

Empfehlungen des Statistischen Beirats zur Weiterentwicklung der amtlichen Statistik

Die Bundesregierung und die Landesregierungen haben sich das Ziel gesetzt, die öffentlichen Ausgaben zu verringern und die Wirtschaft von administrativen Verpflichtungen zu entlasten.

Dementsprechend hat der Statistische Beirat, ein Gremium aus Vertretern der Bundesministerien, der Wirtschaft, der Gewerkschaften, der kommunalen Spitzenverbände, der wirtschaftswissenschaftlichen Institute, der Hochschulen sowie der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Empfehlungen zur Weiterentwicklung der amtlichen Statistik erarbeitet. Diese Empfehlungen sind der Bundesregierung im August 1999 zugeleitet worden.

Mit der Veröffentlichung der Empfehlungen des Statistischen Beirats geben wir diese der Öffentlichkeit zur Kenntnis und hoffen, zu einer breiten Diskussion anzuregen.

Amtliche Statistik im Wandel

1. Amtliche Statistiken gehören – wie etwa das Straßennetz – zur öffentlichen Infrastruktur unseres Landes. Sie sind in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion oder bei der Umsetzung innerstaatlicher Reformen (z.B. Beschäftigungspolitik, soziale Sicherungssysteme, Steuersystem, Bildungssystem) eine wichtige Entscheidungsgrundlage für Politik und Verwaltung. Amtliche Statistiken dienen zugleich zahlreichen Nutzern in Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft, sei es als objektive Verhandlungsgrundlage für die Tarifparteien, als Datenquelle für die empirische Wirtschafts- und Sozialforschung oder als unabhängige, neutrale Informationsquelle für die Öffentlichkeit über die wirtschaftliche und soziale Lage in Deutschland.
2. Der strukturelle Wandel zur Informationsgesellschaft verlangt eine Neuausrichtung der amtlichen Statistik: Weg von der "Input-orientierten" Vorgangsbearbeitung hin zum "Output-orientierten" Dienst am Kunden! Oberste Maxime muß die Orientierung an den Bedürfnissen der Nutzer sein, sowohl bei der Programmgestaltung als auch bei der Qualität und Präsentation der Produkte und Dienstleistungen. Zugleich muß sich die amtliche Statistik der Forderung nach Effizienz und möglichst geringer Belastung der Bürger und Unternehmen stellen.
3. Der Statistische Beirat, das durch § 4 Bundesstatistikgesetz einberufene Gremium der Nutzer, Befragten und Produzenten amtlicher Statistiken, hat bereits in seinem "Rahmenkonzept zur Neuordnung der amtlichen Statistik" vom 30. Januar 1996 auf die Herausforderungen der Zukunft hingewiesen und längerfristige Entwicklungslinien für die amtliche Statistik aufgezeigt. An-

knüpfend an dieses Rahmenkonzept hat der Statistische Beirat in den vergangenen Monaten die Bundesstatistik untersucht und insgesamt 38 Empfehlungen – zum Teil einstimmig, zum Teil mehrheitlich – zur Weiterentwicklung des Statistischen Programms erarbeitet.*)

Ziele und Rahmenbedingungen der Überprüfung

4. Das Programm der Bundesstatistik ist in den letzten 20 Jahren 6 mal - und zwar 1980, 1984, 1986, 1993, 1994 und zuletzt in den Jahren 1995-97 - überprüft und verschlankt worden. Seit 1997 hat die amtliche Statistik weitere Maßnahmen zur Statistikvereinfachung und zur Entlastung der Wirtschaft verwirklicht. Jüngste Beispiele sind die Neukonzeption der Produktionsstatistik ab Januar 1999, die rund 11 000 Betriebe von ihren monatlichen und 17 000 Betriebe von ihren vierteljährlichen Meldungen befreit, die Verringerung der Zahl der Befragten in der Intrahandelsstatistik um rund 26 000 Unternehmen und die Anhebung der unteren Erfassungsgrenzen in der Agrarstatistik, die 300 000 kleine landwirtschaftliche Betriebe ab 1999 aus den Meldepflichten zur Statistik entläßt.
5. Der Statistische Beirat vertritt nachdrücklich die Auffassung, daß auch künftig alle Möglichkeiten zur Straffung des Statistischen Programms genutzt werden müssen, um die Befragten weiter zu entlasten, Kapazitäten für neue oder prioritäre statistische Aufgaben zu schaffen und die Kosten der amtlichen Statistik in angemess-

*) Bei einer Beschlußfassung im Statistischen Beirat sind nach § 4 Abs. 3 Bundesstatistikgesetz die Vertreter der Wirtschaftsverbände, der Tarifparteien, der Wissenschaft und der Kommunen stimmberechtigt; die Bundesressorts und die Statistischen Ämter von Bund und Ländern haben nur beratende Stimme.

senem Rahmen zu halten. Der Statistische Beirat sieht aber zugleich, daß in einzelnen Bereichen – wie auf dem Gebiet der Dienstleistungen – ein “Informationsnotstand” herrscht, der dringend behoben werden muß. Bei seiner Untersuchung zu Beginn der 14. Wahlperiode des Deutschen Bundestages ließ sich der Beirat deshalb von 3 Zielen leiten:

- Entlastung der Befragten von statistischen Meldepflichten,
- Reduzierung der Kosten für amtliche Statistiken,
- Weiterentwicklung des Statistischen Programms im Hinblick auf den aktuellen und künftigen Informationsbedarf.

6. Insbesondere Statistikregelungen der EU im Zusammenhang mit der Vollendung des Binnenmarktes und der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion haben dazu geführt, daß ein erheblicher Teil des deutschen Statistischen Programms durch europäische Vorgaben bestimmt ist. Der Statistische Beirat begrüßt den europäischen Harmonisierungsprozeß in der amtlichen Statistik. Die rechtsverbindlichen Vorgaben der Europäischen Union engen jedoch den Spielraum für Änderungen beim Programm der Bundesstatistik immer stärker ein. So mußten mehr als zehn Vorschläge zur Einschränkung von Statistiken u.a. deswegen verworfen werden, weil sie nicht mit bestehenden oder geplanten EU-Rechtsvorschriften zu vereinbaren wären. Um unzumutbare Belastungen für die Befragten und die Statistischen Ämter zu vermeiden, fordert der Statistische Beirat die Bundesregierung auf, überzogenen Datenforderungen der EU entgegenzutreten und darauf hinzuwirken, daß die Anforderungen der verschiedenen Institutionen auf europäischer Ebene koordiniert und damit die Belastungen für die Befragten reduziert werden.

7. Die Bundesstatistik ist mehr als die Summe isolierter Einzelstatistiken. Sie ist ein “Gesamtgebäude”; nahezu alle einzelnen Statistiken bauen aufeinander auf oder ergänzen sich zu einem Gesamtbild der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Lage in Deutschland. So lassen sich viele Statistiken nur dann rationell und in der erforderlichen Qualität gewinnen, wenn die Ergebnisse anderer Erhebungen zur Verfügung stehen.

Die Systemzusammenhänge in der Bundesstatistik zeigen sich besonders deutlich in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, deren Ergebnisse u.a. als Basis

der Steuervorausschätzungen, als Bemessungsgrundlage der deutschen Beitragszahlungen an die EU oder als Grundlage der gesetzlichen Rentenanpassung dienen. Die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen - und ihr wichtigstes Aggregat, das Bruttoinlandsprodukt - können nur auf der Grundlage zahlreicher Bevölkerungs-, Wirtschafts-, Finanz-, Steuerstatistiken usw. aufgestellt werden. Mit der Verfügbarkeit und Qualität dieser Basisstatistiken steht und fällt die Qualität der Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Dabei können schon Ungenauigkeiten in den Ergebnissen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen von weniger als 1 % – etwa über die Beitragszahlungen an die EU oder über die gesetzliche Rentenanpassung – unmittelbar zu Mehrausgaben der öffentlichen Hand von mehreren hundert Millionen DM pro Jahr führen. Bei der Überprüfung einzelner Statistiken mußten daher die Auswirkungen auf das Gesamtsystem und insbesondere auf die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen berücksichtigt werden, damit - für sich genommen - scheinbar unproblematische Änderungen nicht zu beträchtlichen Schäden führen.

Bundesstatistik ist zugleich Länderstatistik: Ergebnisse von Bundesstatistiken dienen auch der Wirtschaftspolitik der Länder und deren Struktur- und Regionalplanung. Aus den Informationsbedürfnissen der Länder und Kommunen ergeben sich bestimmte Anforderungen an Umfang und Struktur der jeweiligen Berichtskreise.

Ergebnisse der Überprüfung

8. Der Statistische Beirat hat insgesamt 67 Maßnahmen geprüft. Als Ergebnis seiner Überprüfung empfiehlt er die im Anhang aufgeführten 38 Maßnahmen, und zwar

- Maßnahmen zur Einstellung von Statistiken 4
- Maßnahmen zur Einschränkung bestehender Statistiken 5
- Maßnahmen zur rationelleren Gestaltung der statistischen Arbeit 13
- Maßnahmen zur Verbesserung des Leistungsangebots 3
- Maßnahmen zur Ergänzung des Statistischen Programms 3
- Prüfaufträge / Neukonzeption von Berichtssystemen 8
- Sonstige 2

9. Die im Rahmen der Bestrebungen des Statistischen Beirats zur Weiterentwicklung der amtlichen Statistik er-

arbeiteten Maßnahmen sollen das Programm der Bundesstatistik an die aktuellen und künftigen Informationsbedürfnisse anpassen. Dabei hat aus der Sicht des Statistischen Beirats die Einführung einer Dienstleistungsstatistik mit Auskunftspflicht besondere Priorität: Obwohl der Dienstleistungssektor auch in Deutschland zu einem Motor für Wachstum und Beschäftigung geworden ist, liegen über wichtige Dienstleistungsbranchen (z.B. Datenverarbeitung, Telekommunikation) nur spärliche Informationen vor. Diese Informationslücken müssen unverzüglich geschlossen werden.

Während der Dienstleistungssektor durch den Strukturwandel zunehmend an wirtschaftlicher Bedeutung gewinnt, verlieren traditionelle Branchen an Gewicht. Sich hieraus ergebende Möglichkeiten zur Reduzierung des statistischen Aufwands sollten genutzt werden. So könnten beispielsweise die Eisen- und Stahlstatistiken deutlich reduziert werden, wenn die Bundesrepublik Deutschland mit Auslaufen des Vertrages der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) im Jahre 2002 nicht mehr verpflichtet sein wird, detaillierte Eisen- und Stahlstatistiken zu erheben.

Die Statistiken im Energiebereich genügen nicht mehr den gewandelten Informationsbedürfnissen der Energiepolitik, insbesondere in den Bereichen Fernwärme, Kraft-Wärme-Kopplung und erneuerbare Energien. Der Statistische Beirat hält es für geboten, die Energiestatistiken an die aktuellen Erfordernisse anzupassen und die verschiedenen energierelevanten Teilerhebungen in einem Energiestatistikgesetz zusammenzuführen und zu systematisieren. Dabei sollte insbesondere die Befragung über den Energieeinsatz in der Industrie neu geregelt werden.

Besondere Herausforderungen an die amtliche Statistik stellt der Wandel in der Arbeitswelt. Neue Beschäftigungsformen wie Telearbeit und flexible Arbeitszeitmodelle erfordern eine konzeptionelle Neugestaltung der Erwerbstätigen- und Verdienststatistiken. Die amtliche Statistik ist aufgefordert, für diese Aufgabengebiete - gemeinsam mit den Nutzern und Befragten - tragfähige Konzepte für die Zukunft auszuarbeiten.

Zuverlässige Bevölkerungsdaten sind, nicht zuletzt wegen der demographischen Veränderungen in Deutschland und Europa, auch künftig unverzichtbar. Deshalb empfiehlt der Statistische Beirat - wie von den Vereinten Nationen und in den anderen EU-Staaten vorgese-

hen - auch in Deutschland wieder eine Volkszählung durchzuführen. Eine traditionelle Zählung kommt aus Kosten- und Akzeptanzgründen nicht in Betracht. Die erforderlichen Daten sollten mit einem Methodenwechsel soweit wie möglich unter Rückgriff auf vorhandene Register gewonnen werden.

Zur Analyse wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Zusammenhänge braucht die Wissenschaft anonymisierte Mikrodaten aus der amtlichen Statistik. Die Bundesstatistik stellt der Wissenschaft seit 1997 im Rahmen eines Pilotprojekts solche Daten gegen ein geringes Entgelt zur Verfügung. Nach Abschluß der Pilotphase sollte dieses Projekt auf eine dauerhafte Grundlage gestellt und finanziell abgesichert werden.

10. Die vorgeschlagenen Maßnahmen werden dazu beitragen, die Wirtschaft weiter zu entlasten. So empfiehlt der Statistische Beirat unter anderem,

- die halbjährliche Statistik bei den holzbearbeitenden Betrieben einzustellen,
- die Periodizität des bisherigen Monatsberichts für Unternehmen im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe auf jährlich zu verlängern,
- die Energiefragen im Monatsbericht im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe mit der vorgeschlagenen Neuordnung der Energiestatistik zu streichen.

Die Einführung einer jährlichen Dienstleistungsstatistik auf Stichprobenbasis - wie sie der Statistische Beirat empfiehlt - ist auch unter dem Belastungsgesichtspunkt die beste Lösung: Nach den EU-Verordnungen über strukturelle Unternehmensstatistik (Nr. 58/97) und über Konjunkturstatistiken (Nr. 1165/98) ist Deutschland verpflichtet, künftig vierteljährliche und jährliche Daten über den Dienstleistungssektor an die EU zu liefern. Um diese Verpflichtungen mit möglichst geringem Aufwand für die Befragten und die Statistischen Ämter erfüllen zu können, sollen die erforderlichen Angaben auf der Basis einer jährlichen Stichprobe in Kombination mit Verwaltungsdaten gewonnen werden. Im Gegenzug zur Einführung einer Dienstleistungsstatistik kann die Kostenstrukturstatistik in diesen Wirtschaftsbereichen eingestellt werden.

Um der amtlichen Statistik neue Möglichkeiten zur Entlastung der Befragten zu eröffnen, müssen die Voraussetzungen zur Nutzung von Verwaltungsdaten für statistische Zwecke verbessert werden. Den Statistischen

Ämtern ist ein allgemeines Zugangsrecht zu bereits erhobenen Verwaltungsdaten einzuräumen, und bei der Ausgestaltung von Verwaltungsregistern sind die statistischen Belange stärker zu beachten. Wie bereits vom Sachverständigenrat "Schlanker Staat" empfohlen, sollte außerdem eine einheitliche Unternehmensnummer eingeführt werden, damit u.a. die amtliche Statistik vorhandene Verwaltungsdaten ohne allzu großen Aufwand weiterverarbeiten kann. Der Nutzen einer solchen Unternehmensnummer reicht allerdings weit über den statistischen Bereich hinaus: Hiervon würden vor allem auch die Unternehmen selbst und die Verwaltungen profitieren.

11. Die Vorschläge des Statistischen Beirats zur Streichung oder Straffung statistischer Erhebungen brächten Einsparungen beim Bund in Höhe von insgesamt 1,5 Mill. DM.

Diesen Einsparungen stehen Kosten beim Bund in Höhe von 0,75 Mill. DM gegenüber. Diese Kosten resultieren fast ausschließlich aus der Empfehlung, die bereits in § 109 des Pflege-Versicherungsgesetzes vom 26. Mai 1994 vorgesehene Pflegestatistik nach langjähriger Vorbereitung nunmehr einzuführen. Der Statistische Beirat unterstützt die Initiative des Bundesrates, der am 25.09.1998 den Entwurf für eine Pflegestatistik-Verordnung vorgelegt hatte (BR-Drs. 689/98).

In diesen Berechnungen nicht enthalten sind die Kosten für eine registergestützte Volkszählung und für eine Dienstleistungsstatistik. Hierzu liegen noch keine Angaben vor. Es steht aber außer Zweifel, daß ein register-

gestützter Zensus weitaus geringere Kosten verursachen würde als die bisherigen Volkszählungen traditioneller Art. Ebenso ist das Konzept der Dienstleistungsstichprobe mit Auskunftspflicht in Kombination mit der Nutzung des Unternehmensregisters und weiterer Verwaltungsdaten die mit Abstand sparsamste Lösung, um die bestehenden Lieferverpflichtungen gegenüber der EU zu erfüllen. Insofern sieht der Statistische Beirat auch in diesen Maßnahmen einen Beitrag zur Kosteneinsparung in der amtlichen Statistik.

Ebenfalls noch nicht quantifizierbar sind die Einsparungen, die sich aus den Empfehlungen zur rationelleren Gestaltung der statistischen Arbeit und zur Verbesserung der Rahmenbedingungen ergeben. Vor allem die strukturellen Maßnahmen – wie die empfohlenen Schritte auf dem Weg zu einer besseren Nutzung von Verwaltungsdaten – werden sich erst mittelfristig in Rationalisierungseffekten niederschlagen.

Empfehlungen an die Bundesregierung

12. Der Statistische Beirat will durch seine Vorschläge dazu beitragen, die amtliche Statistik als einen Teil der öffentlichen Infrastruktur zu modernisieren. Er fordert die Bundesregierung auf, die gemeinsame Initiative von Bürgern und Verwaltung zu unterstützen und – sofern dies zur Umsetzung der Vorschläge erforderlich ist – entsprechende Gesetzesänderungen einzuleiten. Der Statistische Beirat wird gegen Ende der 14. Wahlperiode des Deutschen Bundestages der Bundesregierung über die Fortschritte bei der Weiterentwicklung der amtlichen Statistik berichten.

Anlage

Empfehlungen des Statistischen Beirats zur Weiterentwicklung des Statistischen Programms

Gesamtergebnis	
Als Ergebnis seiner Überprüfung schlägt der Statistische Beirat insgesamt 38 Maßnahmen vor:	
- Maßnahmen zur Einstellung von Statistiken	4
- Maßnahmen zur Einschränkung bestehender Statistiken	5
- Maßnahmen zur rationelleren Gestaltung der statistischen Arbeit	13
- Maßnahmen zur Verbesserung des Leistungsangebots	3
- Maßnahmen zur Ergänzung des Statistischen Programms	3
- Prüfaufträge / Neukonzeption von Berichtssystemen	8
- Sonstige	2
Einsparungen	1 524 000,- DM
Zusätzliche Kosten (ohne einmalige Kosten)	753 000,- DM
Netto-Einsparungen	771 000,- DM

Einstellung von Statistiken

- Einstellung der Erhebung über die Empfänger von Zuschüssen in der Asylbewerberleistungsstatistik, wenn solche Zuschüsse auch weiterhin nur von geringer Bedeutung sind
- Einstellung der Statistik der Bewilligungen im sozialen Wohnungsbau
- Einstellung der Statistik der Holzbearbeitung
- Einstellung des Preisindex für den Wareneingang des Produzierenden Gewerbes

Einschränkung bestehender Statistiken

- Verlängerung der Periodizität beim Monatsbericht im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe (Unternehmenserhebung) auf jährlich
- Sobald das Register funktioniert, soll überprüft werden, ob die Erhebung ganz eingestellt werden kann
- Verzicht auf schwierige Differenzierungen bei den Statistiken im Baugewerbe (bereits umgesetzt)
- Spürbare Reduzierung der speziellen Eisen- und Stahlstatistiken
- Teilweiser Verzicht auf Erhebungen im Bäckerhandwerk (bereits umgesetzt)
- Verlängerung der Periodizität der Ergebnisveröffentlichung bei der Statistik der Baufertigstellungen von monatlich auf jährlich

Rationellere Gestaltung der statistischen Arbeit und Verbesserung der Rahmenbedingungen

- Überarbeitung der Regelung zur Statistik der Schwangerschaftsabbrüche
- Anpassung der rechtlichen Bestimmungen zur Verdiensterhebung im Handwerk an die geltende Handwerksordnung
- Verstärkter Einsatz moderner Erhebungsinstrumente
- Einführung eines einheitlichen Unternehmenskennzeichens
- Schaffung eines allgemeinen Zugangsrechts zu bereits vorhandenen Verwaltungsdaten
- Berücksichtigung statistischer Belange bei der Ausgestaltung von Verwaltungsregistern
- Stärkere Standardisierung der Erhebungsverfahren, insbesondere der Erhebungsbögen
- Angleichung der Durchführungsregelungen für die statistische Geheimhaltung
- Verbesserung der maschinellen Geheimhaltungsverfahren
- Abgleich der Betriebe, die zur vierteljährlichen Handwerksberichterstattung und zu anderen Statistiken melden (bereits umgesetzt)

- Berücksichtigung der Belange der Statistik beim Einsatz von Software bei der Unfallaufnahme
- Langfristiger Übergang auf das Einstromsystem in der Intrahandelsstatistik
- Bessere Nutzung des behördlichen Überwachungs- und Nachweisverfahrens in der Umweltstatistik

Verbesserung des Leistungsangebots

- Fortsetzung der Ost-West-Aufteilung in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, soweit dies aufgrund der Datenbasis noch möglich ist
- Bereitstellung kostengünstiger anonymisierter Mikrodaten für die Wissenschaft
- Einheitlichere Gestaltung des Internet-Angebots der Statistischen Ämter

Durchführung ergänzender Statistiken

- Beteiligung an der Zensusrunde zu Beginn des nächsten Jahrhunderts
- Verabschiedung der Pflegestatistik-Verordnung
- Einführung einer Dienstleistungsstatistik

Prüfaufträge / Neukonzeption von Berichtssystemen

- Fortentwicklung der Erwerbstätigenstatistiken
- Prüfung des Konzepts einer unterjährigen Erhebung des Mikrozensus
- Revision des Systems der Lohnstatistiken
- Verzicht auf wiederkehrende Abfrage von Strukturdaten im Baugewerbe, wenn die Daten dem Register entnommen werden können
- Neuordnung der Energiestatistik
- Weiterentwicklung der Beherbergungsstatistik, insbesondere mit Blick auf eine stärkere Nutzung von Daten der Fremdenverkehrsbehörden
- Prüfung anhand der Erfahrungen der jüngsten Anhebung der Assimilationsschwellen in der Intrahandelsstatistik, ob eine weitere Anhebung möglich ist
- Prüfung, ob die Tiefengliederung der Kombinierten Nomenklatur reduziert werden kann

Sonstige Vorschläge

- Intensivere Zusammenarbeit von Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Statistik
- Verzicht auf mögliche künftige Erhebungen zur Umsetzung der produktbezogenen Regelungen im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz