistischen Kunst in Deutschland?

**Prof. Dr. Richard Hauser**

Eine der wichtigsten Statistiken ist die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, die auf einer freiwilligen Beteiligung beruht. Hierfür ist es offenbar nicht möglich, eine ausreichende Zahl von sehr reichen Teilnehmern, die ein Jahr lang Buch führen und ihre Verhältnisse offenlegen müssen, zu gewinnen. Es ist also schon ein Problem, das in der gesamten Sache steckt, es ist keine Frage des methodischen Mangels, sondern der Mitmachbereitschaft. Möglicherweise kann man über die sehr reichen Haushalte nur Informationen erhalten, indem man die verschiedensten Statistiken zusammenführt, Vermögensteuerstatistik usw.; aber dies ist ein relativ großes Unterfangen, das ein einzelnes Amt nicht alleine machen könnte.

**Dr. Hans D. Barbier**

Herr Leibing.

**Dr. Eberhard Leibing**

Also, auch hier möchte ich noch einmal auf die Besonderheit zurückkommen, und das Beispiel von Herrn Hauser ist in der Tat gut – Armut, Reichtum – und das ist ja ein höchst sensibler Bereich, politisch höchst sensibel in der ganzen Gesellschaft, aber gerade für diesen Bereich, aufgrund seiner hohen Sensibilität, da hätte ich eben doch gerne als Bürger wiederum, als Nutzer, eine Institution, die unabhängig ist. Und es gibt niemand außer dem Staat, dies ist unser Staat, dieses Parlament, der Gesetzgeber, dem wir verpflichtet sind und zwar allein verpflichtet sind, der diese Neutralität und Objektivität gewährleistet. Alle anderen müssen zwangsläufig, und wenn man das leugnet, ist man blauäugig, leben nach dem Motto „Wes Brot ich eß, des Lied ich sing“, und davon sind wir frei. Deshalb kann es für die amtliche Statistik auch keine Schönfärberei oder Miesmacherei auf irgendeinem Sektor geben. Dies ist amtlich ausgeschlossen, dies ist vom Gesetzgeber untersagt, dies kann es, dies darf es nicht geben. Die Schwächen, die Herr Hauser angesprochen hat, eben im Zusammenhang mit der Vermögensverteilung, das ist eine politische Wertung, das steht uns letztlich natürlich nicht zu, ob das gerecht oder ungerecht ist. Wir stellen objektiv dar, wie das Vermögen verteilt ist, aber auch hier muß ich sagen, es wäre natürlich der amtlichen Statistik und der allgemeinen Erkenntnis viel, viel wichtiger und wertvoller, ob unsere Gesellschaft arm oder reich ist, wenn man sich hier nicht gegenseitig über den Status quo sozusagen auseinander dividieren würde, sondern gemeinsam dazu beitragen würde, daß die Datenbasis besser wird; denn justament da haben wir das große Problem, daß wir gesetzlich vorgegebene

untere Abschneidegrenzen und obere Abschneidegrenzen haben und zwischendurch viele Lücken – wie der Schweizer Käse –, und dann bleibt nicht mehr viel übrig für eine qualifizierte Aussage. Also insofern, Herr Hauser, wäre es uns natürlich insgesamt, Ihnen und uns, viel lieber, Sie würden, aus der Sicht der Forschung, die Politik auf diese Schwächen hinweisen und sagen: Die untere Abschneidegrenze ist nicht zulässig, die obere ist nicht zulässig und zwischendurch diese Löcher, die schließen wir auch, dann hätten wir insgesamt eine exzellente Basis. So wie jetzt, läßt sich schwer das Vermögen unserer Gesellschaft darstellen.

**Dr. Hans D. Barbier**

Frau Köcher.

**Dr. Renate Köcher**

An sich hatte ich ebenfalls vor, die Unabhängigkeit der amtlichen Statistik zu loben, doch so extrem, wie Sie es gerade getan haben, scheint es mir doch eher eine idealtypische Beschreibung guter Absichten zu sein. Massiv Einspruch erheben muß ich gegen den Verdacht, unter den sie jegliche privatwirtschaftliche Informationsbeschaffung gestellt haben. Manche Sprüche gehen so leicht von den Lippen, wie haben Sie gesagt? „Wes Brot ich eß, des Lied ich sing“. Sie unterstellen damit, daß alle privatwirtschaftlichen Informationsquellen ergebnisorientiert und nicht erkenntnisorientiert arbeiten. Dies ist eine weit verbreitete Einschätzung, die mehr über die Gesellschaft aussagt, ihren Glauben, daß alles käuflich und instrumentalisierbar ist, als daß es den privatwirtschaftlichen Informationsquellen gerecht würde. Ein aktuelles Beispiel: Wir sind während der Monate vor der Wahl immer wieder gefragt worden, warum wir kontinuierlich so katastrophale Daten für die

CDU veröffentlichen. Während all der Monate veranschlagten wir die Chancen der CDU bei der Bundestagswahl auf maximal 35 bis 36%. Da wir kontinuierlich für die alte Bundesregierung gearbeitet haben, führte dies zu einer tiefen Verstörung in weiten Teilen der Medien, die uns ständig mit grübelnden Fragen verfolgten, mit welcher Absicht wir denn diese niedrigen Werte veröffentlichten.

Die Vermutungen, mit denen wir konfrontiert wurden, reichten von der Annahme, daß wir in den letzten Wochen einen Aufschwung inszenieren wollten, bis zu der Überzeugung, daß wir mit den Daten müde CDU-Wähler mobilisieren wollten. Daß wir schlicht und ergreifend nichts anderes ausgewiesen haben als das, was wir in unseren Untersuchungen permanent bestätigt fanden, das schien den Medien eine völlig fremde Vorstellung zu sein – auch weiten Teilen der Politik – und das wiederum war für mich ein verstörendes Moment, denn es zeigte, daß von vornherein Interessengebundenheit bei der Beschaffung und Veröffentlichung von Informationen unterstellt wurde. Es wird heute so oft betont, wir lebten in einer Informationsgesellschaft. Angesichts solcher Erfahrungen frage ich mich jedoch oft: Welches Verhältnis haben wir zu Informationen, wenn offensichtlich ein so breiter Konsens da ist, daß Informationen nur dazu da sind, um instrumentalisiert zu werden? Ist das ein Merkmal einer Informationsgesellschaft? Wir sind in vieler Hinsicht weit davon entfernt, wirklich eine Informationsgesellschaft zu sein. Wir haben ein Informationsangebot wie noch nie, ein enormes Angebot an amtlichen Statistiken wie an privat beschafften Informationen; gleichzeitig ist es aber eine Gesellschaft, die den Wert von Informationen nicht schätzt, und die Qualität verschiedener Informationen und Informationsquellen oft nicht beurteilen kann. Im Bereich der amtlichen Statistik wird massiv gekürzt, im privatwirtschaftlichen Be-

reich darauf gedrängt, daß Informationen vor allem schnell und billig beschafft werden müssen, auch um den Preis einer qualitativen Minderung. Es werden keine Qualitätskriterien für Informationen entwickelt, es werden keine Qualitätsmaßstäbe für Informationsquellen entwickelt, und es wird kein systematischer Umgang mit Informationen antrainiert. In vielen Medienberichten, in Analysen werden oft hochwertige Informationen und völlig unqualifizierte Daten wie gleichwertig zusammengepackt; das enorme Informationsangebot, mit dem wir heute konfrontiert sind, wird häufig zur Desinformation genutzt statt zur Information. Die Kriterien, anhand derer man Informationen unterscheiden kann, in solide und Junk-Informationen trennen kann, werden nicht vermittelt. Ich sehe hier eine große Aufgabe für alle, die sich privat oder staatlich mit Informationsbeschaffung und den Erkenntnisprozessen, die auf solchen Informationen aufbauen, beschäftigen, zunächst einmal ein Bewußtsein für den Wert solider Informationen zu schaffen und Kriterien für die Beurteilung von Informationen zu vermitteln. Unsere Gesellschaft scheint mir oft von einer Geringschätzung für solide Informationen geprägt, vielleicht gerade weil wir heute eine solche Informationsfülle haben. Die Abschaffung der repräsentativen Wahlstatistik ist ein Symptom für diese Geringschätzung.

#### ***Dr. Hans D. Barbier***

Ehe ich das Wort dem Herrn Präsidenten des Statistischen Bundesamtes erteile, würde ich nur noch sagen: Es gehörte zu den karg bemessenen Freuden, die wir am Wahlabend zu genießen hatten, daß wenigstens unsere Berichterstattung durch das Allensbacher Institut zutreffend war. Der Trostfaktor blieb indes gering, wenn Sie diese politische Anmerkung erlauben. Herr Präsident, Sie hatten sich gemeldet.

**Johann Hahlen, Präsident des Statistischen Bundesamtes**

Ich möchte nur zwei Bemerkungen machen. Es sollte nicht der Eindruck entstehen, als sei die Konvergenzfrage eine Frage der Bewertung gewesen. Das war sie gerade nicht. Bei der Konvergenz und dem Staatsdefizit ging es um die tatsächliche wirtschaftliche Lage und den Wissensstand dazu. Ende Februar hatte das eine Institut eben nur drei Quartale von 1997, während wir schon vier Quartale vorliegen hatten. Es war also keine Frage der Interpretation.

Aber das andere Beispiel, das Herr Professor Hauser genannt hat, die Frage eines Armuts- und Reichtumsberichts, das ist ein sehr gutes Beispiel. Wir werden – ich bedanke mich für die Anregung – intensiv darüber nachdenken. Einen solchen Bericht werden wir mit Sicherheit nicht alleine erstellen können. Deshalb werden wir, bevor wir emsig wie die Eichhörnchen Daten sammeln, erst einmal sehr genau mit Ihnen und anderen Instituten und Fachleuten beratschlagen, wie man Armut definiert, wie man da methodisch rangeht und welches Instrumentarium dafür schon jetzt vorhanden oder noch zu beschaffen ist. Ich bin da noch nicht festgelegt und ich bewundere die Menschen, die das alles schon wissen.

**Prof. Dr. Richard Hauser**

Ich möchte gerne noch ein Wort sagen, Herr Leibing, zu Ihrer Darstellung. Sie haben unterschieden amtliche Statistik – unabhängig – und dann privat erstellte Daten, wo Sie den Spruch gebraucht haben „Wes Brot ich eß, des Lied ich sing“. Es gibt zumindest noch eine dritte Gruppe in der Bundesrepublik, nämlich die wissenschaftliche Datenbeschaffung, bei der das Parlament sich des Rechts einer Einzelbestimmung begeben hat, indem es die Deutsche For-

schungsgemeinschaft, die Max-Planck-Institute, andere Forschungseinrichtungen mit ein paar Milliarden finanziert. Diese genehmigen dann in einem Kontrollprozeß der Wissenschaft bestimmte Projekte, z. B. auch Umfragen. Im Bereich der Sozialwissenschaften geschieht das sehr häufig, im Bereich der Ökonomie geschieht es etwas weniger. Ein besonders bekanntes Beispiel ist das Sozio-oekonomische Panel, das vom Sonderforschungsbereich 3 der Universitäten Frankfurt und Mannheim entwickelt, von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), später dann von der Bund-Länder-Kommission für Bildungsforschung über die DFG finanziert wurde. Dies ist ein Feld, wo also nur die Wissenschaft bestimmt, welche Fragen gestellt werden und wie die Erhebungsmethoden sind, und dies nach bestem Wissen und Gewissen. Diese Daten sind im großen und ganzen sicherlich sehr gut geworden. Also diese dritte Gruppe sollte man einfach nicht übersehen.

**Dr. Hans D. Barbier**

Ja, Herr Pohl.

**Prof. Dr. Rüdiger Pohl**

Also ich möchte bei Frau Köcher ansetzen. Sie hat sehr interessant die Verantwortungslosigkeit im Umgang mit der Informationsbeschaffung geschildert. Wenn ein Wirtschaftsforschungsinstitut heute tätig wird, ist eine der Hauptaufgaben, aus allen möglichen Quellen Informationen zu sammeln und diese Informationen auch auf ihre Validität hin zu prüfen. Sie haben natürlich recht. Ich hatte neulich einen Mitarbeiter, der brachte mir einen hochinteressanten Chart. Ich sagte: „Wo haben Sie den denn her?“ Da sagte er: „Aus dem Internet“. Das war die einzige Quellenangabe, die er machen konnte. Da war nicht klar, was die Ur-

sprungsdaten sind. Die Frage ist doch: Wie valide sind die Daten, die wir da bekommen? Ich glaube, es ist eine der wesentlichen Aufgaben für alle Leute, die mit diesen Daten umgehen, daß sie die Daten des Statistischen Bundesamtes nehmen und alle verfügbaren Quellen darüber hinaus und diese auch gegenprüfen. Wir wollen hier nicht einfach nur Daten zusammenstellen, sondern wir wollen ja dann Interpretationen haben. Und diese Interpretationen ergeben sich nicht automatisch aus den Daten, sondern die müssen dann gefüllt werden. Doch das ist nicht die Aufgabe der amtlichen Statistik. Wenn wir dann z. B. aus Daten über Löhne und Produktivität lohnpolitische Strategien zimmern, würde ich das nicht mehr zum Bereich der amtlichen Statistik machen. Das kann man dann anderen überlassen, der Wissenschaft beispielsweise, der Politik, auch Verbänden.

Aber es gibt in der Tat die Verantwortung im Umgang mit den Daten. Ich behaupte, die wird bei seriöser Forschung heute auch wahrgenommen. Wie die Verantwortung in die Auswertung der Daten einfließt, ist natürlich schwer zu beurteilen, weil es immer unterschiedliche Interpretationsmöglichkeiten gibt. So kann man den Streit um die Lohnpolitik in Deutschland auf derselben Datenbasis unterschiedlich führen. Die Daten determinieren noch nicht das Ergebnis, und das ist das Schöne daran. Doch da ich gerade das Wort habe, Sie suchten doch Anregungen, Herr Hahlen. Nicht nur die Einkommens- und Vermögensstatistik liegt im argen, sondern ich sehe auch mit einer gewissen Sorge – Herr Barbier, Sie sehen es mir nach – daß wir jetzt die getrennten Wirtschaftsrechnungen für Ostdeutschland und Westdeutschland aufgeben. Denn ich bin schon noch interessiert, von Ostdeutschland ein bißchen länger etwas zu wissen, denn so schnell ist der Anpassungsprozeß noch nicht vorbei. Sie haben unsere – der Institute – volle Unterstützung, wenn Sie die Möglichkeit

hätten, dies fortzusetzen, aber vielleicht fällt mir später noch ein anderer Wunsch ein.

**Dr. Hans D. Barbier**

Ehe ich zwei Wortmeldungen aufrufe, wollte ich nur noch sagen, Frau Köcher hat, soweit ich Sie verstanden habe, die Öffentlichkeit gemeint, nicht die Produzenten von Informationen, sondern die Art und Weise, wie sie dargestellt werden, wie mit Ihnen umgegangen wird. Und ich ziehe mir – nicht als Mitglied unserer Zeitung, aber als Mitglied der Medienbranche – sicherlich einen winzigen Schuh davon an. Die Art und Weise, wie die Öffentlichkeit mit dem angebotenen Material aus allen Quellen umgeht, läßt uns in der Tat nicht darauf hindeuten, daß wir schon eine Wissensgesellschaft seien. Sie trägt z.T. den Charakter der Oberflächlichkeit.

**Dr. Berthold Feldmann, Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat)**

Ich wollte anregen, bei der Diskussion der Privatisierung der Statistik bzw. der Notwendigkeit von amtlicher Statistik auch über die Grenzen Deutschlands hinauszuschauen. In Frankreich wird beispielsweise der monatliche Produktionsindex in weitem Umfang von den Fachverbänden erhoben, also privat, und Eurostat hat eigentlich keinerlei Anhaltspunkte dafür, daß dadurch Verzerrungen nach oben oder unten auftreten. Es gibt somit durchaus Beispiele, ich könnte für andere Länder mehr Beispiele nennen, wo die Daten privatwirtschaftlich erhoben werden und doch eine brauchbare Statistik herauskommt.

**Dr. Hans D. Barbier**

Danke schön.

**Prof. Dr. Eckart Elsner, Statistisches Landesamt  
Berlin**

Ich denke, daß sich die amtliche Statistik und die Arbeit der Institute sehr ergänzt. Aber ich würde mich – wie Herr Leibing – vor einem Staat fürchten, in dem man nur Statistik bekommen kann, wenn man das Geld hat, an ein privates Institut einen Auftrag zu vergeben. Das war das erste. Das zweite ist die Qualität der Daten. Ich glaube, es ist unser aller Aufgabe, also auch der Wissenschaft, auch der Institute, darauf hinzuwirken, daß die Qualität der Daten der amtlichen Statistik die höchst mögliche ist. Es wäre eine dankbare Aufgabe für die bevorstehende Volkszählung bei der Politik etwas dafür zu tun, daß brauchbare Daten zustande kommen. Und das dritte ist die Analyse: Natürlich müssen die Statistiker als erste ihre eigenen Daten analysieren. Sie müssen als erste die Schwachstellen finden im Datenmaterial. Also: Es kann überhaupt keinen Zweifel geben, daß die Statistiker analysieren müssen. Aber wer mit den Hochschulen einmal zusammengearbeitet hat – und wir sind sehr offen bei dem Umgang mit den Hochschulen – der weiß, wir bieten ihnen große Datenbestände. Aber wenn man die Hochschulen animieren will, mit uns zusammenzuarbeiten, dann hört man alle die Argumente, warum das im Moment gerade nicht geht – man hat so viele Lehrveranstaltungen, und was es da sonst noch an Argumenten gibt. Also, es ist sehr schwer für einen amtlichen Statistiker, die Hochschulen zur Mitwirkung zu animieren.

**Dr. Hans D. Barbier**

Danke schön. Da ich diese These vertreten hatte, will ich, damit kein Mißverständnis aufkommt, doch etwas dazu sagen: Es ging mir bei meiner Einführung nicht darum zu behaupten, daß es gut wäre, aus der Statistik ein privates Gut in dem Sinne zu machen, das Sie gerade

skizziert haben: Also, daß der Bürger, der über irgendwelche Grundtatbestände seines Gemeinwesens informiert sein möchte, sozusagen Fall für Fall dafür bezahlt, d. h. jemand beauftragt, ihm diese Frage zu beantworten. Das ist nicht meine Sicht. Ich denke schon, daß der wesentliche Teil der Statistiken, die Sie produzieren, den Charakter eines öffentlichen Gutes haben sollte, also daß, wenn die Statistik einmal produziert worden ist, jeder ohne individuelle Bezahlung darauf zurückgreifen kann. Dafür gibt es viele Gründe. Nicht zuletzt einen, der aus der Demokratie lebt. Die Frage, die aber bleibt, die man nicht so zugespitzt beantworten muß, wie ich das angedeutet habe, aber die trotzdem als Frage bleibt, ist, ob dieses öffentliche Gut von einer staatlichen Stelle produziert werden muß. Natürlich wäre es denkbar, daß der Staat einen bestimmten Tatbestand, den er durchleuchtet sehen möchte und dessen Ergebnis er frei verfügbar halten möchte, auch den Weg gehen kann, das Institut von Herrn Pohl oder das Institut von Frau Köcher zu beauftragen, diesen Tatbestand zu ermitteln. Muß nicht sein, aber kann, und wäre insofern kein Widerspruch zu der These, die Sie vertreten haben. Herr Hauser.

**Prof. Dr. Richard Hauser**

Herr Barbier, zu Ihrer Ausführung nur zwei Punkte. Die Herstellung der Daten könnte man vergeben, wenn die Finanzierung staatlich ist und wenn die Zugänglichkeit nachher gesichert ist, wenn der Datenschutz gewahrt wird und wenn das Qualitätsniveau staatlicherseits kontrolliert wird.

**Dr. Hans D. Barbier**

Ich bin ganz Ihrer Meinung.

**Dr. Ingrid Fügel-Waverijn, Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg**

Ich möchte sagen, daß das Beispiel von Herrn Feldmann eigentlich nicht ganz fair ist, wenn er sagt: „In Frankreich läuft das besser, dort haben wir z. B. die Produktionsstatistik schon privatisiert.“ Dann müssen Sie auch dazu sagen, daß die Franzosen ganz anders in der Erarbeitung von Statistik mitarbeiten und z. B. überhaupt keine Scheu haben, eine Unternehmenskennziffer für ihr Unternehmen zuzulassen. Diese Unternehmenskennziffer führt dazu, daß sie natürlich in Frankreich die verschiedenen Dateien, so die Sozial-, Steuer-, Beschäftigungsdatei usw., wunderbar so zusammenführen können, daß sie entweder überhaupt keine Erhebungen oder zumindest teilweise keine originären Erhebungen mehr machen müssen. Das heißt, dort arbeiten die Unternehmen an der Erarbeitung der Zahlen, die sie brauchen, selber mit. Dies kann man in der Bundesrepublik, zumindest in Hinsicht auf eine Unternehmenskennziffer, nicht feststellen. Deshalb möchte ich auch sagen, daß man bei der Frage, ob Privatisierung – ja oder nein – nicht nur dem Staat die Blockadehaltung zuweisen kann; sondern man muß sagen, wenn man Privatisierung will, und wenn man sie mit ordentlichen Ergebnissen will, dann müssen auch die Unternehmen ganz anders mitarbeiten. In diesem Zusammenhang weise ich auf die notwendige Dienstleistungsstatistik hin. Hier steht man vor der Ablehnung einer Gruppe von Unternehmen, nämlich des gesamten Bereichs der freiberuflich Selbständigen. Aber so kann man das nicht handhaben. Ich meine, bei der wirtschaftlich notwendigen Informationsbeschaffung müssen alle Teile der Gesellschaft mitarbeiten. Vielen Dank.

**Dr. Hans D. Barbier**

Danke schön.

**Dr. Klaus Reeh, Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat)**

Zum einen wollte ich auf gravierende Unterschiede in der Statistikkultur der EU-Länder hinweisen. Was in der Bundesrepublik Deutschland als inakzeptabel gilt, kann in anderen EU-Ländern durchaus gängige statistische Praxis sein. In der Bundesrepublik Deutschland wird staatlichen, also auch amtsstatistischen Tätigkeiten, oft mit Mißtrauen begegnet. In Frankreich etwa liegen die Dinge anders. Begriffe wie „l'état“ oder „la république“ haben einen ganz anderen Stellenwert, lassen das Herz eines Franzosen höher schlagen, während bei uns der Begriff „Staat“ eher negativ besetzt ist und uns der Begriff „Bund“ nicht gerade ins Schwärmen kommen läßt. Es sind gravierende Unterschiede in der politischen Kultur, die Unterschiede in der Statistikkultur nach sich ziehen, die wir zu akzeptieren und mit denen wir umzugehen haben.

Desweiteren wollte ich Ihnen, Herr Barbier, in der Privatisierungsdebatte zu Hilfe kommen: Wir reden hier immer von „der Statistik“, die möglicherweise zu privatisieren ist. Um die Möglichkeiten für eine Privatisierung besser ausloten zu können, möchte ich die Amtsstatistik grob in zwei Teile zerlegen. Zum einen ist das statistische Amt eine Meß- und Zählagentur. Dort wird ganz konkret gezählt und gemessen. Da läßt sich sicherlich nicht allzu viel privatisieren, zumindest wenn von der Auskunftspflicht Gebrauch gemacht wird. Zum anderen ist es eine Bewertungsagentur. Dort wird konzeptualisiert und ein Vorverständnis von Wirtschaft (und Gesellschaft) in Zahlen gegossen. Letzteres trifft auf meinen Arbeitsbereich zu, die makroökonomische Statistik. Gerade dort könnte ich mir eine Privatisierung sehr gut vorstellen, nicht zuletzt weil dies zu einem verstärkten Wettbewerb zwischen Konzepten der makroökonomischen Statistik führen könnte.

Zugegeben, auf europäischer Ebene haben wir uns erst kürzlich auf ein gemeinsames Konzept geeinigt und dieses sogar noch in ein Gesetz gegossen, um politisch wichtige Größen wie Defizit, Schuldenstand und Bruttoinlandsprodukt zu berechnen. Dies war sicherlich unter den gegebenen Umständen und für die Zwecke notwendig und sinnvoll. Doch gerade hier sollten wir wieder zu mehr Wettbewerb um Konzepte kommen. Sonst laufen wir Gefahr, in unserer Wahrnehmung zu einseitig zu werden und gar nicht mehr zu erkennen, daß es sich bei der makro-ökonomischen Statistik nicht um ein genaues Abbild der Wirtschaft, sondern nur um eine in Zahlen gegossene Konvention der Wahrnehmung von Wirtschaft handelt.

Am Ende könnte die Einseitigkeit in der Wahrnehmung sogar zu einem mangelnden Wettbewerb im Denken über Wirtschaft führen. Daß die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) als eine umfassende Beschreibung der Wirtschaft akzeptiert und nicht kritisch hinterfragt wird, dazu hat nicht zuletzt auch die Presse beigetragen, also auch Sie, Herr Barbier. Sie nimmt die Zahlen einfach so, wie sie kommen, und kommentiert sie entsprechend. Die VGR ist deshalb heute mehr als eine Konzeptualisierung unter mehreren. Sie prägt die wirtschaftspolitische Diskussion. Doch es gibt in unserer Gesellschaft wichtige Phänomene, und da sei etwa an die rund 4 Millionen Arbeitslosen erinnert, die in der VGR relativ wenig Spuren hinterlassen. Deshalb wird eine durch die VGR geprägte Diskussion wahrscheinlich auch wenig zur Lösung von Problemen wie der Arbeitslosigkeit beitragen können.

**Dr. Hans D. Barbier**

Vielen Dank. Danke schön für den Beitrag. Herr Leibing.

**Dr. Eberhard Leibing**

Nur noch ein paar Anmerkungen zu dem, was vorhin schon gesagt worden ist. Also, ich möchte zunächst einmal dem zustimmen, was Herr Hahlen gesagt hat. Wir haben keine Hemmungen, jeden Tag klüger zu werden. Dies möchte ich ausdrücklich betonen und was, Herr Hauser, Armut, Reichtum anbetrifft, da darf ich Ihnen sagen, daß wir in Stuttgart – Herr Wiegert – schon im letzten Jahr ein gemeinsames Kolloquium gemacht haben, mit den Universitäten zusammen, zum Thema Armut und Reichtum. Also das ist überhaupt kein Problem, da habe ich wirklich keine Berührungsängste in diesem Zusammenhang. Mir geht es um die Zuständigkeit und die Verantwortung des Staates gegenüber dem Bürger und das Interesse des Bürgers gegenüber dem Staat. Und wenn ich eingangs von den Partikularinteressen gesprochen habe, dann möchte ich das nicht nur auf die Privatwirtschaft beziehen. Auch Fachressorts haben Partikularinteressen, und da muß ich sagen, unser jetziges System ist geradezu hervorragend, weil wir eben nicht abhängig sind von einem Fachressort, das natürlich auch Interessen hat. Insofern muß ich sagen, auch der Vergleich, Herr Feldmann, mit anderen Staaten – die Dame hat es eben schon gesagt – hinkt natürlich außerordentlich. Ich darf nur an das US-Statistiksystem erinnern, mit der Ressortbezogenheit. Ich könnte jetzt Greenspan hier anführen, der sich ja bitter darüber beklagt hat, über die statistische Arbeit in den Vereinigten Staaten. Nur ein wichtiger Hinweis, der mir im Hinblick auf die Effizienz der Statistik wichtig ist, denn es wird ja immer wieder unterstellt, die Privatwirtschaft kann das, was der Staat macht, effizienter machen. Das ist nicht bewiesen, ich habe eingangs dazu ein paar Anmerkungen gemacht. Gleichwohl muß man natürlich auch bedenken, der heutige Zustand, das ist nicht der Endzustand. Ich könnte mir manches vorstellen, was

noch verbessert werden könnte, aber da sind uns weitgehend die Hände gebunden. Aber der Status quo ist das Ergebnis einer Entwicklung, einer permanenten Entwicklung der letzten Jahre oder Jahrzehnte. Aber ganz entscheidend scheint mir doch zu sein, daß eine qualifizierte Interpretation, eine Analyse von Ergebnissen, eben auch eine Fülle von Daten voraussetzt. Eben ist schon das Schlagwort Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen genannt worden. Ohne die Verfügbarkeit von achtzig Einzelstatistiken kann ich damit überhaupt nicht arbeiten, und nun möchte ich einmal den sehen, der in der Privatwirtschaft diese zu den gleichen Kosten realisiert. Die Fülle der rund 300 Statistiken, die wir im Hause so zu bewältigen haben, hat einen enormen Synergieeffekt zur Folge, der bei einer Aufsplitterung natürlich nicht entstehen würde. Das heißt, wenn ich dann die einzelnen Aufträge, die Erhebungen vergeben würde, würden diese Synergieeffekte wegfallen, und das ganze Unternehmen würde zwangsläufig wesentlich teurer werden, teurer für den Steuerzahler.

**Dr. Hans D. Barbier**

Herr Pohl.

**Prof. Dr. Rüdiger Pohl**

Ich habe nur eine Bemerkung. Es gibt also offenbar drei Ebenen. Das eine ist die Ebene des Zählens und Messens – wer kann das am billigsten machen? Das zweite ist die Frage: Nach welchem Konzept zählen und messen wir? Das ist natürlich eine Frage, wo Statistik und Wissenschaft sehr eng zusammenarbeiten müssen. Die VGR behandelt ja nicht nur die Arbeitslosenfrage, sondern auch: Was ist überhaupt Arbeit? Was ist Erwerbsarbeit, Nichterwerbsarbeit? Darüber gibt es auch schon lange eine Diskussion.

Dann gibt es die dritte Ebene, da haben wir dann die Zahlen. Die müssen wir dann bewerten und in politische Beratung umsetzen. An diesem Punkt betrifft es nicht mehr die Statistiker. Wenn ich eine Konjunkturanalyse mache, dann nehme ich die Daten des Statistischen Bundesamtes, aber natürlich auch die der Bundesanstalt für Arbeit, die auf einem ganz anderen Feld liegen. Natürlich auch die von der Bundesbank – der Herr Remsperger hat uns ja die Fülle hier vorgeführt – und die von internationalen Institutionen. Das heißt, das ist alles amtliche Statistik, aber in verschiedenen Feldern. Bundesbank wäre für mich auch ein Stück amtliche Statistik. Für mich kommt es darauf an, daß ich mich auf diese Daten verlassen kann, daß die valide sind. Das ist meine Hauptsorge. Ich möchte nicht über die Datenlage unsicher sein müssen. Aber ich muß auch wissen und abschätzen können: Wieviel haben Sie hineingeschätzt? Wenn Sie mir eine VGR geben, schätzen Sie ja auch hinein. Es sind doch nicht alles original erhobene Daten. Aber ich möchte natürlich wissen, wie Sie das gemacht haben. Kein Mensch wird sich einfach auf die Daten verlassen, sondern man wird diese natürlich mit anderen Informationen verbinden. Das, was Sie machen, Frau Köcher, das geht natürlich auch mit hinein, weil das Bewertungen sind, die Sie aus überhaupt keiner Statistik herausbekommen: Einstellungen der Menschen. Also haben wir im Grunde genommen eine multiple Datenbasis, und ich kann es mir auch nicht anders vorstellen. Die ständige Verfügbarkeit ist für mich auch ein Kriterium. Ich bin natürlich froh, wenn die Statistik mehr Daten bereithält, als ich täglich verarbeiten kann und mehr Zeitreihen. Denn man hat immer nur einen begrenzten Zeitrahmen. Das alles können Sie auch privat regeln, behaupte ich jetzt einfach einmal. Nur, dann müssen Sie Regeln geben, nach welchen Kriterien der Private das macht, wie er die Daten erhebt, wie er sie bereitstellt, wie er den

Zugang gewährleistet. Dann können Sie das auch gleich staatlich machen. Wir haben natürlich auch in Deutschland solche Sachen wie zum Beispiel einen Geschäftsklimaindex, der von Instituten gemacht wird. Das sind Dinge, die auf repräsentativen Umfragen basieren. Wenn Sie Totalerhebungen machen, können Sie so etwas schon wieder nicht tun. Die Wissenschaft wird immer alle Quellen benutzen. Die Frage ist nicht, wer stellt bereit, sondern, was wird mir bereitgestellt. Und wenn dann die Qualität stimmt, bin ich zufrieden. Die amtliche Statistik liefert dazu eine ganze Menge.

#### ***Dr. Hans D. Barbier***

Ich bin nicht ganz sicher, ob wir zwei oder andere im Saal die Frage, wer das bereitstellt, nicht ein wenig höher setzen würden. Ich meine, die Gesellschaft, vertreten durch den Staat, stellt zu Recht sehr konkrete Anforderungen an die Kenntnisse eines Arztes und macht das eben über die Ausbildungsanforderungen, bis er dann im Sinne unserer Vorstellung fertig ist, und es ist schlimmer, einem unkundigen Arzt in die Hand zu fallen als einem unkundigen Statistiker, soviel Unfug die auch anrichten mögen. Es bleibt also die Frage nach der Bereitstellung des Gutes, eine Operation z. B. macht nicht der Staat, das sind keine staatlichen Leute, sondern sie werden durch ein Regelwerk gejagt, das wir sozusagen vertreten durch unseren Staat, für richtig halten. Und am Ende hoffen wir, daß die Leute dann auch gut sind. Also ich glaube, man kann sicherlich nicht übertreibend sagen, die Welt wäre um vieles reicher, wenn die amtliche Statistik privatisiert wäre, überhaupt nicht. Das wäre das Elend dieser Welt am falschen Ende aufgezogen. Aber ich glaube, es gibt bei gleicher Qualität, vielleicht sogar bei sinkenden Kosten, möglicherweise einen Spielraum, darüber nachzudenken. Das muß nicht Gegenstand die-

ses Abends dauernd bleiben, aber der Wettbewerb ist wichtig, und was Herr Pohl sagt, was Frau Köcher gesagt hat, was die Nachfrage nach Wissen anlangt, also mich sozusagen, wie geht die Nachfrage damit um – sie geht damit oft sehr dilettantisch um – das hat vielleicht auch etwas mit Angebotsstrukturen zu tun. Nun können sie dem entgegenhalten und sagen: Die amtliche Statistik ist im Lichte der Verbraucher, hat eine besondere Dignität und vielleicht gehen sie deswegen besonders vorsichtig damit um und nicht plakativ.

Es ist ja zum Beispiel das Schicksal dieser Gemeinschaftsdiagnose oder auch des Sachverständigenrats, die können sich in ihren Wachstumsschätzungen noch so oft irren, es ist nicht hinzukriegen – selbst in unserer Zeitung nicht – daß die Schlagzeile, die jährliche, dann doch wieder die Wachstumsrate ist: „Fünf Weise glauben, das Wachstum sei 2%.“ Die fünf Weisen wissen es so wenig wie ich – da könnte ich mich selber jeden Tag aufmachen – während die oft sehr viel brisanteren wirtschaftspolitischen Erwägungen, Fehldiagnosen, die sie sehen, oder Ratschläge, die sie nicht geben dürfen, aber natürlich geben, durch ihre Szenarien dann in den Hintergrund kommen. Und ich glaube, das muß man alles zusammen sehen, und es ist ein faszinierendes Gebiet, sich zu fragen: Wo ist Wettbewerb? Der natürlich aber auch im Rahmen des Amtlichen stattfindet. Es ist ja nicht so, als ob die amtliche Statistik, als ob ich das Bild hätte, die amtliche Statistik wäre ein sich keinem Wettbewerb ausgesetzter Schläfer – überhaupt nicht, verstehen sie mich nicht falsch – es ist nur die Frage, ob man noch ein wenig mehr könnte. Herr Leibing.

#### ***Dr. Eberhard Leibing***

Ich möchte uns alle bitten, die amtliche Statistik und die Statistik schlechthin als System zu verstehen, denn das ist sie, und das ist der große

Clou der ganzen Geschichte. Es kann natürlich nicht sein, weil es insgesamt schlechter wäre, sowohl von der Qualität als auch von den Kosten her, daß man einzelne Funktionen aus diesem System herausbricht, nach dem Motto „Die einen machen die Erhebung und die anderen die Analyse“. Das geht natürlich nicht. Das hat auch eine qualitative Auswirkung auf die Analyse. Es ist besser, qualifizierter, leichter, eine Analyse zu machen, wenn bei dieser die Erhebung dabei war. Dies wissen alle, die mal praktische Statistik gemacht haben.

Und zum zweiten muß ich fragen, wie komme ich denn zu einer langen Reihe, wenn ich privatisiere? Ich muß ja eine lange Zeitreihe haben. Wie mach' ich das denn bei der Totalerhebung und der daraus resultierenden Teilerhebung, das heißt, der Stichprobe? Ich will das nur andeuten, Herr Barbier. Es ist vieles denkbar und machbar, ich habe auch gar kein Problem, ein System zu verbessern. Nur, ich möchte davor warnen, daß wir jetzt, sozusagen punktuell, das eine oder andere sehen, wo man nun privatisieren könnte, ohne das gesamte Bild zu betrachten. Man muß das gesamte System sehen, und unseren Vorteil, den wir jetzt haben, den habe ich vorhin an dem Beispiel Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen deutlich gemacht. Die könnten nie und nimmer so günstig gemacht werden, sowohl in der Qualität wie von den Kosten her, wenn wir diese differenziert hätten. Auch beim Staat differenziert hätten, gar keine Frage. Und ich muß außerdem sagen, daß das, was ich in den letzten Jahren an Effizienzsteigerung in der amtlichen Statistik realisiert habe, das kann sich mit jedem gewerblichen Großunternehmen messen. Ich habe eine Effizienzsteigerung in den letzten sechs Jahren im Landesamt in Baden-Württemberg um 25 % realisiert. Ich frage mich, wo denn billiger, besser gearbeitet werden könnte als in dem Fall bei uns. Wir waren gezwungen, dieses zu realisieren.

#### ***Dr. Hans D. Barbier***

Noch einmal der Herr, der für Eurostat gesprochen hat und dann die Dame, die ihm damals widersprochen hat.

#### ***Dr. Berthold Feldmann***

Auf Herrn Dr. Leibing möchte ich ein wenig provozierend antworten. Ich habe nun verstanden, er möchte die Erhebung der Statistik nicht privatisieren, aber dann denken wir eben einmal an ein anderes Modell. Nehmen wir an, Eurostat macht eine Ausschreibung: Welches der nationalen statistischen Ämter kann für die gesamte EU, sagen wir, die Arbeitslosenstatistik oder die Erzeugerpreise am kostengünstigsten unter Vorgabe bestimmter Qualitätskriterien erstellen? Vielleicht gewinnt das Niederländische Statistische Amt – das CBS – diese Ausschreibung. Für die nächsten drei Jahre ist dann das CBS für die gesamte EU für die Arbeitslosenstatistik oder die Erzeugerpreise verantwortlich, das heißt, es erhebt auch in allen 15 EU-Mitgliedsstaaten. Dann haben wir mehr Wettbewerb und es handelt sich dennoch immer noch um amtliche Statistik.

#### ***Dr. Ingrid Fügel-Waverijn***

Ich würde gerne auf den Wettbewerbsbegriff zu sprechen kommen, den Herr Barbier hier ins Spiel wirft, sozusagen als „deus ex machina“ und als wunderbares Instrumentarium, das machtfrei ist, objektiv, effektiv, kostengünstig usw. Ich denke, das ist die neoklassische Interpretation von Wettbewerb. Das ist die „Astronomie von Güterströmen“, wie sie in der Neoklassik gefaßt wird und das ist, – ich will dies hier durchaus provokativ sagen –, eine ideologische Interpretation der ökonomischen Theorie, weil das Machtphänomen herausdefiniert wird. Ökonomie und jedes gesellschaftliche Handeln

ist aber immer soziales Handeln und damit automatisch, – egal was, wer, wie und in welchem Zusammenhang – , mit Macht verbunden und man bekommt das Machtphänomen niemals heraus, auch nicht aus einem Wettbewerb. Wenn man sich jetzt vorstellt, daß Informationen über den Wettbewerb gewonnen werden sollen, dann spielen automatisch Macht, Einfluß und Politik hinein und Sie erhalten ein nicht zu entwirrendes Cluster. Ich denke, gerade diese Arbeitsteilung in amtlich und privat, – das kann ja alles nebeneinander laufen –, ist ganz ideal, um eben doch zu versuchen, eine Entflechtung zu erreichen von Politik und Macht einerseits und objektiver Information andererseits. Ich bin fest überzeugt, der Wettbewerb alleine wird es nicht schaffen, weil es diese idealtypische Interpretation von Wettbewerb in der Realität nicht gibt.

#### **Prof. Dr. Richard Hauser**

Wenn hier von wettbewerblicher Ausschreibung für irgendwelche konkreten statistischen Probleme gesprochen wird, dann darf man ja nicht unbedingt von vornherein unterstellen, daß das Wettbewerbsverfahren völlig neutral abläuft. Wenn Sie sich bei der EU um ein vergleichendes Forschungsprojekt bewerben, dann wird als erstes gesagt: Sie müssen ein südliches Land dabei haben und ein kleines Land und dann noch zwei oder drei große Länder; erst dann haben Sie eine Chance. Also das Problem der Ausschreibungen beim Baubereich, wo die Dinge noch relativ gut nachprüfbar sind, weil sie sehr stark standardisiert sind, ist harmlos im Vergleich zur Ausschreibung einer Arbeitslosenstatistik von Eurostat.

#### **Dr. Eberhard Leibing**

Ich muß es noch loswerden, ganz einfach deshalb, damit Sie auch mit diesem Gedanken kon-

frontiert werden und mit ihm heimgehen. Die Qualität und die Kosten – und diese zwei Eckpunkte sind es, über die wir diskutieren, und die sind relevant, sowohl im privaten wie im öffentlichen Bereich. Ein ganz entscheidender Punkt, was die Kosten und die Qualität anbetrifft, ist die Akzeptanz bei den sogenannten Berichtspflichtigen. Und da muß ich sagen, erfreulicherweise hat unser Staat, d. h. die staatlichen Einrichtungen schlechthin, bei der Bevölkerung trotz mancher vordergründiger negativer Äußerungen erfreulicherweise eine außerordentlich hohe Reputation. Ich behaupte, daß die Akzeptanz – zu Recht oder zu Unrecht, will ich jetzt offenlassen – bei der Vergabe zur Erhebung von Daten an private Unternehmen ungleich schlechter wäre und damit die Qualität schlechter und die Erhebung wesentlich teurer wäre, als wenn sie sozusagen originär beim Staat ist. Wir machen diese Erfahrung; das heißt, das Amtssiegel gilt noch etwas und verbessert die Qualität und senkt die Kosten. Ob wir das wollen oder nicht, aber wenn Interviewer mit diesem Siegel durch die Lande gehen, dann kommt dieses uns allen zugute, dies darf man nicht übersehen, und die Erhebung, die macht insgesamt so in etwa neun Zehntel von dem aus, was unsere Kosten verursachen, und etwa ein Zehntel sind dann die Analyse und die Veröffentlichungen. Wenn wir also meinen, wir könnten sehr viel sparen, dann kann es natürlich nicht angehen, daß man ein Zehntel berücksichtigt und neun Zehntel außer acht läßt. Das ist der große Kostenanteil, der große Brocken der gesamten Kosten der amtlichen Statistik oder der Statistik schlechthin, und da spielt die Akzeptanz eine außerordentlich große Rolle, und die ist erfreulicherweise beim Staat noch sehr hoch.

#### **Dr. Renate Köcher**

Wenn immer wieder betont wird, die amtliche Statistik sei so kostengünstig und privat nicht in

gleicher Qualität bereitzustellen, möchte ich doch meine Zweifel anmelden. Man sollte natürlich auch einmal offen aussprechen, daß ein jahrzehntelanges Monopol bei der Beschaffung bestimmter Informationen zwangsläufig dazu führt, daß ein beträchtlicher Vorsprung gegenüber jedem denkbaren alternativen Anbieter von Informationen entsteht. Aus einer solchen Monopolsituation heraus läßt sich leicht sagen: Kein anderer kann es. Ich denke, Sie haben durch meine bisherigen Statements deutlich erkannt, daß ich ein Verteidiger der amtlichen Statistik bin. Aber die amtliche Statistik ist natürlich in einer privilegierten Situation; sie muß sich nicht immer neu um Aufträge bemühen, und die Befragten sind in vielen Fällen auskunftspflichtig. Diese privilegierte Situation birgt auch gewisse Versuchungen und Gefahren in sich. Zum einen führt die Auskunftspflicht von Befragten teilweise dazu, daß die Erhebungsbogen der amtlichen Statistik teilweise wenig befragtenfreundlich sind. Hier könnte aber auch ein Grund liegen für mangelnde Auskunftsbereitschaft in bestimmten Segmenten, wo diese Auskunftspflicht nicht besteht. Wir haben auch gemischte Erfahrungen mit der Serviceorientierung und Reaktionsgeschwindigkeit mancher Mitarbeiter der amtlichen Statistik. Ein privates Institut gefährdet in solchen Fällen seine Existenz, ein Amt nicht.

**Dr. Hans D. Barbier**

Danke schön. Herr Pohl.

**Prof. Dr. Rüdiger Pohl**

Ja, ich habe eigentlich nur noch eine kurze Bemerkung. Also, Herr Leibing, ich würde ja auch für die amtliche Statistik werben, aber nicht mit den falschen Argumenten. Das Akzeptanzargument ist sicherlich nicht das beste, denn die

Leute akzeptieren so viel, was vom Markt im Wettbewerb produziert wird. Ich verstehe nicht, warum es hier nicht so sein sollte. Es gibt ja heute auch schon außerhalb der amtlichen Statistik erhobene Daten, die wir alle verwenden.

Ich glaube, es gibt noch ein anderes Problem an der Stelle, und das müssen wir natürlich auch einmal sehen. Es gibt auch für die amtliche Statistik, wenn wir die behalten, eine Budgetbeschränkung und diese Budgetbeschränkung wird – fürchte ich – nicht weicher, sondern eher härter werden. Und dann stellt sich natürlich auch für die amtliche Statistik die Frage, was mache ich nun? Dann wird man sich einschränken müssen. Dem Land wird wahrscheinlich auf die Dauer gar nichts anderes übrig bleiben, als auch andere Quellen anzuzapfen, verstärkt mit diesen anderen Quellen umzugehen. Ich will jetzt nicht für diese Budgetbeschränkung werben, aber wir werden uns darauf einstellen müssen. Und dann bin ich schon dafür, daß wir uns in der amtlichen Statistik auf das im wesentlichen konzentrieren, was wirklich auch lange Reihen sind. Mein Umgang mit langen Reihen hat mich gelehrt, daß jede Reihe alle 10 oder 5 Jahre revidiert wird. Also die Daten, die ich habe, sind ja immer nur so lange gültig, bis sie revidiert werden.

Wer revidiert mir eigentlich die Daten? Müssen Sie dann wieder ein Projekt vergeben? Das Problem der Budgetbeschränkung, die enger wird, stellt sich schon. Die Frage ist, wie man sich dazu äußert. Ich denke, die Antwort kann nicht sein, daß einfach etwas eingestellt wird, was dann nicht mehr vorhanden ist. Dann werden andere dort in den Markt eintreten, und das sollte man auch nicht unterbinden, weil wir keine Alternative haben. Das ist jetzt kein Plädoyer für die Einkürzung der Budgets, aber so wird es laufen, und wir werden auch damit leben lernen.

**Botho Graf Pückler, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände**

Nach meinem Eindruck hat die bisherige Diskussion gezeigt, daß die Frage „öffentliche oder private Statistik“ nicht eindeutig zu klären ist. Es gibt sehr gute und gewichtige Gründe für die eine wie für die andere Seite. Angesichts der knappen Mittel bei gleichzeitig steigenden Statistikanforderungen seitens der Europäischen Union stellt sich die Frage um so drängender, ob der Staat tatsächlich die Statistik in ihrer gesamten Breite und Tiefe liefern muß, oder ob nicht Teilbereiche herausgenommen und privaten Instituten übertragen werden können. Gelänge dies, so würde dies zweifellos zu einer deutlichen Verschlankung der amtlichen Statistik – bis hin auf das absolut Notwendige – hinauslaufen.

Die These, daß statistische Daten nur von der amtlichen Seite erstellt werden dürfen, ist durchaus in Frage zu stellen. Ein großer Vorzug der amtlichen Statistik – und da spreche ich pro amtliche Statistik – liegt unbestritten darin, daß sie mit ihren Angaben in der politischen Diskussion durchaus befriedend wirkt, da zumeist es keinen Streit über die Objektivität der veröffentlichten Zahl gibt. Ich will Ihnen dies an einem Beispiel aus meinem Tätigkeitsbereich deutlich machen. Im Bereich der Löhne und Gehälter, also im Bereich der Einkommensstatistiken gibt es keine Grundsatzdiskussion zwischen den Tarifparteien, ob die Ergebnisse der laufenden Verdiensterhebung falsch oder richtig sind. Sie werden im allgemeinen von beiden Seiten akzeptiert. Ich könnte mir vorstellen, daß diese Angaben, wenn sie von einem privaten Institut ermittelt würden, durchaus von der einen oder der anderen Seite in Frage gestellt werden könnten und sicherlich auch würden. Dies würde die Tarifverhandlungen zweifellos noch schwieriger und komplizierter machen als sie es ohnehin schon sind. Dieses Beispiel zeigt, daß es

sensible Bereiche gibt, die im Zuständigkeitsbereich der amtlichen Statistik verbleiben sollten. Ich bin mir bewußt, daß es im Einzelfall schwierig ist, klare Trennungslinien zu ziehen.

Dennoch: Ich fürchte, wir werden wohl nicht darum herum kommen, die Frage der Privatisierung der amtlichen Statistik noch eingehender zu beleuchten als bisher. Die knappen Budgets bei gleichzeitig steigenden Anforderungen seitens der EU werden uns letztendlich zwingen, klare Positionen einzunehmen. Vielen Dank.

**Prof. Dr. Richard Hauser**

Ich habe aus der Diskussion gelernt, daß man eigentlich verschiedene Arten von statistischen Erhebungen unterscheiden muß, und da würde ich ganz dem Vorredner zustimmen. Prozeßproduzierte Daten, die im Verwaltungsverfahren anfallen, kann man ja offensichtlich nicht privatisieren, und das ist ja schon ein großer Teil. Unternehmensbefragungen sind sicherlich besonders sensitiv, und da kann ich mir auch schlecht vorstellen, daß man da sehr viel in Richtung Privatisierung gehen kann, auch wenn es vielleicht Fachverbände gibt, die manches ermitteln könnten. Dann bleiben Haushaltsbefragungen. Bei Haushaltsbefragungen gibt es ja im Bereich der privaten Marktforschungsinstitute und der Wissenschaft Vorbilder, die zeigen, daß dies auch privat gemacht werden könnte. Hier muß man nochmals unterscheiden zwischen Umfragen, deren Beantwortung Pflicht ist, die dann notwendigerweise auch von einem sozusagen vom Bundesamt Bevollmächtigten erhoben werden müssen, und weiteren Umfragen, bei denen Freiwilligkeit vorherrscht, und an diesem Punkt könnte man dann weiter diskutieren. Es ist mir aber noch ein Bedürfnis zu sagen – und das klingt auch ein bißchen aus manchen Stellungnahmen heraus –, daß das Statistische Bundesamt, wenn es die Zugangsregeln zu Daten

und die Verlässlichkeit des Zugangs und die Pünktlichkeit des Zugangs sehr transparent machen würde, manche Kritikpunkte, die vielleicht mit Unzufriedenheit in bezug auf die Datenbereitstellung für die Nutzer zu tun haben, ganz schnell beseitigen könnte. Danke.

***Dr. Hans D. Barbier***

Vielen Dank. Am Ende unserer Podiumsdiskussion darf ich ihnen noch vielleicht das Beispiel nennen, an dem ich gelernt habe, daß alle Statistik etwas auch mit den gesellschaftlichen Befindlichkeiten zu tun hat, nicht daß Sie glauben, ich wäre blind für diese Tatsache. Und zwar habe ich das gelernt am Beispiel der Überlebens- oder der Lebenserwartungsstatistik, als mir jemand gesagt hat, der deutsche Statistiker kann ihnen sagen, wie viele Menschen im nächsten Jahr sterben, der sizilianische Statistiker weiß vielleicht schon, wer es sein wird. Meine Damen und Herren, wir hatten eine, wie ich fand, sehr anregende Diskussion, und ich finde, wir sind auch zu einem schönen Ergebnis gekommen: Nämlich niemand bezweifelt, daß die amtliche Statistik eine Zukunft hat, es geht allenfalls um das Volumen, und ich glaube, damit können wir alle leben.

# Verzeichnis der Autoren und Podiumsmitglieder

## ***Dr. Hans D. Barbier,***

geb. 1937, Studium der Nationalökonomie in Saarbrücken, Promotion 1968 mit einer entscheidungstheoretischen Arbeit zur Ausbildungsökonomik. 1969 – 1974 bei der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“, zunächst in der Börsenredaktion, dann als Bonner Korrespondent. Anschließend zwölf Jahre lang Bonner Korrespondent der „Süddeutschen Zeitung“. Seit Frühjahr 1986 verantwortlicher Redakteur für Wirtschaftspolitik bei der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“.

## ***Prof. Dr. Richard Hauser,***

geb. 1936, Dipl.-Volkswirt (1963) und Dr. oec. publ. (1968); Universität München (1963 – 1973); Yale University, USA (1969 – 1971); o. Prof. Technische Universität Berlin (1974 – 1977); seit 1977 Professor für Sozialpolitik am FB Wirtschaftswissenschaften der Universität Frankfurt am Main; 1979 – 1990 Sprecher bzw. stv. Sprecher und Projektleiter des Sonderforschungsbereichs 3 der Universitäten Frankfurt am Main und Mannheim; 1986 – 1988 Vizepräsident der Universität Frankfurt am Main.

## ***Prof. Dr. Ullrich Heilemann,***

geb. 1944, Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim, Promotion an der Universität Münster mit einem Thema zur Prognoseleistung ökonometrischer Konjunkturmodelle; Habilitation ebendort mit einer Arbeit zu den Determinanten der gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung. Seit 1987 Vize-Präsident des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) in Essen; o. Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. empirische Wirtschaftsforschung an der Gerhard-Mercator-Universität Gesamthochschule Duisburg. Mitglied des Ausschusses für Ökonometrie beim Verein für Socialpolitik, des Statistischen Beirats des Statistischen Bundesamtes und des Europäischen Beratenden Ausschusses für statistische Informationen im Wirtschafts- und Sozialbereich (CEIES).

## ***Dr. Christine Hohmann-Dennhardt,***

geb. 1950, Richterin bis 1989. Von 1989 bis 1991 Sozialdezernentin der Stadt Frankfurt, von 1991 bis 1995 Hessische Ministerin der Justiz, Mitglied der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bund und Ländern. Von 1995 bis Januar 1999 Hessische Ministerin für Wissenschaft und Kunst, seit Januar 1999 Bundesverfassungsrichterin.

***Dr. Renate Köcher,***

geb. 1952, Studium der Volkswirtschaftslehre, Publizistik und Soziologie in Mainz und München, Diplom in Volkswirtschaftslehre. 1985 Promotion über das Thema „Berufsethik von deutschen und britischen Journalisten“. Seit 1977 wissenschaftliche Mitarbeiterin, ab 1988 Geschäftsführerin des Instituts für Demoskopie Allensbach. Forschungsschwerpunkte: Akzeptanz neuer Technologien, Finanzmarktforschung, Wahlforschung, vergleichende Analysen der alten und neuen Bundesländer. Regelmäßige publizistische Tätigkeit für die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“. Mitglied der Zukunftskommission des Landes Baden-Württemberg und des Kuratoriums der Akademie für Politische Bildung Tutzing.

***Dr. Eberhard Leibing,***

geb. 1940, Dr. oec.; seit September 1992 als Staatssekretär i.e.R. Präsident des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg; Studium der Agrar- und Wirtschaftswissenschaften, wissenschaftlicher Assistent an der Universität Hohenheim, Referendariat mit Staatsprüfung und Ernennung zum Landwirtschaftsassessor; 1976 – 1986 Leiter verschiedener Abteilungen im Ernährungs- und Staatsministerium Baden-Württemberg; 1986 Ernennung zum Ministerialdirektor im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie; 1990 Verleihung der Amtsbezeichnung „Staatssekretär“.

***Prof. Dr. Peter von der Lippe,***

geb. 1942, Studium der Volkswirtschaftslehre in München und Marburg a. d. L., Dr. rer. pol., wissenschaftlicher Assistent im Fach Statistik an der Universität Marburg a. d. L., seit 1976 Professor für Statistik an der Universität Essen. Neben Büchern und Aufsätzen zur Statistischen Methodenlehre vor allem Arbeiten zur Wirtschaftsstatistik.

***Heinrich Lützel,***

geb. 1938, Diplom-Volkswirt; seit 1968 beim Statistischen Bundesamt: von 1982 – 1997 Leiter der Abteilung Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, seit August 1997 Vizepräsident.

***Prof. Dr. Peter Ph. Mohler,***

geb. 1945, Studium der Soziologie, Philosophie, Mediävistik/ Linguistik in Frankfurt am Main und Gießen, Promotion in Gießen, Habilitation in Frankfurt am Main. Seit 1987 Direktor von ZUMA, seit 1996 Honorarprofessor in Mannheim.

***Prof. Dr. Rüdiger Pohl,***

geb. 1945; Dipl.-Volkswirt, 1971 Promotion zum Dr. rer. pol., 1975 Habilitation an der Technischen Universität Hannover. 1977 – 1993 o. Professor für Volkswirtschaftslehre an der Fernuniversität Hagen, 1977 – 1983 Lehrbeauftragter für monetäre Ökonomik an der TU Hannover. Von 1986 – 1994 Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1989 – 1991 Mitglied im Vorstand des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Essen. Seit 1993 Universitätsprofessor für Volkswirtschaftslehre an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, seit 1994 Präsident des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH).

***Prof. Dr. Hermann Remsperger,***

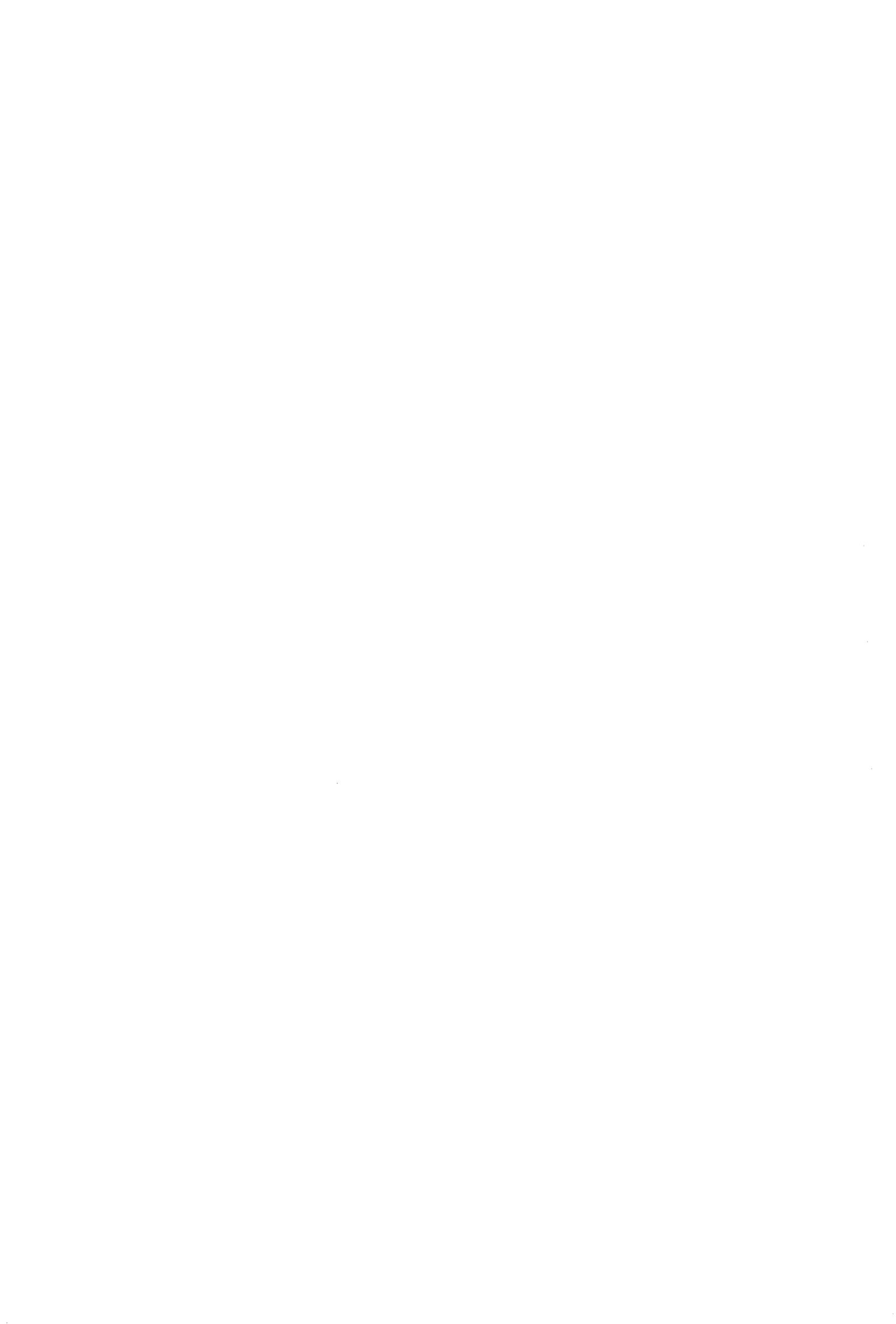
geb. 1949, Studium der Volkswirtschaftslehre an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main. Promotion 1978 über regelgebundene Geld- und Finanzpolitik. Seit 1979 Lehrbeauftragter der Johann Wolfgang Goethe-Universität (Schwerpunkte: Monatsberichte der Bundesbank und Europäische Geldpolitik); seit 1990 Honorarprofessor. 1979 – 1984 Mitarbeiter der BHF-Bank. 1984 – 1998 Leiter der Volkswirtschaftlichen Abteilung der BHF-Bank. Seit September 1998 Mitglied des Direktoriums der Deutschen Bundesbank.

***Prof. Dr. Dennis Tschritzis,***

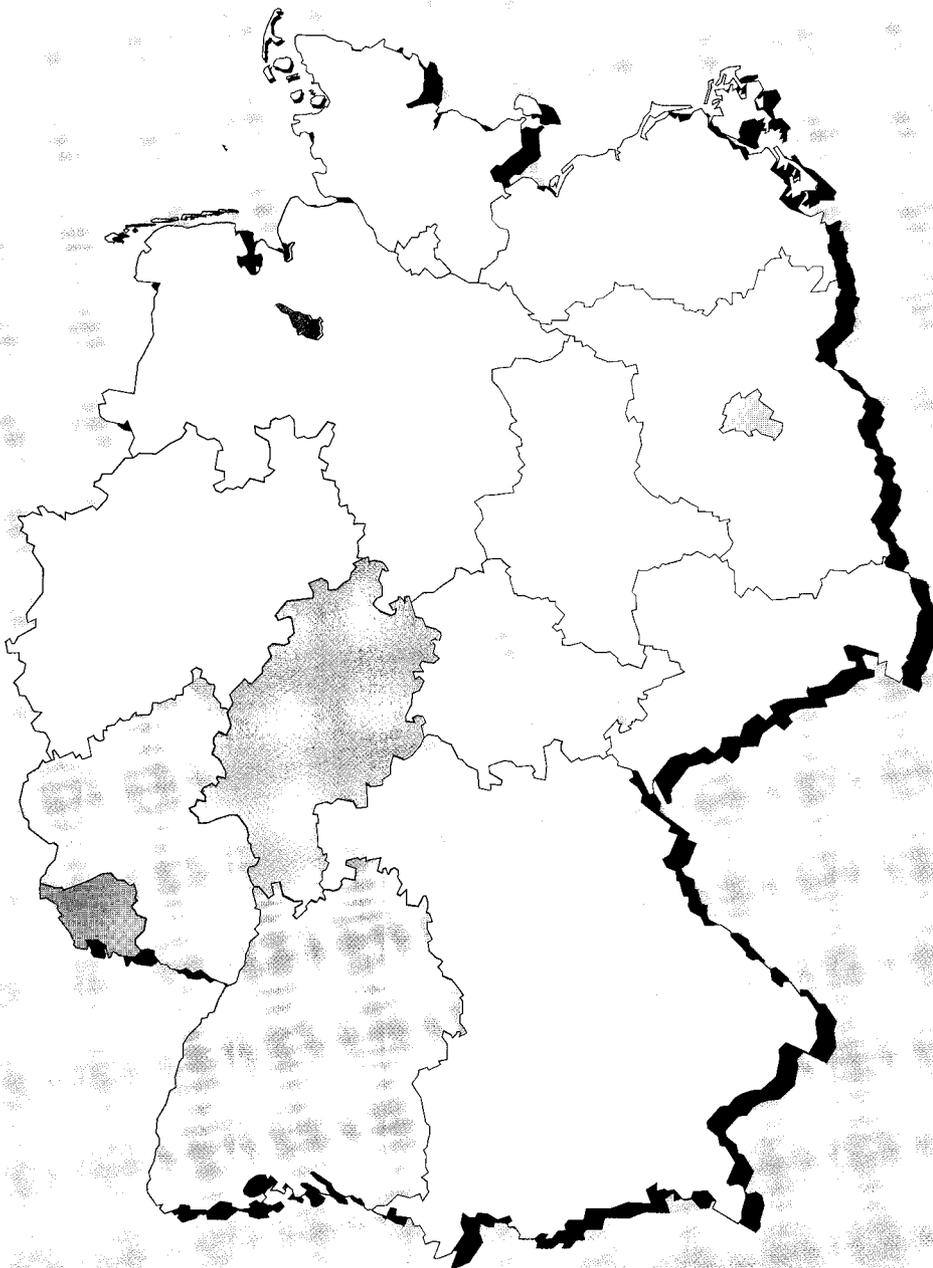
geb. 1943, Studium an der Technischen Universität Athen (Diplom in Elektrotechnik 1965) und an der Universität Princeton (Ph.D. in Computer Science 1968). Von 1968 – 1985 Professor für Computer Science an der Universität Toronto. Seit 1985 Professor an der Universität Genf; seit 1991 Vorsitzender der Geschäftsführung der GMD – Forschungszentrum Informationstechnik GmbH.

***Willem F. M. de Vries,***

geb. 1942, Doktorand Sozialgeographie Universität Utrecht (1966), Abteilungsleiter (Wissenschaftsstatistik) im Statistischen Zentralamt der Niederlande (1968 – 1973), Redakteur und Redaktionsleiter der „Große Spectrum Enzyklopädie“ (1973 – 1977), Büroleiter der Universitären Stiftung für Zusammenarbeit und Entwicklung NUFFIC (1977 – 1980), Hauptabteilungsleiter (Kabinett des General-Direktors) im Statistischen Zentralamt (1980 – 1988), Direktor der Wirtschaftsstatistik (1988 – 1993), Stellvertretender General-Direktor, besonders verantwortlich für internationale Angelegenheiten (seit 1993), Präsident der Internationalen Vereinigung für Amtliche Statistik (IAOS; 1997 – 1999), Präsident des Europäischen Zentrums für Statistik und Entwicklung (CESD) Luxemburg (seit 1997).



50 Jahre amtliche Statistik  
in der Bundesrepublik Deutschland-  
50 Jahre amtliche Statistik  
für eine demokratische Gesellschaft



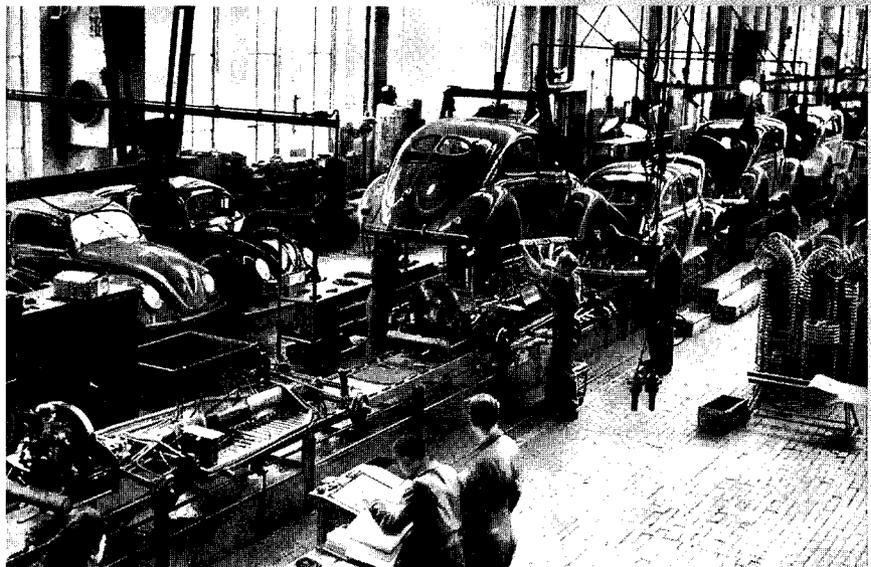


# 50 Jahre amtliche Statistik in der Bundesrepublik Deutschland - 50 Jahre amtliche Statistik für eine demokratische Gesellschaft

## Statistik – ein Spiegel der Gesellschaft

Die amtliche Statistik in der Bundesrepublik Deutschland hat die Aufgabe, die für die Willensbildung in einer demokratischen Gesellschaft notwendigen statistischen Informationen über Zustand und Entwicklung von Gesellschaft, Wirtschaft, öffentlichem Sektor und Umwelt laufend bereitzustellen. Diese Informationen sollen den Entscheidungsträgern in Politik und Wirtschaft bei ihren Planungen und Entscheidungen helfen, der Wissenschaft den „Rohstoff“ für empirische Forschungsarbeiten liefern und den Bürger über die wirtschaftliche und soziale Lage in unserem Lande informieren.

Indem die amtliche Statistik die wichtigsten gesellschaftlichen Sachverhalte kontinuierlich erfaßt und abbildet, ist sie zugleich auch Chronistin der Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Die statistischen Daten zeigen den beispiellosen wirtschaftlichen Aufschwung der Bundesrepublik Deutschland nach dem Krieg, der breiten Schichten der Bevölkerung materiellen Wohlstand brachte. Sie verdeutlichen aber auch die Probleme und Zukunftsfragen, vor denen die Bundesrepublik Deutschland heute steht. Man denke nur an die Arbeitslosigkeit oder die Zunahme des Durchschnittsalters der Bevölkerung mit ihren Auswirkungen etwa auf die sozialen Sicherungssysteme.



Volkswagen-Herstellung am Fließband, 1953.

Die amtliche Statistik unterrichtet nicht nur über das Geschehen in der Bundesrepublik Deutschland seit 50 Jahren, sondern das Statistiksystem selbst wurde durch das politische System und seine Entwicklung wesentlich geprägt. Dieser Beitrag will verdeutlichen, wie sehr die deutsche amtliche Statistik Kind der Bundesrepublik Deutschland ist und wie die Entwicklung der letzten 50 Jahre ihr Gesicht verändert hat.

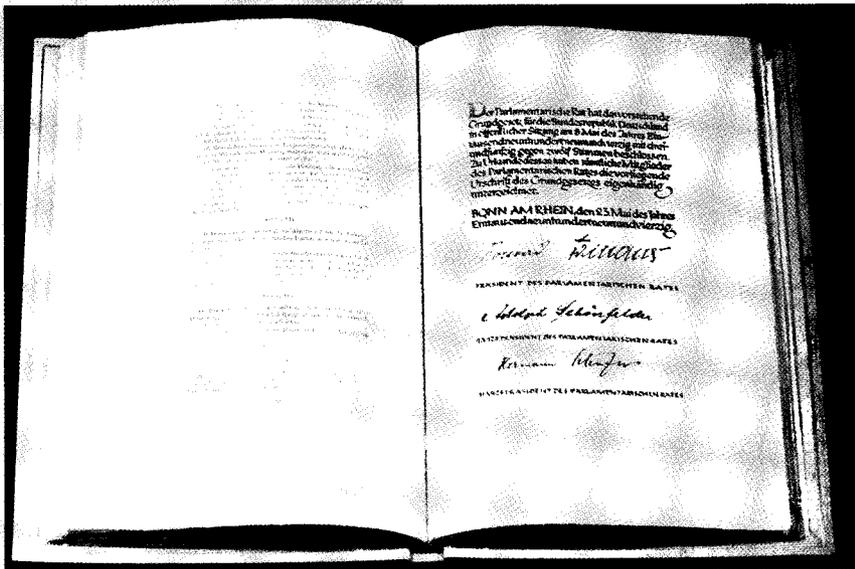
# 1. Grundprinzipien der amtlichen Statistik in der Bundesrepublik Deutschland

## 1.1 Organisation der statistischen Arbeit in der Bundesrepublik Deutschland

Amtliche Statistik ist Teil der öffentlichen Verwaltung und unterliegt damit den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungshandelns in einem Staat. Die Statistik muß außerdem – etwa bei der statistischen Auswertung von Verwaltungsdaten oder bei der Vorbereitung politischer Entscheidungen – möglichst reibungslos mit anderen staatlichen Institutionen zusammenarbeiten. Wie die statistischen Arbeiten organisiert sind, hängt daher in

hohem Maße vom Staatsaufbau eines Landes ab, wie er gewöhnlich in der Verfassung geregelt ist. Wer in der Bundesrepublik Deutschland über die Durchführung statistischer Erhebungen entscheidet und wer amtliche Statistiken durchführt, ist deshalb ganz wesentlich durch das Grundgesetz bestimmt. In dieses Grundgesetz, das vor 50 Jahren durch den Parlamentarischen Rat beschlossen wurde, flossen zum einen die Vorstellungen der westlichen Besatzungsmächte ein, vor allem aber ist es Ausdruck der leidvollen Erfahrungen mit dem Scheitern der Weimarer Republik und dem nationalsozialistischen Unrechtsstaat. Um zu verhindern, daß es jemals wieder zu einer Gewalt- und Willkürherrschaft wie im Nationalsozialismus kommt, ist das Grundgesetz vor allem darauf ausgerichtet, die Macht im Staat zu kontrollieren und den einzelnen vor staatlicher Willkür zu schützen.

Aus dem Schutz vor Übergriffen des Staates folgt das *Prinzip des Gesetzesvorbehalts*, das auch für die Durchführung amtlicher Statistiken gilt: Statistische Befragungen greifen in die Rechtssphäre des einzelnen und damit in das in Artikel 2 des Grundgesetzes garantierte persönliche Freiheitsrecht ein. Da solche Eingriffe nur auf Grund eines Gesetzes zulässig sind, ist für jede Statistik eine spezielle gesetzliche Ermächtigung nötig. Die Entscheidung, welche statistischen Erhebungen durch-

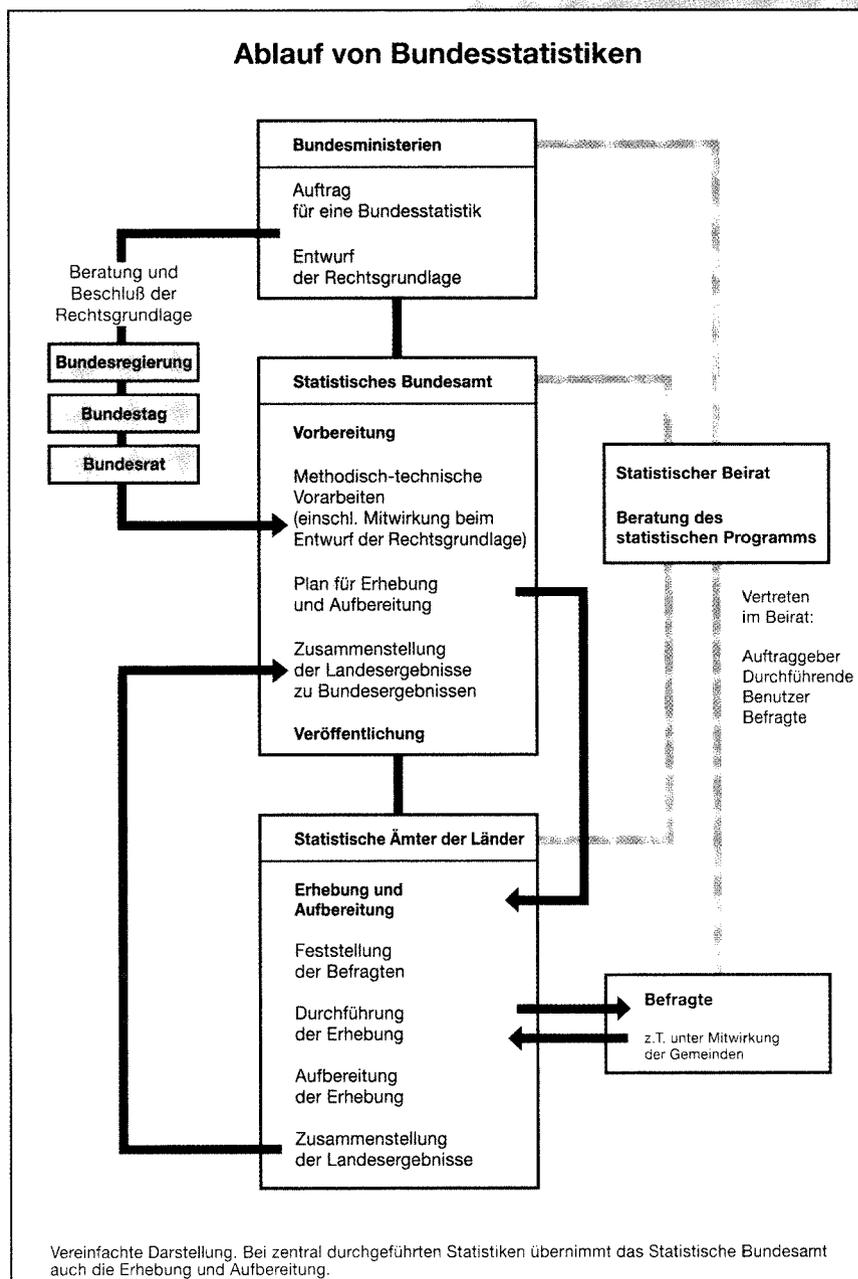


Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland mit den Unterschriften des Präsidenten des damaligen Parlamentarischen Rates, Dr. Konrad Adenauer, und seiner Vizepräsidenten Adolph Schöpfungler und Hermann Schäfer, am 23. Mai 1949.

geführt werden, liegt in Deutschland also nicht bei der Bundesregierung oder gar bei den Statistikbehörden, sondern beim Gesetzgeber. Nur in Ausnahmefällen und unter sehr einschränkenden Voraussetzungen können amtliche Statistiken auch durch eine Rechtsverordnung angeordnet oder ohne spezielle Rechtsgrundlage durchgeführt werden.

Um die Konzentration der Macht in einer Hand zu verhindern, ist im Grundgesetz neben der horizontalen Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Rechtsprechung auch eine ausgeprägte vertikale Gewaltenteilung zwischen dem Bundesstaat und den Gliedstaaten, den Bundesländern, verankert: Danach haben die Länder die Verwaltungshoheit und führen Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus. Das Grundgesetz

gibt dem Bund in Artikel 73 Nr. 11 zwar das Recht, Statistiken für Bundeszwecke gesetzlich anzuordnen, bei der Durchführung dieser Bundesstatistiken verfügt der Bund aber über keinerlei Weisungsbefugnisse gegenüber den Ländern. Entsprechend dieser föderativen Zuständigkeitsverteilung, sind auch die Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse in der amtlichen Statistik *regional dezentralisiert*: Das Statistische Bundesamt ist für Arbeiten zuständig, die ihrem Wesen nach nur von einer Zentralbehörde rationell erfüllt werden können. Zu diesen Aufgaben gehört es vor allem, Bundesstatistiken methodisch und technisch vorzubereiten, damit bundesweit einheitliche Ergebnisse gewonnen werden können, und die Bundesergebnisse zusammenzustellen und zu veröffentlichen. Die Datenerhebung und Datenaufbereitung bis hin zu den Landesergebnissen, also



das Gros der statistischen Arbeiten, ist hingegen – bis auf wenige Ausnahmefälle – Aufgabe der Statistischen Landesämter. Die Statistischen Landesämter sind keine dem Statistischen Bundesamt nachgeordneten Stellen, sondern organisatorisch und finanziell vom Bund völlig unabhängige Landesbehörden. Das Statistische Bundesamt kann – wie im übrigen auch die Bundesregierung – weder Einfluß auf die Organisation oder die Personal- und Finanzausstattung der Landesämter nehmen noch den Landesämtern Weisungen bei der Ausführung ihrer Arbeiten geben.

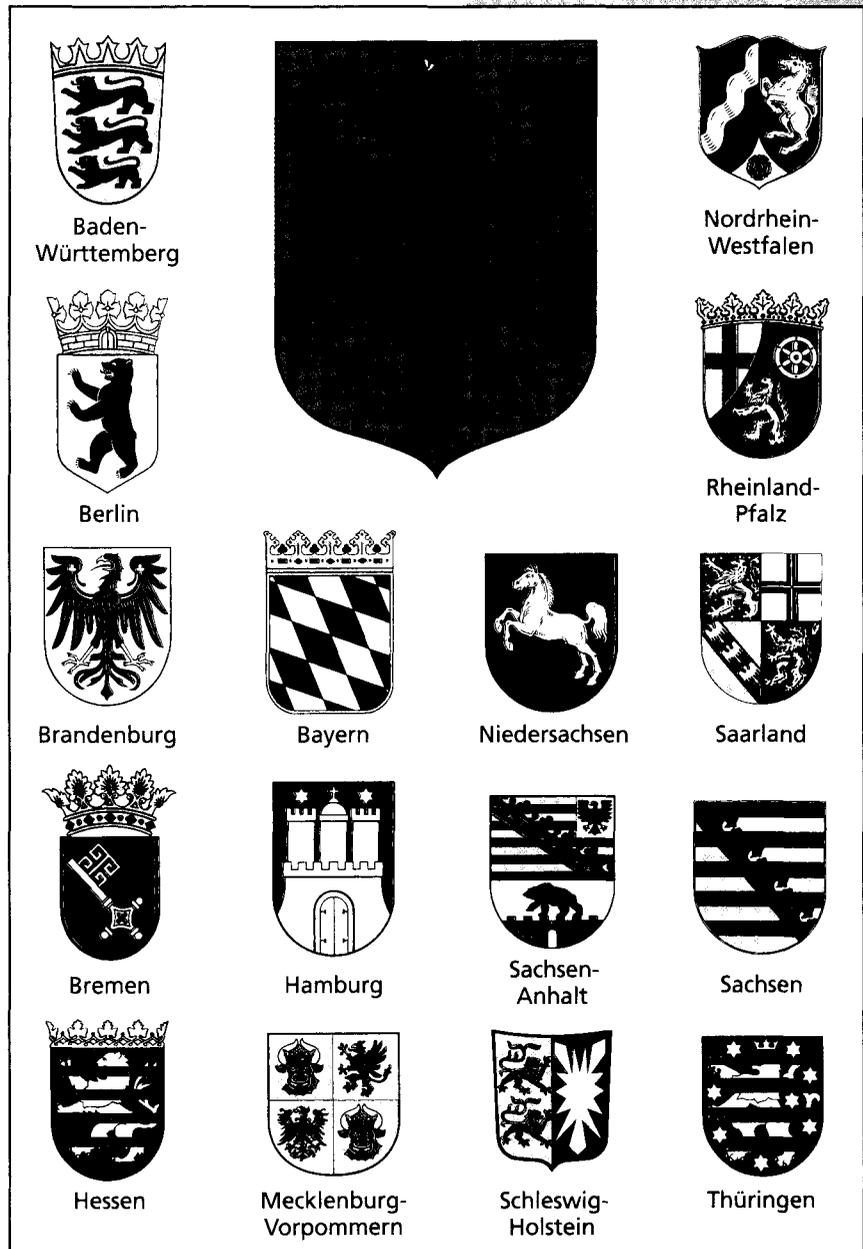
Aus dem föderativen Aufbau der Bundesstatistik folgt letztlich auch die weitgehende *fachliche Zentralisierung* der Statistik in den speziell hierfür eingerichteten Behörden, dem Statistischen Bundesamt und den Statistischen Ämtern der Länder: Wären die statistischen Aufgaben nicht nur geographisch, zwischen Bund und Ländern, sondern auch noch ressortweise verteilt worden, hätte dies zu einem unüberschaubaren Dickicht statistischer Stellen und Zuständigkeiten geführt.<sup>1</sup> Eine Koordination der einzelnen Statistiken zu einem statistischen Gesamtbild und ein unkomplizierter Zugang der Nutzer zu statistischen Ergebnissen wäre in einem derart zersplitterten System nicht erreichbar gewesen. Es kommt nicht von ungefähr, daß sich die nationalen statistischen Dienststellen in fachlich dezentralisierten Statistiksystemen – selbst in einem föderativen Staat wie den Vereinigten Staaten – nicht auf weisungsunabhängige Regionalbehörden stützen, sondern über einen eigenen regionalen Verwaltungsunterbau verfügen.

<sup>1</sup> Vgl. Fürst, G. „Aufgaben und Organisation der amtlichen Statistik“, S. 440, in: „Allgemeines Statistisches Archiv“, Bd. 33, 1949, S. 433 – 443.

## 1.2 Die Rolle der amtlichen Statistik in der Demokratie

Die Aufgabenverteilung in der amtlichen Statistik der Bundesrepublik Deutschland ist nach den Prinzipien des Gesetzesvorbehalts, der regionalen Dezentralisierung und fachlichen Zentralisierung geregelt: Das Prinzip des Gesetzesvorbehalts legt fest, wer über die Anordnung statistischer Erhebungen entscheidet, und aus den Prinzipien der regionalen Dezentralisierung und fachlichen Zentralisierung ergibt sich, wer in der Bundesrepublik Deutschland mit den statistischen Arbeiten betraut ist.

Welche Rolle die amtliche Statistik in unserem demokratischen Gemeinwesen spielt, läßt sich am besten verdeutlichen, wenn man sie mit der Rolle der Statistik in einem totalitären und zentralverwalteten Staat wie der ehemaligen DDR vergleicht. Die amtliche Statistik in der DDR war untrennbar mit dem planwirtschaftlichen Kontrollsystem verwoben und stand fast vollständig im Dienst der politischen Führung durch die SED.<sup>2</sup> Einzeldaten dienten nicht nur als Ausgangsmaterial für statistische Zwecke, sondern zugleich der individuellen Kontrolle der Planerfüllung. Statistische Ergebnisse wurden nur veröffentlicht, soweit sie mit den propagierten Zielen des SED-Regimes in Einklang standen. Die selektive Veröffentlichung statistischer Daten, politische Vorschriften für statistische Definitionen und im Einzelfall sogar die nachträgliche „Korrektur“ statistischer Ergebnisse führten dazu, „daß die Öffentlichkeit im In- und Ausland vorsätzlich getäuscht wurde und daß in der (alten) Bundesrepublik auf der Grundlage der amtlichen Statistik der DDR ein falsches Bild von der DDR entstanden ist.“<sup>3</sup>



<sup>2</sup> Siehe hierzu und zum folgenden: Von der Lippe, P.: „Die politische Rolle der amtlichen Statistik in der ehemaligen DDR“, in: „Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik“, Bd. 215/6 (1996), Stuttgart 1996, S. 641.

<sup>3</sup> ebenda S. 643.

Diese Verfehlungen sind weniger eine Frage der persönlichen Schuld einzelner Statistiker, sondern letztlich Ausdruck eines politischen Systems, das keinen Zweifel daran läßt, wem und welchen Zwecken die Statistik zu dienen hat.

Eine völlig andere Rolle spielt die amtliche Statistik in einem demokratischen Staat wie der Bundesrepublik Deutschland. Auch in einer Demokratie ist es eine wichtige Aufgabe der amtlichen Statistik, Politik und Verwaltung statistische Informationen für die Planung, Durchführung und Kontrolle ihrer Maß-

nahmen zur Verfügung zu stellen, etwa für die mittelfristige Finanzplanung oder die Geldmengensteuerung der Deutschen Bundesbank. Anders als in totalitären Staaten arbeiten die Statistischen Ämter in der Bundesrepublik Deutschland aber nicht allein für Politik und Verwaltung, sondern für die gesamte Gesellschaft, für Wissenschaft und Forschung, die Wirtschaft und ihre Verbände, die Gewerkschaften und für jeden interessierten Bürger. Statistische Informationen sollen



*Der Deutsche Bundestag am Bonner Rheinufer.*

nicht nur staatlichen Einrichtungen, sondern allen gesellschaftlichen Gruppen zugute kommen, sei es bei Standortentscheidungen eines Unternehmens, Tarifverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern oder der Hausarbeit eines Studenten. Die amtliche Statistik ist – wie das Straßennetz – Teil der öffentlichen Infrastruktur.

Bei den Informationen, die die amtliche Statistik an staatliche und private Stellen weitergibt, handelt es sich stets um aggregierte oder anonymisierte Daten, die einzelnen Bürgern oder Unternehmen nicht mehr zuordenbar sind, nicht aber um vertrauliche Einzelangaben. Amtliche Statistiken dienen in der Bundesrepublik Deutschland gerade nicht der Regelung von Einzelfällen und der Kontrolle des Bürgers durch den Staat – im Gegenteil: Statistische Ergebnisse – etwa über den Arbeitsmarkt, die konjunkturelle Lage, das Wirtschaftswachstum oder die Staatsverschuldung – sind in unserer Demokratie eine Voraussetzung dafür, daß politische Entscheidungen im Lichte harter Fakten diskutiert und die politisch Verantwortlichen an

ihren eigenen Zielsetzungen gemessen werden können. Die amtliche Statistik in der Bundesrepublik Deutschland dient also nicht der Kontrolle von Bürgern und Unternehmen durch die Regierenden, sondern umgekehrt der Kontrolle der Regierenden durch den Bürger: Die amtliche Statistik ist – ähnlich wie die freie Presse – ein Element des Meinungsbildungsprozesses in unserer Demokratie.

Aus diesem Rollenverständnis der amtlichen Statistik ergeben sich folgende Grundsätze für die Arbeit der Statistischen Ämter in der Bundesrepublik Deutschland:

- Statistische Ergebnisse sind weder Herrschaftswissen noch Verschlusssache, sondern allgemein zugänglich. Sie werden jedermann über die Medien bzw. auf schriftliche oder telefonische Anfrage zur Verfügung gestellt. Um den verschiedenen Interessenten den Zugang zu statistischen Informationen möglichst leicht zu machen, bieten die Statistischen Ämter ihre Ergebnisse auf den verschiedensten Wegen an: in Pressekonferenzen, in Mitteilungen an die Presse, im Internet, in gedruckter Form oder auf elektronischen Datenträgern. Damit alle gesellschaftlichen Gruppen, unabhängig von ihrer sozialen und wirtschaftlichen Situation, statistische Ergebnisse nutzen können, stellen die Statistischen Ämter ein Angebot an Grundinformationen zur Situation der Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft in unserem Lande kostenlos zur Verfügung.
- Informationen, die einzelnen Personen, Unternehmen oder sonstigen Institutionen zuordenbar sind, werden streng vertraulich behandelt und ausschließlich für statistische Zwecke verwendet. Sie dürfen nicht an Dritte weitergegeben werden, schon gar nicht an Verwaltungsstellen. Es gilt der Grundsatz der strikten Trennung von Statistik und Verwaltung. Das bedeutet, daß zwar Einzelinformationen aus der Verwaltung in die Statistik fließen dürfen – nie jedoch aus dieser zurück (Prinzip der Einbahnstraße).



Das Statistische Bundesamt gibt rund 500 Presseinformationen jährlich heraus.

– Amtliche Statistiken werden im politischen Meinungsstreit, bei Tarifverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern oder bei privatwirtschaftlichen Verträgen nur

akzeptiert, wenn alle gesellschaftlichen Gruppen sie als vertrauenswürdige Verhandlunggrundlage anerkennen. Für die amtliche Statistik gelten daher, wie § 1 des Bundesstatistikgesetzes ausdrücklich vorschreibt, die Grundsätze der Objektivität, Neutralität und wissenschaftlichen Unabhängigkeit. Die Statistischen Ämter entscheiden über methodische Fragen der Gewinnung statistischer Ergebnisse ausschließlich nach fachlichen und

wissenschaftlichen Gesichtspunkten. Wann und in welcher Form statistische Ergebnisse veröffentlicht werden, entscheiden die Statistischen Ämter, und zwar allein aufgrund sachlicher Erwägungen und nicht nach politischer Opportunität.

The screenshot shows the homepage of the Federal Statistical Office of Germany. At the top left is the title 'Statistisches Bundesamt Deutschland' with a globe icon. Below it are several menu items: 'Bundewahlleiter', 'Sachverständigenrat', 'Gesundheitsberichterstattung', 'Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung', 'Wahl % Aktuell', and 'Pressedienste'. On the right side, there is a vertical list of categories: 'Zahlen & Fakten', 'Methoden & Verfahren', 'Veröffentlichungen', 'Veranstaltungen', and 'Links'. In the center, there is a large graphic of the number '1' surrounded by smaller numbers. At the bottom, there is a navigation bar with buttons for 'Kontakte', 'Über uns', 'Suche', 'Umfrage', 'Copyright', and 'Englisch'.

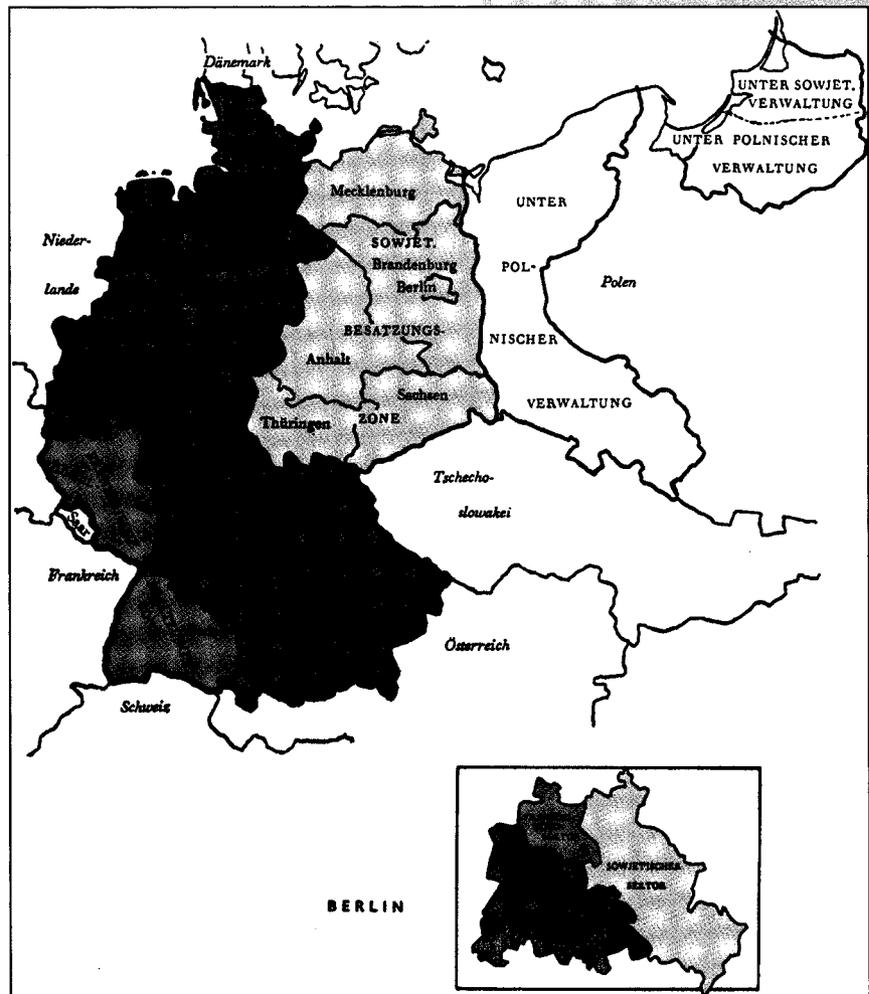
Besuchen Sie unsere Homepage im Internet: [www.statistik-bund.de](http://www.statistik-bund.de).

## 2. Amtliche Statistik als Spiegelbild der gesellschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik

### 2.1 Auf- und Ausbau der Statistik in den Nachkriegsjahren

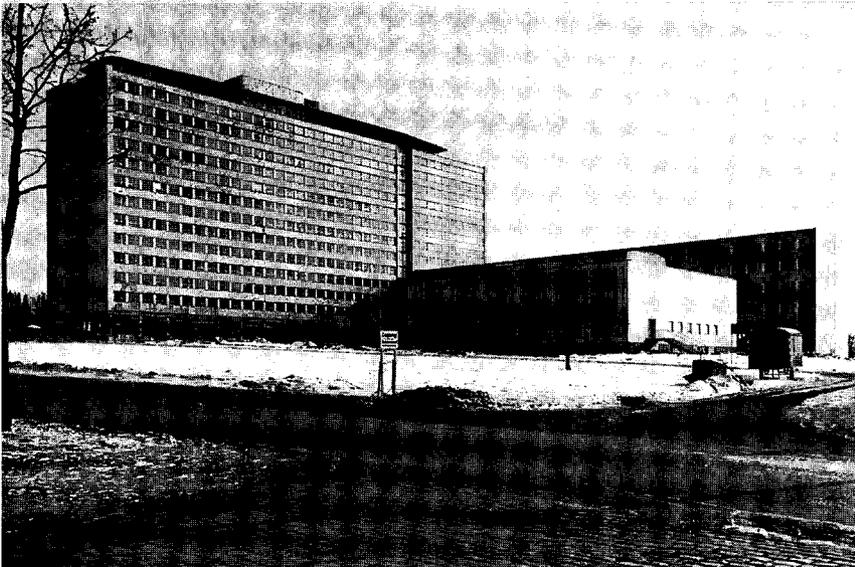
Nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches im Jahre 1945 fiel der amtlichen Statistik die Aufgabe zu, durch statistische Information ihren Teil zum Wiederaufbau des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens beizutragen. In den drei Westzonen entstanden die heutigen Länder.<sup>4</sup> Nachdem sich die britische und amerikanische Besatzungszone zur Bizone zusammenschlossen und deren wirtschaftliche Aufgaben einer deutschen Verwaltung übertragen hatten, wurde am 21. Januar 1948 das „Statistische Amt des Vereinigten Wirtschaftsgebietes“ errichtet. Dieses Amt, das seinen Sitz in Wiesbaden hatte, wurde nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland mit der Führung von Statistiken für Bundeszwecke beauftragt und am 29. August 1950 in „Statistisches Bundesamt“ umbenannt.

In seinen Anfangsjahren arbeitete das Statistische Bundesamt noch auf der Grundlage der Rechtsvorschriften des Vereinigten Wirtschaftsgebietes. Erst mit dem „Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke“ vom 3. September 1953 wurde die amtliche Statistik dann auf ein dauerhaftes gesetzliches Fundament gestellt. Dieses „Grundgesetz der Bundesstatistik“ legte Stellung und Aufgaben des Statistischen Bundesamtes fest, regelte die Anordnung von Statistiken, die Auskunftspflicht, die statistische Geheimhaltung und setzte einen Statistischen Beirat aus Vertretern der Nutzer und Befragten der Bundesstatistik ein.

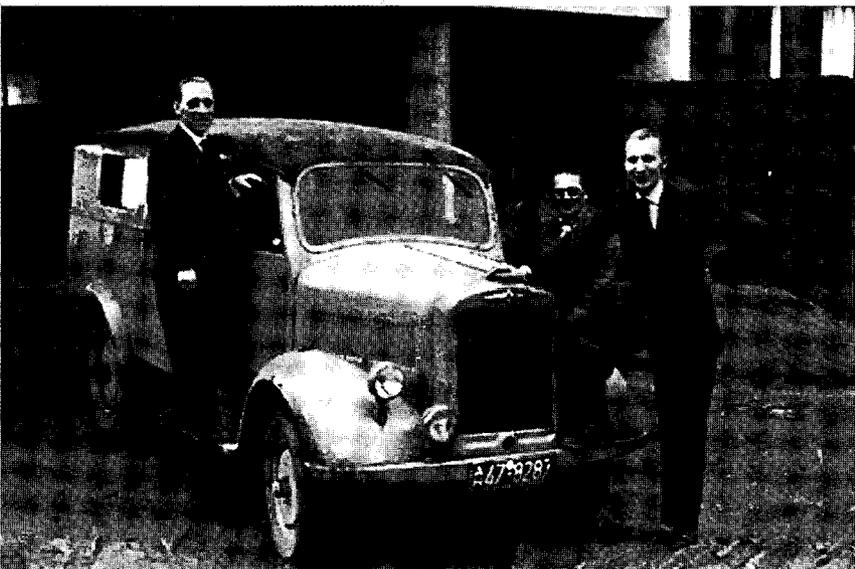


Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg 1945 (vier Besatzungszonen, Berlin war in vier Sektoren aufgeteilt).

<sup>4</sup> Siehe hierzu und zum folgenden: Fürst, G.: „Wandlungen im Programm und in den Aufgaben der amtlichen Statistik in den letzten 100 Jahren“, S. 53ff, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): „Bevölkerung und Wirtschaft 1872 – 1972. Herausgegeben anlässlich des 100jährigen Bestehens der zentralen amtlichen Statistik“, Stuttgart, Mainz 1972, S. 12 – 83.



*Nicht nur die amtliche Statistik wurde 1953 auf ein gesetzliches Fundament gesetzt, auch ihr Zuhause im ersten Hochhausbau nach dem Krieg in Wiesbaden.*



*Diente der Mobilität des Zahlenmaterials im Statistischen Bundesamt bis 1956.*

<sup>5</sup> Siehe hierzu: Als, G.: „Organisation der Statistik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, Band I: Länder-Essays, Vergleichende Studie“ S. 162ff, Brüssel, Luxemburg 1993.

<sup>6</sup> Vgl. Gerhard, H.: „40 Jahre Statistisches Bundesamt – 40 Jahre ZÄHLEN“, S. 8f, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): „40 Jahre zählen, messen und gewichten – 1950 – 1990“, S. 5 – 31.

Obwohl das Gesetz inzwischen zweimal, 1980 und 1987, novelliert und den veränderten Verhältnissen angepaßt worden ist, sind seine grundlegenden Bestimmungen bis heute erhalten geblieben.

Während zum Aufgabenbereich der statistischen Ämter in manchen anderen Ländern, etwa in Frankreich oder Luxemburg, auch Arbeiten auf dem Gebiet der Wirtschaftsanalysen und -prognose, der Konjunkturforschung und der Entwicklung ökonomischer Modelle zählen,<sup>5</sup> entschied man sich in Deutschland nach dem Krieg für eine engere Abgrenzung der Aufgaben der amtlichen Statistik. Das Statistische Bundesamt ist vor allem für die Erhebung und Verbreitung statistischer Daten zuständig. Dagegen werden Wirtschaftsanalysen und -prognosen im wesentlichen von den großen Wirtschaftsforschungsinstituten wahrgenommen.

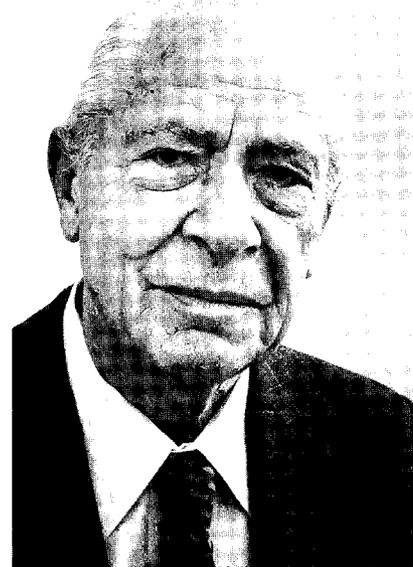
Beim Aufbau der notwendigen Statistiken mußten die Statistiker nach dem Kriege nicht bei Null anfangen. Denn bereits in der Vorkriegszeit hatte es auf vielen Gebieten, etwa in den Bereichen Bevölkerung, Landwirtschaft, Industrie, Handwerk, Bautätigkeit, Handel, Finanzen, Steuern, Preise, Löhne, Außenhandel, Wirtschaftsrechnungen, regelmäßige Erhebungen gegeben.<sup>6</sup> Um das für den Wiederaufbau notwendige Zahlenmaterial zu beschaffen, mußten die Arbeiten in all diesen Statistikbereichen wieder aufgenommen werden.

Inhaltlich war das Programm der amtlichen Statistik in den ersten Jahren der Bundesrepublik Deutschland noch stark durch die Kriegsfolgen geprägt. So gab es in den 50er Jahren noch eine „Statistik der beschlagnahmten Gebäude und Wohnungen“ (durch die Besatzungsmächte) oder eine „Statistik der standesamtlich beurkundeten Kriegsterbefälle“. Besonders vordringlich für den Wiederaufbau waren insbesondere die Statistiken über Wohnungen und Wohnungsbau. Ein erheblicher Teil der Wohnungen war im Krieg zerstört worden, und aus dem Osten kamen Millionen von Flüchtlingen, die eine neue Bleibe suchten. Der Staat förderte daher den Wohnungsbau, und die amtliche Statistik hatte die Aufgabe, den Bedarf und Bestand an Wohnraum zu ermitteln.



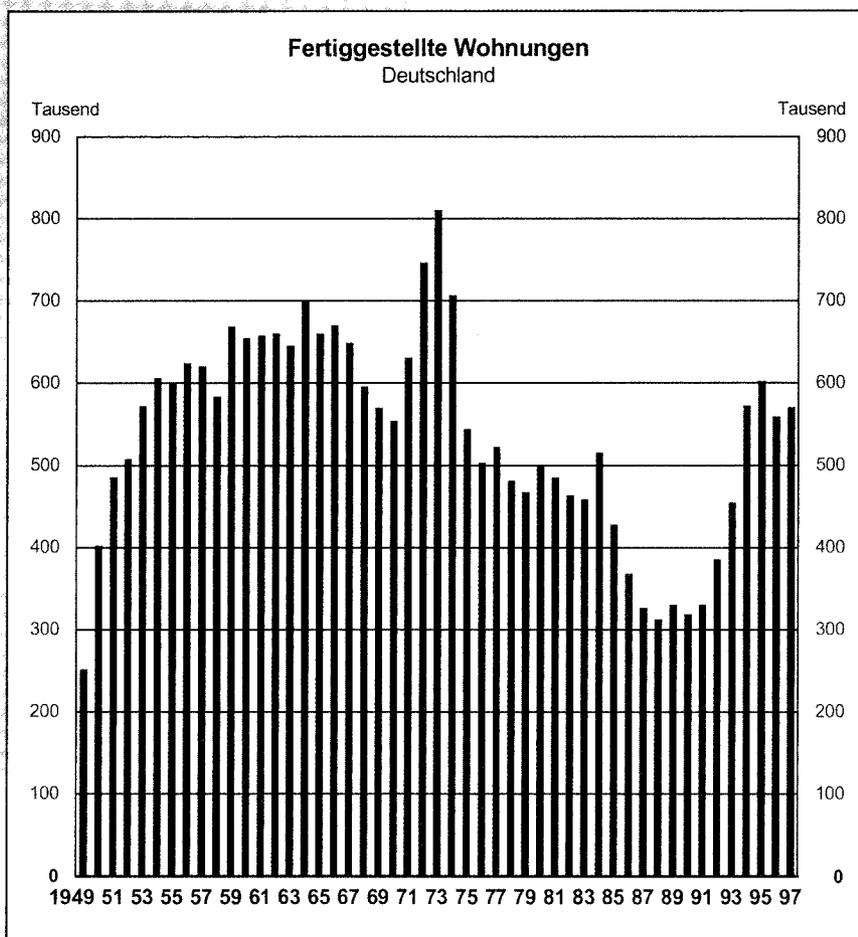
*Vertriebenen-Siedlung in Münster-Fauerbach (Hessen), 1953.*

Der erste Leiter des Statistischen Bundesamtes, Dr. Gerhard Fürst, vertrat von Anfang an die Auffassung, daß die Bundesstatistik keine bloße Ansammlung von Einzelstatistiken für spezielle Zwecke von Politik und Verwaltung sein dürfe, sondern zu einem geschlossenen Gesamtsystem zur Beobachtung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung ausgebaut werden müsse. Besondere Bedeutung maß er dabei der Entwicklung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen bei, in denen die laufenden Wirtschaftsvorgänge in allen Bereichen zusammengefaßt werden sollten.<sup>7</sup> Den notwendigen Rückenwind für den Aufbau eines solchen Rechenwerkes erhielt das Statistische Bundesamt durch den Marshall-Plan. Im Zusammenhang mit diesem Hilfsprogramm gegen „Hunger, Armut, Verzweiflung und Chaos“ in Europa – bei dem Westdeutschland von 1948 bis 1952 1,4 Milliarden Dollar an Aufbauhilfen erhielt – forderten die Vereinigten Staaten von den Empfängerländern Angaben zur volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Allgemein gebräuchlicher Indikator hierfür war das im Rahmen Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen ermittelte Brutto-sozialprodukt. Da die Einkommensteuerstatistiken, die das Datengerüst für die früheren Volkseinkommensberechnungen geliefert hatten, zunächst nicht zur Verfügung standen, wurde



*Der erste Leiter des Statistischen Bundesamtes, Dr. Gerhard Fürst, an seinem 85. Geburtstag am 1.5.1982.*

<sup>7</sup> Siehe hierzu und zum folgenden: Fürst, G.: „Wandlungen im Programm und in den Aufgaben der amtlichen Statistik in den letzten 100 Jahren“, insbesondere S. 55f, 64 und 78, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): „Bevölkerung und Wirtschaft 1872 – 1972. Herausgegeben anlässlich des 100jährigen Bestehens der zentralen amtlichen Statistik“, Stuttgart, Mainz 1972, S. 12 – 83.



das Sozialprodukt von der Entstehungsseite berechnet. Das Ausgangsmaterial hierfür lieferten die Zahlen zum Produktionsergebnis aus den Produktions- und Umsatzstatistiken. Ergänzende Angaben zum Aufwand für die Produktion von Gütern erbrachte die erstmals 1950 durchgeführte Kostenstrukturstatistik.

## 2.2 Konsolidierung des statistischen Gesamtsystems in den 60er und 70er Jahren

Durch den Wiederaufbau der Statistik auf breiter Front hatte sich die Zahl der Mitarbeiter von etwa 200 in den Anfangstagen bis Mitte der 50er Jahre mehr als verzehnfacht. Da die öffentlichen Haushalte zusehends enger wurden, war es immer schwieriger, für neue Aufgaben auch zusätzliches Personal zu erhalten. Das statistische Programm konnte deshalb nur in dem Maße weiter ausgebaut werden, wie Kapazitäten durch die Rationalisierung der statistischen Arbeit frei wurden. Hierbei kam den Statistischen Ämtern die technische Entwicklung auf dem Gebiet der Elektronischen Datenverarbeitung zu Hilfe, die es erlaubte, manuelle Arbeiten und die Datenverarbeitung mit Hollerith-Maschinen auf elektronische Großrechenanlagen zu verlagern. Durch die Einführung der Elektronischen Datenverarbeitung in den 60er Jahren war die amtliche Statistik zugleich Vorreiter bei der Automatisierung der Arbeitsabläufe in der öffentlichen Verwaltung.<sup>8</sup>



Hollerith-Maschinen 1957, die Großrechenanlagen der ersten Stunden.

Der Aufbau der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in den 50er und 60er Jahren wurde von den Vertretern des Ordoliberalismus mit Zurückhaltung betrachtet, weil man dieses Rechenwerk mit planwirtschaftlichen Überlegungen in Verbindung brachte.<sup>9</sup> Als die Ergebnisse aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen dann zur Verfügung standen, wurden sie zunehmend auch für wirtschafts- und finanzpolitische Zwecke, etwa zur Schätzung der Einnahmen und Ausgaben für die Aufstellung des Haushaltsplans, verwendet.<sup>10</sup> Als dann Karl Schiller 1966 Wirtschaftsminister wurde, gewann die amtliche Statistik an Bedeutung, und ihre Ergebnisse wurden zur Fundierung wirtschaftspolitischer Entscheidungen herangezogen. Vor allem die Politik der Globalsteuerung, der man die Überwindung der Rezession von 1966/67 zuschrieb, wäre ohne die Informationen aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen nicht denk-

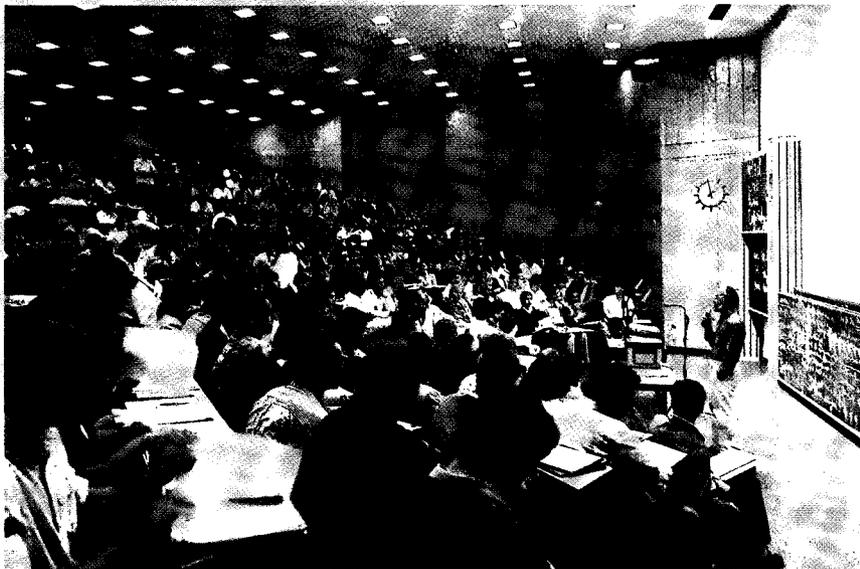
<sup>8</sup> Vgl. Gerhard, H.: „40 Jahre Statistisches Bundesamt – 40 Jahre ZÄHLEN“, S. 17f, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): „40 Jahre zählen, messen und gewichten – 1950 – 1990“, S. 5 – 31.

<sup>9</sup> Vgl. Fürst, G.: „100 Jahre Reichs- und Bundesstatistik – Gedanken und Erinnerungen“, S. 344, in: „Allgemeines Statistisches Archiv“, Bd. 56, 1972, S. 336 – 363.

<sup>10</sup> Vgl. Fürst, G.: „Wandlungen im Programm und in den Aufgaben der amtlichen Statistik in den letzten 100 Jahren“, S. 56, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): „Bevölkerung und Wirtschaft 1872 – 1972. Herausgegeben anlässlich des 100jährigen Bestehens der zentralen amtlichen Statistik“, Stuttgart, Mainz 1972, S. 12 – 83.



Mit Prof. Dr. Karl Schiller, 1966 Wirtschaftsminister, gewann die amtliche Statistik an Bedeutung.



Vorlesung im Juridicum, Bonn.

bar gewesen. Aus dem Stabilitätsgesetz von 1967 ergab sich die Notwendigkeit, die Beschäftigung, die Preisentwicklung, das Wirtschaftswachstum und die Außenwirtschaft laufend zu beobachten und gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen in der Form der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Jahreswirtschaftsbericht vorzulegen.<sup>11</sup>

Mit dem Beginn der Reform des deutschen Bildungswesens Ende der 60er Jahre und nachdem eine Grundgesetzänderung 1969 die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Mischfinanzierung von Bund und Ländern im Hochschulbereich geschaffen hatte, wurden, um die Hochschulplanung auf eine solide Datenbasis zu stellen, mit dem Hochschulstatistikgesetz 1971 die Statistiken über Studenten, Prüfungen, Hochschulpersonal, Raumbestand, Hochschulfinanzen usw. erweitert. Zugleich erhielten die Hochschulstatistiken, die – wie alle Bil-

dungsstatistiken – bis dahin als Länderstatistiken geführt worden waren, mit diesem Gesetz erstmals eine bundeseinheitliche Rechtsgrundlage.

Der Wirtschaftsaufschwung nach dem Krieg, weltweit als deutsches „Wirtschaftswunder“ bestaunt, hatte den Deutschen materiellen Wohlstand gebracht. Die wachsende Produktion und der steigende Verbrauch belasteten jedoch die natürlichen Lebensgrundlagen, so daß sich der Staat seit Beginn der

70er Jahre gezwungen sah, Maßnahmen zum Schutz der Umwelt einzuleiten. Als Teil eines Umweltprogramms der Bundesregierung wurde mit dem Gesetz über Umweltstatistiken von 1974 ein System regelmäßiger statistischer Erhebungen zur Erfassung des Zustands der Umwelt und der Umweltbelastungen eingerichtet. Das Umweltstatistikgesetz führte bereits vorhandene umweltrelevante Erhebungen – wie die Statistiken der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung – zusammen, baute sie weiter aus und ergänzte sie durch neue Erhebungen, etwa über Abfallbeseitigung oder Investitionen für den Umweltschutz.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Vgl. § 2 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967, Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1967, Teil I, S. 582.

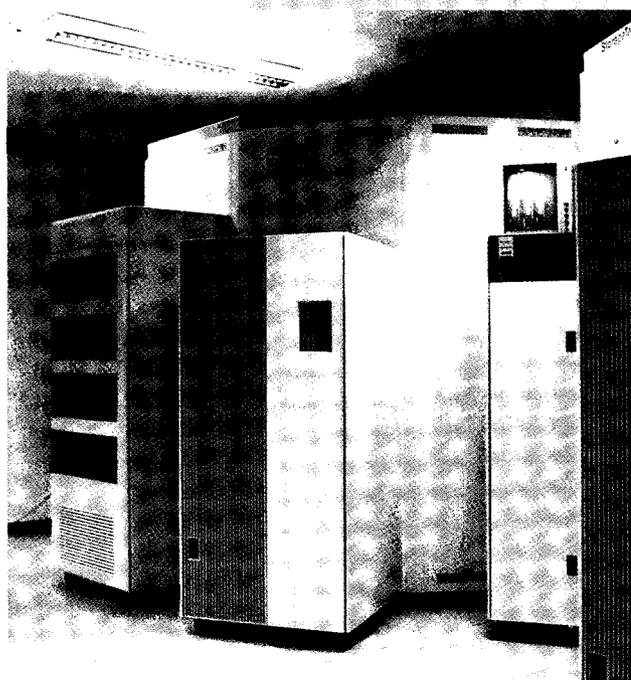
<sup>12</sup> Statistisches Bundesamt: „Die Arbeiten des Statistischen Bundesamtes 1971 – 1976“, S. 33f, Stuttgart und Mainz 1976.

Das Produzierende Gewerbe trug 1970 noch mehr als 50 % zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung bei und war somit der wichtigste Wirtschaftssektor. Den Kern der Wirtschaftsstatistik bildeten dementsprechend die Statistiken im Produzierenden Gewerbe, die im Laufe der Zeit, meist aufgrund eines konkreten wirtschaftspolitischen Handlungsbedarfs, eingeführt worden waren. Die statistischen Informationen über diesen Wirtschaftsbereich litten daran, daß die verschiedenen Statistiken inhaltlich und methodisch nicht aufeinander abgestimmt waren. So arbeitete man bei den einzelnen Erhebungen u.a. mit unterschiedlichen Abschneidegrenzen, statistischen Einheiten und Merkmalsdefinitionen, die Ergebnisse waren daher kaum vergleichbar.<sup>13</sup> Um diese Mängel zu beheben, wurden die Statistiken dieses Bereichs mit dem „Gesetz über Statistiken im Produzierenden Gewerbe“ von 1975 grundlegend reformiert. An die Stelle des Nebeneinanders isolierter Statistiken trat ein geschlossenes Berichtssystem aufeinander aufbauender und sich ergänzender Erhebungen. Damit dieses System funktionierte, wurde bei Bund und Ländern eine EDV-gestützte Kartei der Unternehmen und zugehörigen Einheiten eingerichtet. Sie dient der Erhebungssteuerung (z.B. Versand der Fragebogen, Rücklaufkontrolle) und ermöglicht die Zusammenführung der Ergebnisse verschiedener Einzelstatistiken und Erhebungseinheiten.<sup>14</sup>

Eine ähnliche Konsolidierung des statistischen Berichtssystems wurde im Bereich des Handels mit dem Handelsstatistikgesetz von 1978 abgeschlossen. Auch hier wurden die verschiedenen Erhebungen vereinheitlicht und zu einem konsistenten System unterjährlicher, jährlicher und mehrjähriger Erhebungen umgebaut.



*Datenbestand zur Bodenbedeckung mit Hilfe von Satellitenbildern auf CD-ROM.*



*Modernste EDV-Geräte steuern, schützen und archivieren den statistischen Datenbestand.*

<sup>13</sup> Jäger, M.: „Die Statistiken im Produzierenden Gewerbe nach Abschluß der Reform“, S. 63f, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): „Bundesstatistik in Kontinuität und Wandel. Festschrift für Hildegard Bartels zu ihrem 70. Geburtstag“, Stuttgart, Mainz 1984, S. 63 – 73.

<sup>14</sup> Ickler, G., Kollmar, H. et al.: „Entwicklung und Stand der Programme“, S. 16f, in: „Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz“, Heft 1/2 1998, S. 2 – 40.

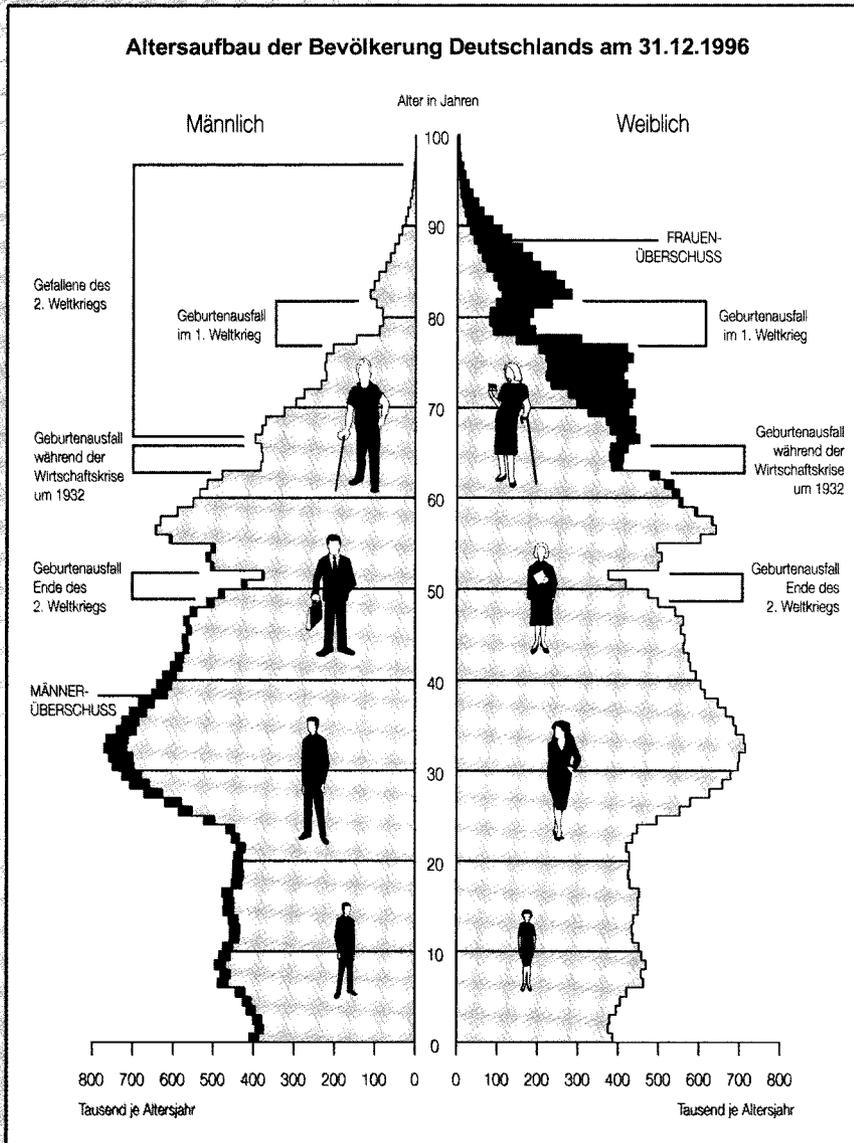
## 2.3 Die Auseinandersetzung über die Volkszählung und das Ringen um gesellschaftliche Akzeptanz in den 80er Jahren

Volkszählungen sind in Deutschland und in vielen anderen Ländern seit dem 19. Jahrhundert fester Bestandteil des

Programms der amtlichen Statistik. Die Vereinten Nationen empfehlen eine Volkszählung zu Beginn jedes Jahrzehnts, und so sollte nach den Volkszählungen in den Jahren 1950, 1961 und 1970 – auch entsprechend einer Richtlinie der EG – auch 1981 eine weitere Volkszählung in der Bundesrepublik Deutschland stattfinden.<sup>15</sup> Während die Volkszählungen in den anderen Staaten reibungslos verliefen, mußte der Zensus in der Bundesrepublik Deutschland zunächst um zwei Jahre verschoben werden, weil das Volkszählungsgesetz aufgrund von Meinungsverschiedenheiten zwischen Bund und Ländern über die Kostenverteilung nicht rechtzeitig verabschiedet werden konnte. Als das Gesetz zur Volkszählung 1983 dann in den parlamentarischen Gremien beraten und einstimmig beschlossen

wurde, nahm die Öffentlichkeit hiervon zunächst kaum Notiz. Gleichwohl kam es bald zu einer Welle des Protests, zu Boykottaufrufen und einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht, und man fragt sich: Wie konnte es geschehen, daß eine weltweit und seit langem durchgeführte Routine-Erhebung plötzlich auf erbitterten Widerstand in der Bevölkerung stieß?

Eine Ursache ist darin zu sehen, daß die zunehmende Verbreitung der Elektronischen Datenverarbeitung in Staat und Verwaltung immer mehr Menschen Angst vor der totalen Überwachung durch den „Großen Bruder“ bereitete. Trotz des



**Die Bestandsaufnahme der gesamten Bevölkerung – ein Anliegen seit zweitausend Jahren.**

<sup>15</sup> Siehe hierzu und zum folgenden: Würzberger, P.: „Volkszählung 1983/1987 – ein Wendepunkt in der amtlichen Statistik“, in: J.B. Metzlersche Verlagsbuchhandlung (Hrsg.) „Statistik in bewegter Zeit“, Stuttgart 1992, S. 73 – 92; Hölder, E.: „Volkszählung und Datenschutz im Rückblick“, Vortrag beim RIAS Berlin 1988, abgedruckt in: J.B. Metzlersche Verlagsbuchhandlung (Hrsg.) „Statistik in bewegter Zeit“, Stuttgart 1992, S. 255 – 264.

vorbildlichen Datenschutzes in der amtlichen Statistik wurde die Volkszählung – wie bereits zuvor die geplante Einführung des fälschungssicheren Personalausweises – in Zusammenhang mit dem bevorstehenden „Orwell-Jahr 1984“ und der Horrorvision vom „gläsernen Menschen“ gebracht. Hinzu kam, daß die Bevölkerung zunehmend eine kritische Haltung gegenüber dem Staat und seinen Institutionen einnahm. Diese kritische Einstellung und der Protest gegen politische Entscheidungen wie den „NATO-Doppelbeschluß“, die Nutzung der Atomkraft und den Bau der Wiederaufbereitungsanlage in Wackersdorf fanden ihr symbolisches Ziel in den Widerstandskampagnen gegen die Volkszählung.

Im Rahmen der öffentlichen Auseinandersetzung um die Volkszählung riefen die Gegner der Volkszählung das Bundesverfassungsgericht an, um die Volkszählung 1983 zu verhindern. Nachdem das Gericht die unmittelbar bevorstehende Volkszählung ausgesetzt hatte, verkündete es am 15. Dezember 1983 das Volkszählungsurteil. Darin beanstandete das Bundesverfassungsgericht den geplanten Abgleich der Volkszählungsdaten mit den Melderegistern der Gemeinden. Zugleich bestätigte das Gericht aber auch die Bedeutung der amtlichen Statistik als eine „für eine am Sozialstaatsprinzip orientierte staatliche Politik unentbehrliche Handlungsgrundlage.“<sup>16</sup>

Zum Schutz der Persönlichkeitsrechte der Bürger entwickelten die Karlsruher Richter das „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“, wonach jeder Mensch die Befugnis hat, grundsätzlich über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Ausgehend von diesem Grundrecht stellte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil allgemeine Grundsätze für die Durchführung von Volkszählungen auf. Da es sich hierbei um allgemeine Leitlinien zur rechtlichen Ausgestaltung und zur Organisation statistischer Erhebungen handelte, wurden die Vorgaben nicht nur im Gesetz für die Volkszählung 1987 berücksichtigt, sie führten auch zur Novellierung des Bundesstatistikgesetzes im Jahre 1987. Dabei



Bundesverfassungsrichter

<sup>16</sup> BVerfGE 65, S. 50.

wurden insbesondere die Anforderungen an den Regelungsinhalt statistischer Rechtsvorschriften präzisiert, spezielle Trennungs- und Löschungsvorschriften für Hilfsmerkmale (Name und Anschrift) geschaffen und die Geheimhaltungsvorschriften strenger gefaßt. Der Gesetzgeber hat die notwendige Überarbeitung des Bundesstatistikgesetzes dazu genutzt, das statistische Instrumentarium – etwa durch die Einführung von Ad-hoc-Statistiken zur Vorbereitung dringender politischer Entscheidungen und zur Klärung statistisch-methodischer Fragen – weiterzuentwickeln.

Die öffentliche Diskussion um die Volkszählung hat der amtlichen Statistik gezeigt, daß sie sich aktiv darum bemühen muß, die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger zu gewinnen und zu erhalten. Vor allem muß sie deutlich machen, wozu die statistischen Ergebnisse gebraucht werden und daß die amtliche Statistik für und nicht gegen die Menschen arbeitet.

## 2.4 Amtliche Statistik im vereinten Deutschland und im vereinten Europa

In der Zeit der Teilung Deutschlands hatten sich nicht nur Wirtschaft und Gesellschaft, sondern auch die amtliche Statistik in beiden Teilen unterschiedlich entwickelt: Während die amtliche Statistik in der Bundesrepublik Deutschland den Leitgedanken „Statistik für alle“ und „Strikte Trennung von Statistik und Verwaltung“ folgte, war die amtliche Statistik der DDR eng mit dem planwirtschaftlichen Kontrollsystem und dem politischen Herrschaftsapparat verflochten. Dementsprechend waren die statistischen Arbeiten in der DDR anders organisiert, es wurden teilweise andere Sachverhalte erfaßt, und die statistischen Ergebnisse waren wegen anderer Definitionen, Methoden und Erhebungskonzepte zumeist nicht mit den Ergebnissen der Bundesstatistik vergleichbar.

Nach Wiedergewinnung der Deutschen Einheit am 3. Oktober 1990 war es notwendig, die amtliche Statistik in den fünf neuen Ländern vollständig umzubauen und an das System der Bundesstatistik anzupassen.

Das Statistische Amt der DDR, das im März 1990 an die Stelle der „Staatlichen Zentralverwaltung für Statistik“ getreten war, wurde am 3. Oktober 1990 wieder aufgelöst. Da es in den neuen Bundesländern noch keine funktionsfähigen Landesverwaltungen und Statistischen Landesämter gab, wurden die statistischen Aufgaben für eine Übergangszeit einem „Gemeinsamen Statistischen Amt der neuen Bundesländer“ übertragen. Im Zuge des Aufbaus der Statistischen Landesämter gingen die statistischen Arbeiten nach und nach auf die einzelnen Länder über, bis das Gemeinsame Statistische Amt am 31. Dezember 1991 – ein Jahr früher als im Einigungsvertrag vorgesehen – aufgelöst werden konnte. Daß der Verwaltungsaufbau in der Statistik schneller als erwartet – und schneller als in den meisten anderen Bereichen – vorankam, ist sowohl dem aufopferungsvollen Einsatz der Statistiker in den neuen Ländern als auch den Statistischen Ämtern der alten Länder zu verdanken, die ihre



Maueröffnung Berlin,  
9. November 1989.

Kolleginnen und Kollegen im Osten teils gemeinschaftlich, teils in bilateraler Zusammenarbeit mit einem Partnerland unterstützten.

Der Einigungsvertrag sah eine generelle Einführung des Bundesrechts in den neuen Ländern vor. Mit dem Tag der deutschen Einheit wurden somit auch – bis auf wenige Ausnahmen – die einzelstatistischen Rechtsgrundlagen und damit das gesamte Programm der Bundesstatistik auf das Beitrittsgebiet ausgedehnt. Auf wichtigen Gebieten, wie dem Produzierenden Gewerbe oder dem Außenhandel, waren die Statistiken in den

neuen Ländern bereits Anfang 1991 vollständig auf die Konzepte der Bundesstatistik umgestellt. Seit 1993 gehört die Durchführung der Bundesstatistiken für die neuen Länder weitgehend zum normalen Alltagsgeschäft.

Neben dem Neuaufbau der Statistik in der ehemaligen DDR hatten die Statistischen Ämter Anfang der 90er Jahre auch die stark gewachsenen Anforderungen aus der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes zu bewältigen. Um die Auswirkungen des Großen Binnenmarktes



*Der Plenarsaal des Europäischen Parlaments in Straßburg.*

zu beobachten und mehr Transparenz für die Marktteilnehmer zu schaffen, galt es, nationale Statistiken, die bis dahin kaum vergleichbar waren, gemeinschaftsweit zu harmonisieren. Hierzu erließ der Ministerrat zahlreiche Verordnungen, die unter anderem jährliche Produktionserhebungen, die Einführung einer einheitlichen Wirtschaftszweigklassifikation und den Aufbau umfassender Unternehmensregister für alle Mitgliedstaaten verbindlich anordneten. Mit der Vollendung des Binnenmarktes mußten die nationalen Statistischen Ämter außerdem ein neues System zur Erfassung des Warenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten (Intrastat) aufbauen, weil mit dem Wegfall der Grenzkontrollen ab dem 1. Januar 1993 auch die Zollpapiere, die bis dahin zur statistischen Erfassung des innergemeinschaftlichen Handels ausgewertet wurden, nicht mehr zur Verfügung standen. An ihre Stelle traten direkte Befragungen bei

den importierenden und exportierenden Unternehmen. Weitere Harmonisierungszwänge brachte der Maastrichter Vertrag, vor allem mit seinen Regelungen zur Vollendung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Denn mit dem Verbraucherpreisindex als Maßstab für die Inflationsrate, mit den Angaben zum öffentlichen Defizit und mit dem Bruttoinlandsprodukt als Bezugsgröße der Verschuldungskriterien hatte die amtliche Statistik die meisten der gesamtwirtschaftlichen Größen zu berechnen, die für die Konvergenzprüfung vor dem Eintritt in die letzte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion dienten.

Die zahlreichen Verordnungen und Richtlinien der letzten Jahre haben dazu geführt, daß das Programm der Bundesstatistik inzwischen zu einem erheblichen Teil durch europäische Vorgaben festgelegt ist. Da die Datenforderungen der EU häufig über den in Deutschland vorhandenen Datenbestand hinausgingen, haben die Statistikvorhaben der EU insgesamt auch eine spürbare Ausweitung des Programms der Bundesstatistik gebracht und den Statistischen Ämtern übervolle Auftragsbücher beschert.



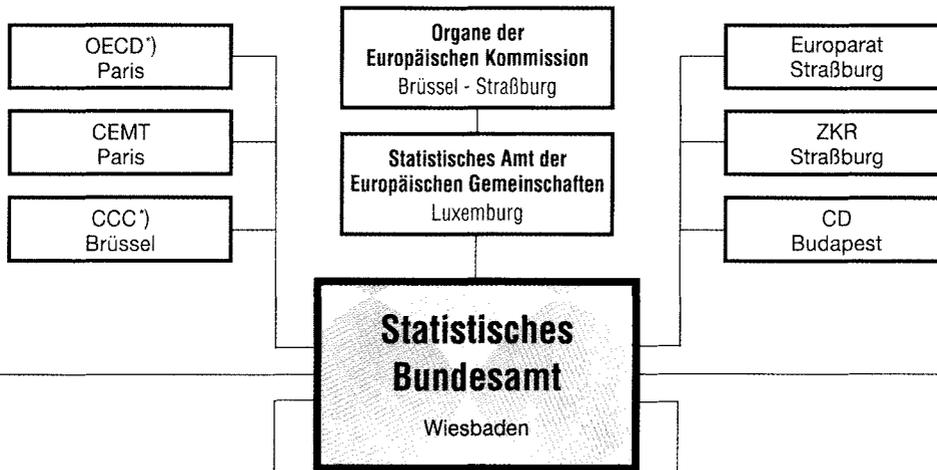
*Das Europäische Statistische Amt  
in Luxemburg, Bâtiment Besch.*

Ungeachtet der zusätzlichen Aufgaben im Zuge des europäischen Einigungsprozesses – aber auch durch nationale Vorhaben wie die Erweiterung der Sozialhilfestatistik, der Steuerstatistiken und der Umweltstatistiken oder die Einführung einer Asylbewerberleistungsstatistik und der Gewerbeanzeigenstatistik –, wurden die Mittel der Statistischen Ämter nicht in gleichem Maße aufgestockt – im Gegenteil: Nach dem „Vereinigungsboom“ erzwangen unter anderem die finanziellen Lasten durch den deutschen Einigungsprozeß eine Einschränkung der öffentlichen Ausgaben in fast allen Aufgabenbereichen. Zusätzlich zu den allgemeinen Einsparungen, die auch die amtliche Statistik trafen, vereinbarten Bund und Länder im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms („Stabilitätspakt“) für die Jahre 1994 – 1996 weitere Haushaltskürzungen bei den

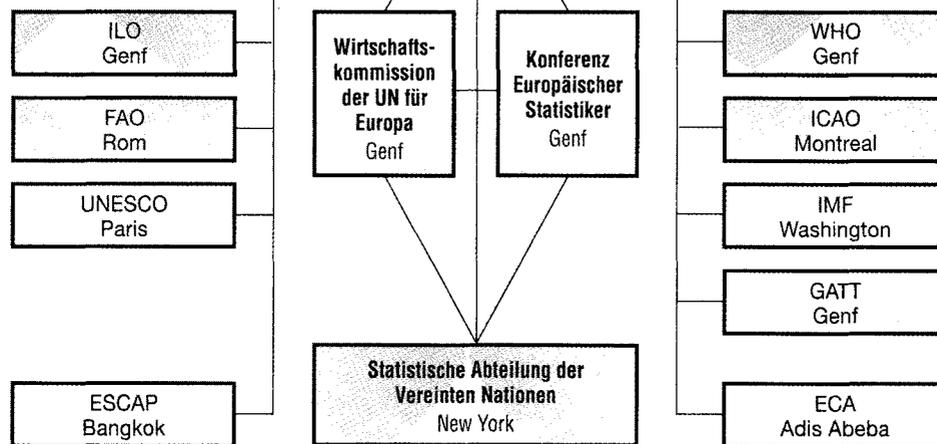
# Internationale Zusammenarbeit

Organisationen, mit denen das Statistische Bundesamt zusammenarbeitet

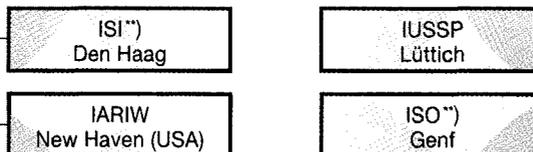
## Amtliche europäische Organisationen



## Amtliche weltweite Organisationen



## Nichtamtliche internationale Organisationen



\*) Zu den Mitgliedstaaten zählen auch außereuropäische Staaten.

\*\*) Halbamtliche internationale Organisationen.

Statistischen Ämtern von jährlich 50 Millionen DM. Um diese Einsparvorgaben zu erfüllen, wurden 1993 und 1994 einzelne Statistiken eingeschränkt oder vorübergehend ausgesetzt; einen großen Teil der Haushalts- und Personalkürzungen mußten die Statistischen Ämter jedoch durch Rationalisierungsmaßnahmen auffangen.

Im Zuge der anhaltenden Knappheit der öffentlichen Kassen und der wachsenden Sorge um die Zukunft des Standorts Deutschland wurde in Politik und Öffentlichkeit immer häufiger der Ruf nach dem „Schlanken Staat“ laut: Die öffentlichen Ausgaben müßten gesenkt und die Unternehmen von administrativen Verpflichtungen entlastet werden. Um diese Forderungen zu erfüllen, setzte sich die Bundesregierung nach der Bundestagswahl 1994 unter anderem das Ziel, amtliche Statistiken „auf das absolut Notwendige zu reduzieren.“<sup>17</sup> Zu diesem Zweck ordnete sie im April 1995 eine flächen-deckende Überprüfung des Programms der Bundesstatistik an.<sup>18</sup> Als Ergebnis der Überprüfung wurden insgesamt 45 Maßnahmen zur Einschränkung oder Rationalisierung von Bundesstatistiken beschlossen, 15 Statistiken wurden ganz eingestellt. Um den Umfang des statistischen Programms dauerhaft zu begrenzen, führte die Bundesregierung im Jahre 1996 das sogenannte „Omnibusprinzip“ ein: Wenn eine Statistik neu eingeführt oder eine vorhandene Statistik ausgeweitet werden soll, müssen die entstehenden Kosten durch Einsparungen bei anderen Statistiken ausgeglichen werden.



*Schlanker Staat –  
Fitness-Training für die  
amtliche Statistik.*

<sup>17</sup> Regierungserklärung des Bundeskanzlers vor dem Deutschen Bundestag „Aufbruch in die Zukunft: Deutschland gemeinsam erneuern“, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 24. November 1994, Nr. 108, S. 985 – 992, hier: S. 987.

<sup>18</sup> Siehe hierzu: Klitsch, W.: „Überprüfung des Programms der Bundesstatistik“, in: „Wirtschaft und Statistik“, 3/1996, S. 141 – 146.

## 2.5 Ausblick: Amtliche Statistik in der „Informationsgesellschaft“

Die amtliche Statistik sieht sich unverändert der Forderung ausgesetzt, das statistische Programm einzuschränken, um auf diese Weise öffentliche Mittel einzusparen und die Befragten von statistischen Meldungen zu entlasten. Dem stehen jedoch wachsende Anforderungen an die amtliche Statistik gegenüber, die sich aus der rasanten Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland zu einer Informationsgesellschaft ergeben.

Zum einen spricht vieles dafür, daß der Bedarf an amtlichen Statistiken künftig eher steigen wird:

- Information gewinnt als Produktionsfaktor, vor allem als „Rohstoff für fundierte Entscheidungen“, zunehmend an Bedeutung. Denn die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse werden zunehmend komplizierter und vielfältiger, und wer sich in dieser Welt orientieren und verantwortungsbewußt entscheiden will, braucht zuverlässige Informationen über den Zustand der Welt.



Erde-Funkstelle Raisting bei München (Satelliten-Funk).

- Der Fortschritt auf dem Gebiet der Informationstechnik gibt uns immer mächtigere Instrumente an die Hand, um große Datenmengen schnell und kostengünstig zu verarbeiten, weiterzugeben und für die Verbesserung der Planungs- und Entscheidungsprozesse zu nutzen. Mit den wachsenden Möglichkeiten und sinkenden Kosten der Informationsverarbeitung wird auch die Nachfrage nach Informationen steigen.

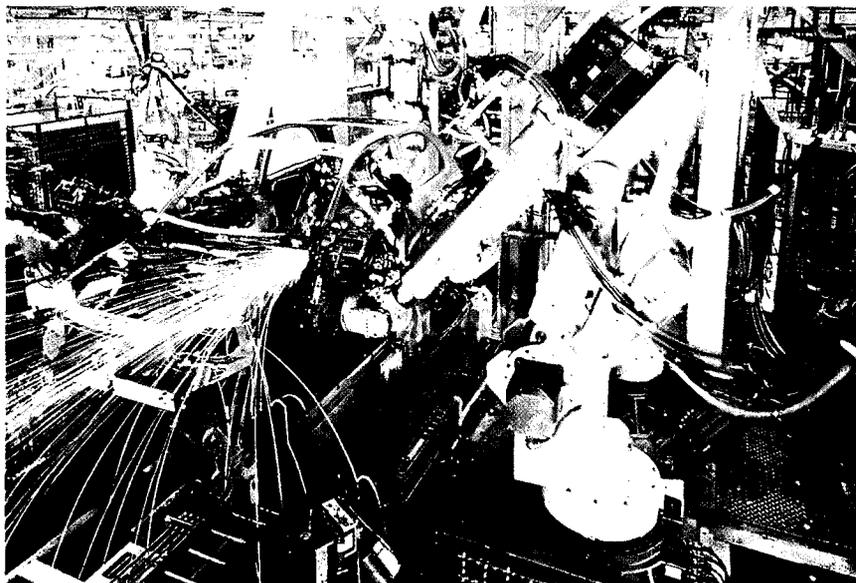
Die Entwicklung zur Informationsgesellschaft wird aber nicht nur ein „Mehr“ an Nachfrage nach statistischen Ergebnissen mit sich bringen, sondern auch die qualitativen Anforderungen an das Leistungsangebot der amtlichen Statistik erhöhen:

- In einer dynamischen Wirtschaft mit immer kürzeren Produkt- und Innovationszyklen kommt es besonders darauf an, daß die Ergebnisse der amtlichen Statistik aktuell vorliegen. Für Informationsanbieter wie das Statistische Bundesamt wird künftig mehr denn je gelten: „Doppelt gibt, wer schnell gibt“.

– Damit die Nutzer die statistischen Informationen schnell und kostengünstig weiterverarbeiten können, müssen sie in einer Form vorliegen, die einen einfachen Datenzugriff und eine schnelle Weiterverarbeitung der Informationen erlaubt. Mit der wachsenden Verbreitung moderner Informations- und Kommunikationstechnik werden elektronische Datenträger (CD-ROM, Disketten) und leicht zugängliche Online-Systeme (Internet) zunehmend an die Stelle gedruckter Veröffentlichungen treten.

– Neben allgemeinen Grunddaten und zielgruppenorientierten Informationsangeboten werden die Nutzer zunehmend auch „maßgeschneiderte“, auf den individuellen Bedarf zugeschnittene Informationsangebote verlangen.

Schließlich werden sich mit der Entwicklung zur Informationsgesellschaft auch die Inhalte ändern, die statistisch erfaßt werden müssen: Die Produktion verlagert sich immer stärker auf immaterielle Güter, es entstehen neue Branchen und komplexere Formen der Unternehmenszusammenarbeit, und die Arbeitswelt wird sich – etwa durch Telearbeit und neue Arbeitszeitmodelle – deutlich verändern. Die Informationsgesellschaft als Erkenntnisobjekt wird also Anpassungen beim statistischen Programm unumgänglich machen. Da hierfür in der Bundesrepublik Deutschland gesetzliche Änderungen notwendig sind, wird es besonders wichtig sein, den künftigen Informationsbedarf frühzeitig zu erkennen.



*Computergesteuerte  
Schweißstraße in Eisenach.*



*Bildschirmarbeit in der Praxis.*



*Aktive Weiterentwicklung des statistischen Programms zum Nutzen von Gesellschaft und Wirtschaft.*

Den wachsenden Anforderungen an die amtliche Statistik steht allerdings die Forderung nach dem „Schlanken Staat“ gegenüber. Die große Aufgabe der Zukunft wird es daher sein, die neue Herausforderung der Informationsgesellschaft ohne zusätzliche Belastungen für die Befragten und ohne zusätzliche Ressourcen zu bewältigen. Der Statistische Beirat hat in einem Strategiepapier zur Neuordnung der amtlichen Statistik ein Konzept zur Bewältigung dieser Heraus-

forderungen ausgearbeitet,<sup>19</sup> das die amtliche Statistik unter anderem durch folgende Maßnahmen umsetzen will:

- Die weitere Rationalisierung der Arbeitsabläufe durch den Einsatz moderner Informationstechnologie. Das Statistische Bundesamt hat hierzu mit dem Projekt „Statistik 2000“, dem das Leitbild des medienbruchfreien Datenflusses zugrunde liegt, den Grundstein gelegt.
- Die Entlastung der Befragten durch EDV-gestützte Meldungen, wie sie beispielsweise in der Intrahandelsstatistik schon verbreitet sind.
- Die stärkere Nutzung von Verwaltungsunterlagen, vor allem in der Wirtschaftsstatistik. Hierzu müßte die amtliche Statistik ein allgemeines Zugangsrecht zu Verwaltungsregistern und ein Mitspracherecht bei der Ausgestaltung der Register erhalten. Außerdem sollte ein einheitliches Unternehmenskennzeichen eingeführt werden, das vor allem auch die Verfahren in Wirtschaft und Verwaltung rationalisieren würde.
- Die konzeptionelle Weiterentwicklung der einzelnen Berichtssysteme, wie jüngst bei den Wirtschaftsrechnungen privater Haushalte oder den Produktionsstatistiken.
- Den kontinuierlichen Ausbau des Informationsangebots im Internet. Die Nutzer haben hier nicht nur die Möglichkeit, aktuelle Grundinformationen abzurufen, sie können sich auch – gegen ein geringes Entgelt – via Internet beliebige Zeitreihen aus der umfassenden Datenbank STATIS-BUND bereitstellen lassen.

<sup>19</sup> „Vorschläge des Statistischen Beirats für ein Rahmenkonzept zur Neuordnung der amtlichen Statistik“, abgedruckt in: „Wirtschaft und Statistik“, 4/1996, S. 219 – 227.

- Die Verbesserung des Angebots an anonymisierten Mikrodaten für die Analyse wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischer Zusammenhänge. Der 1997 eingeschlagene Weg, der Wissenschaft im Rahmen eines Pilotprojekts zu günstigen Konditionen anonymisierte Mikrodaten zur Verfügung zu stellen, soll weitergegangen werden.
- Die aktive Weiterentwicklung des statistischen Programms gemeinsam mit den Nutzern, damit das Datenangebot auch in unserer dynamischen Wirtschaft und Gesellschaft auf der Höhe der Zeit bleibt. Zu diesem Zweck soll der Statistische Beirat, das Gremium der wichtigsten Nutzer und Befragten der amtlichen Statistik, alle 4 Jahre untersuchen, welche Statistiken verzichtbar geworden sind und wo es neuen dringlichen Informationsbedarf gibt.

Inzwischen werden statistische Daten immer häufiger im europäischen und deutschen Recht zur Bemessungsgrundlage für die Höhe finanzieller Leistungen gemacht. So wird anhand statistischer Ergebnisse beispielsweise festgelegt, wieviel die Mitgliedstaaten an Eigenmitteln an die EU abführen müssen, wie schnell die Renten im Rahmen der nettolohnbezogenen Rentenanpassung jährlich steigen und ob die einzelnen Mitgliedstaaten die Vorgaben des Stabilitätspakts zur Haushaltsdisziplin einhalten oder im Fall eines übermäßigen Defizits entsprechende Geldbeträge hinterlegen bzw. als „Buße“ zahlen müssen. Da die amtliche Statistik immer häufiger „Schiedsrichter“ für solche europa- und wirtschaftspolitische Fragen ist, wäre es sinnvoll, dem Statistischen Bundesamt auch eine größere formale Unabhängigkeit – ähnlich dem Bundesrechnungshof – zuzuerkennen. Dies würde auch eine aktive Weiterentwicklung des statistischen Programms und eine flexiblere Anpassung an den Kundenbedarf erleichtern.

Die Zukunft stellt große Herausforderungen an die amtliche Statistik. Damit die Statistischen Ämter diese Herausforderungen bewältigen und auch in Zukunft ihre gesellschaftliche Funktion erfüllen kann, braucht sie die Unterstützung in Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft.

#### Fotos

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Seite 136, 140, 148, 153, 154, 159 oben, 160. Statistisches Bundesamt: Seite 135, 144, 145, 147, 149, 159 unten. dpa: Seite 151. Eurostat: Seite 155. Telekom: Seite 158.



... die amtliche Statistik – immer häufiger „Schiedsrichter“ für europa- und wirtschaftspolitische Fragen ...



**d** 50 Jahre  
Bundesrepublik  
Deutschland



Statistisches Bundesamt  
Gustav-Stresemann-Ring 11  
65189 Wiesbaden