

Gute Politik braucht gute Statistiken

Anforderungen an die amtliche Statistik in Deutschland aus Sicht der deutschen gewerblichen Wirtschaft

1. Ohne verlässliche statistische Daten ist evidenzbasierte Politik nicht möglich. Diese Erkenntnis muss stärker in das politische Denken und Handeln übergehen.

Die amtliche Statistik ist eine zentrale Säule der Informationsinfrastruktur in Deutschland und ein nicht zu unterschätzendes Element der demokratischen Grundordnung. Statistische Informationen sind eine notwendige Voraussetzung für jede politische und wirtschaftliche Entscheidung, denn erst die quantitative Analyse eines Sachverhalts anhand statistischer Daten führt zur objektiven und nachprüfbaren Beurteilung. Nur so kann bspw. festgestellt werden, ob Handlungsbedarf besteht oder nicht. Wenn auch diese Erkenntnis nicht neu ist, so scheint gerade in Deutschland das Bewusstsein für die Bedeutung der Statistik und die Notwendigkeit einer breiten und tiefen statistischen Datenbasis wenig entwickelt. Zwar sind die Zeiten vorbei, in denen pauschale Forderungen nach einer Halbierung statistischer Meldepflichten ohne Prüfung des Nutzens dieser Daten auf politische Zustimmung stießen, aber der Nutzen von Statistik in der Gesellschaft und für die Gesellschaft ist noch nicht ausreichend anerkannt.

Seit vielen Jahren wird die Diskussion um die Weiterentwicklung der amtlichen Statistik auf den Kosten- und Belastungsaspekt verengt. Ein Grund für diese politische Fokussierung liegt sicherlich darin begründet, dass der Nutzen von statistischen Daten nicht immer unmittelbar ersichtlich ist. Erst dann, wenn Daten nicht in ausreichender Qualität oder gar nicht vorhanden sind, wird die Bedeutung von Statistiken unmittelbar spürbar. Genau das hat sich eindrucksvoll im Zuge der jüngsten europäischen Finanz- und Wirtschaftskrise gezeigt. Der scharfe Einbruch der Wirtschaftsleistung in den Jahren 2008/2009 ließ beispielsweise deutlich werden, wie nützlich Daten über die Auftragsbestände in den Unternehmen gewesen wären. Ab dem Jahr 2014 werden diese Daten nun wieder erfasst und bereitgestellt, nachdem sie zuvor aus Kostengründen gestrichen wurden. Diese Erweiterung einer Statistik in Deutschland kann angesichts der permanenten Statistikkürzungen der letzten Jahre durchaus als ein beginnendes Umdenken hinsichtlich des Nutzenwerts amtlicher statistischer Daten gewertet werden.

Die wachsenden und sich wandelnden Informationsbedürfnisse der Gesellschaft müssen erfüllt werden. So rücken bspw. Anforderungen aus der Energie- und Umweltpolitik immer stärker in den Fokus. Hier bildet die amtliche Energiestatistik die Realitäten nach Entflechtung der Branche und Energiewende nicht mehr ab. Dringend notwendig ist eine reformierte, flexiblere amtliche Energiestatistik, um auch zukünftig das Energiewende-Monitoring verlässlich durchführen zu können.

Gleichwohl war der vor vielen Jahren beginnende Prozess der Verschlankung der amtlichen Statistik notwendig und richtig. Die stetig sinkenden öffentlichen Ausgaben für die amtliche Statistik zwingen diese, nach finanziellen Einsparmöglichkeiten und Prioritätensetzungen zu suchen. Die Unternehmen legen zu Recht Wert darauf, bei Meldepflichten auf unnötigen Belastungen zu verzichten. Die Reduzierung der statistischen Berichtspflichten gilt daher als permanente Aufgabe. Diesen Spagat muss die amtliche Statistik bewältigen. Die Verringerung der Meldebelastung durch amtliche Statistik muss ein prioritäres politisches Ziel bleiben. Dennoch sollte der Nutzenaspekt statistischer Informationen stärker in den Fokus der politischen Überlegungen gerückt werden.

Offene Fragen:

- *Viele setzen Statistik mit Bürokratie gleich. Mit welchen Instrumenten kann mit weniger Aufwand mehr erreicht werden?*
- *Was kann und muss die amtliche Statistik selbst tun, um ihren Nutzwert für Politik und Gesellschaft zu erhöhen und stärker zu verdeutlichen?*

2. Die amtliche Statistik muss sich permanent und vorausschauend dem sich beschleunigenden Strukturwandel und den mit ihm einhergehenden Datenanforderungen anpassen. Hierzu braucht sie einen flexiblen Rechtsrahmen.

Der beschleunigte Strukturwandel in Wirtschaft und Gesellschaft, die wachsende Europäisierung und Internationalisierung der Statistikanforderungen und die politischen Zwänge in Richtung Haushaltskonsolidierung und Bürokratieabbau markieren wichtige Herausforderungen für die amtliche

Statistik in Deutschland. Sie muss sich stetig weiterentwickeln, um auf die veränderten Anforderungen schnell und flexibel reagieren zu können. Produzenten und Nutzer der amtlichen Statistik stellen sich seit vielen Jahren diesen Herausforderungen. Viele Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge wurden eingebracht und umgesetzt.

Der größte Bremsklotz für die Flexibilisierung der amtlichen Statistik blieb bisher jedoch nahezu unangetastet: der starre statistische Rechtsrahmen in Deutschland. Insbesondere das Bundesstatistikgesetz (Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke – BStatG) wird den Anforderungen einer modernen Informationsgesellschaft nicht mehr gerecht. Das BStatG verhindert eine schnelle und flexible Anpassung der Statistik an die Informationsbedürfnisse einer sich rapide und schnell wandelnden Gesellschaft. Vorschläge zur flexibleren Ausgestaltung der statistischen Rechtsgrundlagen liegen seit Jahren auf dem Tisch, allein der politische Wille zur Umsetzung fehlte bislang.

Aufgrund der Dringlichkeit des Handlungsbedarfs hat der Statistische Beirat umfassende Vorschläge für eine Flexibilisierung der amtlichen Statistik erarbeitet, die auch eine grundlegende Reform des BStatG beinhalten. Die Vorschläge reichen von einer deutlich flexibleren und vereinheitlichten Anordnung und Ausgestaltung von Erhebungen, über die Schaffung von Möglichkeiten, Erhebungen für Dritte zuzulassen, bis zur vollen Ausschöpfung des Nutzungspotenzials von Verwaltungsdaten und einem stärkeren Austausch von Mikrodaten. Die Umsetzung dieser Maßnahmen ist dringend notwendig und gehört auf die politische Tagesordnung der neuen Legislaturperiode.

Offene Fragen:

- *Die Reform des Bundesstatistikgesetzes steht nicht im Koalitionsvertrag. Wie kann dieses Vorhaben gleichwohl auf die politische Agenda gelangen?*
- *Andere Länder haben wesentlich flexiblere Rechtsrahmen für ihre amtliche Statistik. Wäre hier nicht ein Benchmarking sinnvoll?*

3. Die jüngste Wirtschafts- und Finanzkrise hat zu einer stärkeren Verankerung der Statistik im politischen Entscheidungsprozess auf europäischer Ebene geführt. Dies hat Folgen für die amtliche Statistik in Deutschland.

Auch die europäische Statistik steht großen Herausforderungen gegenüber, auch sie muss den Spagat zwischen knapperen Ressourcen und wachsenden Anforderungen bewältigen. Die Bedeutung der amtlichen Statistik im politischen Entscheidungsprozess ist in Europa mittlerweile unbestritten. Beispielsweise werden Daten zu den EU-2020 Kernindikatoren und zu statistisch erhobenen Größen im Rahmen der wirtschaftlichen Koordinierung zu Rate gezogen. Insofern ist auch der politische Wille klar erkennbar, die amtliche Statistik für die Erfordernisse einer sich stetig wandelnden Gesellschaft zu rüsten. Auf europäischer Ebene wird derzeit eine grundlegende Neufassung der EU-Statistikverordnung vorbereitet, die erheblichen Anpassungsbedarf auch für die Bundesstatistik erzeugen wird. Deutschland sollte den Anspruch haben, nicht den europäischen Entwicklungen im Bereich der Statistik hinterherzuhinken, sondern vielmehr im Europäischen Statistischen System (ESS) eigene Impulse für die Weiterentwicklung der amtlichen Statistik zu setzen. Dies erfordert stärkere politische Unterstützung.

Dies gilt auch für ambitionierte europäische Projekte wie beispielsweise der FRIBS-Initiative von Eurostat (Framework Regulation Integrating Business Statistics). Durch FRIBS wird sich die bisherige Struktur der Gesetzgebung erheblich verändern, denn die bisherigen Einzelverordnungen sollen in einer einzigen Rahmengesetzgebung integriert werden. Ziel ist es, dass ESS deutlich flexibler zu gestalten, damit es schneller auf Änderungen des Nutzerbedarfs reagieren kann. Deutschland ist Teil des Europäischen Statistischen Systems und muss die europäischen Anforderungen wie alle anderen europäischen Mitgliedstaaten erfüllen. Mit den derzeit geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen wird die deutsche Statistik jedoch bei der Umsetzung von FRIBS an ihre Grenzen geraten. Oft erzwingt die europäische Statistik notwendige Anpassungen und Weiterentwicklungen, die auch die Statistiker in Deutschland im Vorfeld für notwendig erachtet haben, die aber aufgrund der fehlenden politischen Unterstützung erst infolge der europäischen Harmonisierungsbestrebungen umgesetzt werden konnten.

Erklärtes Ziel aus Europa ist es, die europäische Statistik von einem ursprünglich koordinierten Zusammenschluss von nationalen Statistiksystemen zu einem genuin Europäischen Statistischen

System mit konsistenten Statistikprodukten, effizienten Produktionsprozessen und hoher Qualität der Informationen zu wandeln. Es geht um gemeinsame Prinzipien, Regeln und Verfahren, deren Einhaltung kontrolliert werden muss. Hierfür bedarf es einer intensiven Kooperation zwischen Europa und den Mitgliedsstaaten im Sinne einer Partnerschaft auf gleicher Augenhöhe. Deutschland sollte stärker als bisher sein vorhandenes Wissen und Können im Bereich der Statistik einbringen, um dem ESS zum Erfolg zu verhelfen. Ohne politische Bereitschaft und Unterstützung kann dies jedoch nicht gelingen.

Offene Fragen:

- *Ist die stärkere Verankerung der Statistik im europäischen politischen Prozess ein Vorbild für Deutschlands nationale Statistiken?*
- *Was folgt aus der wachsenden Bedeutung der europäischen Ebene im Bereich der Statistik für den föderalen Aufbau der amtlichen Statistik in Deutschland?*

4. Infolge der Notwendigkeit einer stärkeren makroökonomischen Überwachung in Europa hat die Qualität statistischer Daten stark an Bedeutung zugenommen. Ein modernes und europäisch einheitliches Qualitätsmanagement sichert die Zuverlässigkeit und Glaubwürdigkeit statistischer Daten.

Das bisherige Regelwerk zur finanz- und wirtschaftspolitischen Überwachung hat sich insbesondere in der europäischen Wirtschafts- und Finanzkrise als unzureichend erwiesen. Die zukünftige Verlässlichkeit von Daten, etwa über die Haushaltsentwicklung der Mitgliedstaaten, ist von großer Bedeutung, um verlorenes Vertrauen zurückzugewinnen. Bis dato existierte kein umfassendes Verfahren zur Überwachung der Wirtschaftspolitiken in den Mitgliedstaaten. Dies hat auch die Entstehung großer Ungleichgewichte in einigen Ländern mit Risiken für die makroökonomische Stabilität der Europäischen Union erleichtert. Daher wurde ein neues Überwachungs- und Durchsetzungsverfahren eingeführt, um derartige makroökonomische Ungleichgewichte frühzeitig zu erkennen und zu beheben (Macroeconomic Imbalance Procedure – MIP).

Die MIP dient der Vorbeugung und Behebung makroökonomischer Ungleichgewichte und stützt sich u.a. auf ein Scoreboard mit Indikatoren und zugehörigen Schwellenwerten. Falls ein Mitgliedstaat mehrere Schwellenwerte überschreitet, führt die Kommission eine gründliche Überprüfung durch, mit der festgestellt werden soll, ob makroökonomische Ungleichgewichte zu entstehen drohen oder bereits bestehen. Für diesen Fall werden Empfehlungen durch den Europäischen Rat ausgesprochen, die im Ernstfall Sanktionen für die betroffenen Mitgliedstaaten zur Folge haben können.

Um eine hohe Qualität, Zuverlässigkeit und Glaubwürdigkeit statistischer Daten zu gewährleisten, wurde dem Ausbau des Qualitätsmanagements im Europäischen Statistischen System eine zentrale Rolle eingeräumt. So wurde beispielsweise ein Verhaltenskodex für die europäischen Statistiken eingeführt, der einheitliche Prinzipien und Indikatoren für Produkte und Prozesse der Statistik sowie für ihre Institutionen beinhaltet und mit einem System der Selbstregulierung verbunden ist.

Die Anforderungen an die Qualität der Daten sind infolge der notwendigen makroökonomischen Überwachung gestiegen. Der Qualitätskontrolle und -sicherung wurden noch stärker als bisher eine zentrale Rolle eingeräumt. Alle Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Anforderungen an ein modernes Qualitätsmanagement zu erfüllen. Nur eine strenge Überprüfung der Mitgliedsstaaten auf Erfüllung dieser Verpflichtungen kann Verlässlichkeit und Glaubwürdigkeit der Daten garantieren.

Offene Fragen:

- *Was bedeuten die gestiegenen europäischen Qualitätsanforderungen für die amtliche Statistik in Deutschland?*
- *Lassen sich mit den neuen Qualitätsanforderungen „südländische Verhältnisse“ in Zukunft verhindern?*

5. Die wesentlichen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts sind globaler Natur. Darauf muss auch die amtliche Statistik in Deutschland reagieren. Sie muss noch internationaler werden, ohne den nationalen Blick aus den Augen zu verlieren.

Die Globalisierung hat Politik, Wirtschaft und Gesellschaft völlig verändert und vor neue Herausforderungen gestellt. Vorangetrieben durch den rasanten technischen Fortschritt und die Liberalisierung der Güter-, Kapital- und Dienstleistungsmärkte haben sich Umfang und Komplexität der grenzüberschreitenden Transaktionen enorm erhöht, mit tiefgreifenden Folgen für das unternehmerische und politische Agieren. Die Unternehmen haben ihre Produktionsprozesse neu gestalten müssen, um die Chancen eines globalisierten Wettbewerbs zu nutzen. Neue grenzüberschreitende Unternehmenseinheiten sind entstanden, Wertschöpfungsketten wurden global völlig neu zusammengesetzt. Für viele deutsche Unternehmen sind die Aktivitäten im Ausland und die Rahmenbedingungen dort für den Unternehmenserfolg mittlerweile mindestens ebenso wichtig wie das Geschäft in Deutschland. Mit der zunehmenden Digitalisierung der arbeitsteiligen Wertschöpfungsprozesse steht die nächste industrielle Revolution vor der Umsetzung mit hohem Veränderungspotenzial für Wirtschaft und Gesellschaft.

Auch Staaten und ihre Subsysteme traten im Zuge der Globalisierung zunehmend in den internationalen Wettbewerb, so auch die amtliche Statistik. International vergleichbare und kostengünstig erhobene Daten in hoher Qualität und Aktualität werden immer wichtiger. Aufgabe der nationalen Statistischen Ämter wird es sein, die bestehenden Statistiken den veränderten Realitäten anzupassen. Dazu kann auch neuer Datenbedarf zählen. International vergleichbare Daten setzen harmonisierte Definitionen und Methoden voraus. Häufig scheitert die Vergleichbarkeit und Zusammenführung nationaler Statistiken daran, dass sie auf unterschiedlichen statistischen Konzepten und Abgrenzungen basieren. Für manche Fragen fehlen statistische Daten völlig, oft werden auch Daten nicht in allen Ländern oder aber erst in jüngster Zeit systematisch erhoben, wodurch Analysen lückenhaft und/oder zeitlich beschränkt bleiben. Das erschwert nach wie vor das Zusammenführen nationaler und internationaler Daten aufgrund unterschiedlicher Systematiken und Definitionen.

Offene Fragen:

- *Wie lässt sich der stetig steigende Bedarf an internationalen, vergleichbaren Daten mit den eher abnehmenden statistischen Ressourcen auf nationaler Ebene in Einklang bringen?*
- *Wie können die stetig steigenden Datenanforderungen sinnvoll priorisiert werden?*

.....