

Prof. Dr. Horst-Dieter Westerhoff

# Die amtliche Statistik in der demokratischen Gesellschaft

*Aufgabe der Statistik ist es, die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Verhältnisse eines Staates abzubilden. Umgekehrt spiegelt sich in Ausgestaltung und Organisation der Statistik das politische System eines Staates wider. Inwieweit die Grundelemente der demokratischen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland – Gewaltenteilung, konkurrierende Willensbildung und partielle politische Integration – auch für die amtliche Statistik Geltung besitzen und welcher Einfluss von ihnen ausgeht, wird im nachfolgenden Gastbeitrag untersucht.*

*Die Gewaltenteilung ist in der Statistik durch das Legalitätsprinzip der Bundesstatistik und die regionale Dezentralisierung, aber auch durch den wachsenden Einfluss der Europäischen Union bei der Statistikgesetzgebung gewährleistet. Differenzierter stellt sich die Rolle der Statistik bei der politischen Willensbildung dar. Aufgrund ihrer Neutralität, Objektivität und wissenschaftlichen Unabhängigkeit ist die amtliche Statistik als Mittel zur gesellschaftlichen Konsensbildung und wichtiges Element der informationellen Infrastruktur anerkannt. Auf der anderen Seite hat sich aber das Klima für die amtliche Statistik in den letzten Jahrzehnten spürbar gewandelt. Das abschließende Kapitel „Statistik und partielle politische Integration“ setzt sich mit dem Umfang des statistischen Programms, der Aufgabenabgrenzung zwischen amtlicher und nicht-amtlicher Statistik und der Frage der Privatisierung auseinander. Dabei wird eine Vielzahl von Themen gestreift, mit denen die amtliche Statistik in letzter Zeit in der politischen und wissenschaftlichen Auseinandersetzung stand oder noch steht.*

*Der Autor dieses Gastbeitrags, Prof. Dr. Dieter Westerhoff, war nach dem Studium der Volkswirtschaftslehre und anschließender Promotion an der Universität Münster zu-*

*nächst im Rheinisch-Westfälischen Wirtschaftsforschungsinstitut in Essen und in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion tätig. Von 1989 bis 2006 war er Gruppenleiter im Bundeskanzleramt, zuletzt zuständig für den Bereich Gesellschaftspolitik. Von 2001 bis 2006 war Prof. Dr. Westerhoff Mitglied des Statistischen Beirats. Als Honorarprofessor für das Fach Statistik an der Universität Duisburg-Essen, als Professor an der Steinbeis-Hochschule Berlin, als geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Gesellschaft zum Studium strukturpolitischer Fragen e. V. und in weiteren Funktionen ist er auch nach Eintritt in den Ruhestand weiterhin wissenschaftlich aktiv. Der nachfolgende Beitrag wurde erstmals im Rahmen einer Vortragsreihe an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam im Jahr 2007 veröffentlicht (Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, Nr. 91). Wie bei Gastbeiträgen in Wirtschaft und Statistik üblich, zeichnet für die darin getroffenen Aussagen und Annahmen allein der Autor verantwortlich.*

## 1 Einleitung

Bei dem Begriff Statistik denkt man zumeist an Tabellen, Schaubilder, Verteilungen, Regressionen, Stichproben usw. Dies sind alles sehr abstrakte Sachverhalte. Dass Statistik auch etwas mit sehr konkreter Politik zu tun hat, wird häufig selbst von Fachvertretern nicht gesehen oder man geht geflissentlich darüber hinweg. Eine Disziplin wie die Wirtschaftswissenschaft, zu der auch die Statistik gerechnet wird und die etwas mit politischer Ökonomie zu tun hat, sollte diesen Aspekt jedoch nicht vernachlässigen. Hier sollen deshalb einige Überlegungen zum Verhältnis von Statistik und Politik angestellt werden. Es geht vor allem darum, das Verhältnis der Statistik zu den Grundprinzipien des

demokratischen Staates zu klären bzw. die Statistik an diesen Prinzipien zu messen.

Versteht man unter Statistik die Sammlung, Sichtung, Aufzeichnung, Darstellung und Auswertung von statistischen Daten, so liegt das spezifisch Gesellschaftliche/Ökonomische vornehmlich im Bereich der Sammlung statistischer Informationen.

In den Naturwissenschaften und verwandten Disziplinen erfolgt die Datengewinnung vorwiegend anhand von Messungen, die das Ergebnis kontrollierter und wiederholbarer Experimente sind. Darüber hinaus steht die Erkenntnis der Natur und der Umwelt im Vordergrund des Interesses.

Im Bereich des Gesellschaftlichen, des Sozialen und des Wirtschaftlichen verbieten sich Experimente vielfach aus ethischen, aber auch aus praktischen Gründen. An ihre Stelle treten die Befragung, die Beobachtung und die fundierte Schätzung zur Gewinnung statistischer Daten. Die Sammlung von Informationen hat hier nicht zuerst einen Erkenntniszweck. Sie ist vor allem handlungsorientiert. Insbesondere der Politiker, aber auch der Unternehmer, der Gewerkschafter, der Verbandsfunktionär, der Bürger usw. wollen eine Handlungsgrundlage und ein Kontrollinstrument für ihr eigenes Tun haben.

Deshalb hat der Staat schon frühzeitig die Sammlung von Informationen über die Gesellschaft und die Wirtschaft als seine Aufgabe bzw. Obliegenheit erkannt. Sie wird damit zu einem Teil staatlicher Politik. Man spricht darum von der „amtlichen Statistik“. Es gab und gibt sie in allen hoch entwickelten Staaten: sowohl im antiken Ägypten als auch in China und im Römischen Reich<sup>1)</sup>, in der Zeit des Absolutismus ebenso wie im nationalsozialistischen oder im kommunistischen Staat. Gleiches gilt auch für alle demokratisch regierten Staaten.<sup>2)</sup>

## 2 Die Statistik als Spiegel der Gesellschaft

### 2.1 Statistik als „Weg in die Realität“

Ohne durch Statistik gewonnene Informationen handeln Regierungen, Verwaltungen, Unternehmen usw. in den meis-

ten Fällen ohne sachliche Fundierung.<sup>3)</sup> Ohne statistische Informationen gäbe es nur den kasuistischen Einzelfall, die Intuition, die Erfahrung oder die Plausibilität der Sachkenner bzw. der politisch Handelnden als Handlungsgrundlage. Man kann damit zwar richtig liegen und manchmal wird auch auf dieser Basis entschieden, aber in diesen Fällen ist die Handlungsgrundlage weder für die Handelnden noch für die Öffentlichkeit nachprüfbar. Außerdem besteht die nicht unbegründete Gefahr, dass aufgrund von Glaubenssätzen oder Ideologien entschieden wird.<sup>4)</sup> Erst die quantitative Situationsanalyse eines gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Problembereichs anhand „allgemeiner“ statistischer Ergebnisse erbringt die nachprüfbare, objektive, neutrale und wissenschaftlich anerkannte Erkenntnis, ob ein Handlungsbedarf besteht und allgemein verbindliche Rechtsetzungen oder andere Maßnahmen zur Problemlösung gerechtfertigt oder notwendig sind. Die amtliche Statistik in Deutschland hat daher die Aufgabe, die für die Willensbildung in der Gesellschaft notwendigen statistischen Informationen über Zustand und Entwicklung von Gesellschaft, Wirtschaft, öffentlichem Leben und Umwelt laufend bereitzustellen.<sup>5)</sup> Sie soll aber auch die Probleme und Zukunftsfragen aufdecken, vor denen die Gesellschaft steht. Man denke nur an die Arbeitslosigkeit, die Staatsverschuldung und die Zunahme des Durchschnittsalters der Bevölkerung mit ihren Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme. Statistiken dienen aber auch in vielfältiger Hinsicht als Bemessungsgröße für politische und soziale Ansprüche.<sup>6)</sup> Darüber hinaus werden sie zur Überprüfung der Ergebnisse wirtschaftlichen Handelns und als Grundlage zur Aufdeckung von wirtschaftlichen Beziehungen und Prognosen herangezogen.<sup>7)</sup>

In diesem Sinne interpretierte auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur Volkszählung vom 15. Dezember 1983 die amtliche Statistik: „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 ... schafft die für eine am Sozialstaatsprinzip orientierte staatliche Politik unentbehrliche Handlungsgrundlage“<sup>8)</sup>.

1) So ist z. B. die Weihnachtsgeschichte auch ein Bericht über eine Volkszählung bzw. über eine Steuerschätzung. Siehe u. a. Demandt, A.: „Sternstunden der Geschichte“, München 2000, S. 68 ff., sowie zu weiteren Volkszählungen in der Bibel Faller, A.: „Bibel und Volkszählung“ in Allgemeines Statistisches Archiv, Bd. 39, 1955, S. 242 ff.

2) Die amtliche Statistik muss ihre Funktion erfüllen, „wobei es gleichgültig ist, ob der Politiker seine Ziele im Wege einer freien oder sozialen Marktwirtschaft, auf dem Wege der Wirtschaftssteuerung, der Planung oder einer rigorosen Bewirtschaftung anstrebt.“ Siehe Fürst, G.: „Aufgaben und Organisation der amtlichen Statistik“ in Allgemeines Statistisches Archiv, Bd. 33, 1949, S. 435. Dass viele der hier geäußerten Gedanken nicht neu sind, zeigt der Blick in ein älteres Lexikon: „Monarchien und republikanische, despotische wie radikale Regierungen bemühen sich seit längerer Zeit, mit Hilfe der Statistik zu dem Ziele zu gelangen, das sie sich vorsezen, den Forderungen zu genügen, die sie als berechtigte anerkennen oder nicht vernachlässigen mögen.“ Siehe „Das große Conversationslexicon für die gebildeten Stände“, fünfter Supplement Band, 1854, S. 969 (Text orthographisch angepasst).

3) Es gibt allerdings auch Fälle, wie z. B. Verteidigungskriege, Katastrophen usw., die ein unmittelbares Handeln erfordern.

4) „Mit dem selben Rechte dürfte man alle Politik weglegen, weil es ohne die Kenntnis des in der Gegenwart ihr vorliegenden Stoffes keine Staatskunst, sondern nur ein blindes Tappen ins Ungefähre geben kann.“ Siehe „Das große Conversationslexicon für die gebildeten Stände“, 1852, S. 117.

5) Siehe u. a. Bartels, H./Fürst, G.: „Entwicklungen in der amtlichen Statistik der Bundesrepublik Deutschland“ in Allgemeines Statistisches Archiv, Bd. 57, 1973, S. 237.

6) So dient das Brutto sozialprodukt als Maßgröße für die Beiträge der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) zur Finanzierung des EU-Haushaltes oder der Preisindex zur Feststellung von Mieterhöhungen.

7) Dies ist seit dem Beginn der modernen Statistik deren anerkanntes Ziel: „Von der Statistik erwartet man die unumstößliche Feststellung geschichtlicher Verhältnisse, die vollgültige Entscheidung über lang bestrittene Fragen; feste Fundamente zur Erkenntnis, wie zur Bewältigung der chaotisch andrängenden Interessen und Strebungen in der Gegenwart, sichere Fingerzeige über die Richtung der verhüllten Bahnen der Zukunft. Siehe „Das große Conversationslexicon für die gebildeten Stände“, fünfter Supplement Band, 1854, S. 969. Die damaligen Vorstellungen gingen sogar noch weiter, denn „so darf man die Politik eine angewandte und darum wieder in Bewegung und Fluß gesetzte Statistik nennen“. Siehe „Das große Conversationslexicon für die gebildeten Stände“, 1852, S. 115.

8) Beilage zum Bundesanzeiger Nr. 241 a vom 24. Dezember 1983.

Daher ist die amtliche Statistik ein „Spiegel der Gesellschaft“, ein Mittel zur „Tatsachenfeststellung“ oder, wie Menges einmal geschrieben hat, „ein Weg in die Realität“<sup>9)</sup>. Auch wird die Statistik als „Kompass“<sup>10)</sup>, „Chronist“<sup>11)</sup>, als „Fernrohr“<sup>12)</sup> auf die Realität oder als „Schiedsrichter“<sup>13)</sup> bezeichnet. Diese Funktion sollte die Statistik in allen Gesellschaftsordnungen erfüllen. Das ist ihre „eigentliche“ oder ihre Hauptaufgabe. Statistik ist in diesem Sinne eine zweckgerichtete Methode, die losgelöst von der jeweiligen Gesellschaftsordnung existiert. Stichproben sind Stichproben, Zählungen sind Zählungen, unabhängig davon, ob sie in einer Demokratie, einem autokratischen Staat oder in einer Diktatur durchgeführt werden.

Dabei garantiert eine gut ausgebaute und gut funktionierende Statistik nicht automatisch eine ebenso gute Politik, denn auch die Entscheidungen, die auf einer guten Statistik beruhen, können falsch sein. Statistik stellt insofern nur eine notwendige Bedingung für eine gute Politik dar, keine hinreichende. Sind jedoch die den Entscheidungen zugrunde liegenden Daten falsch<sup>14)</sup> oder werden die Daten und damit die Wirklichkeit nicht zur Kenntnis genommen<sup>15)</sup>, können die Entscheidungen nur zufällig richtig sein. So werden häufig Fehlentscheidungen ausgelöst. Und die ökonomischen Konsequenzen potenzieren sich, wenn die aus den Fehlentscheidungen abgeleiteten statistischen Daten wiederum falsch berechnet werden.

## 2.2 Statistik als Spiegel des politischen Systems

Die amtliche Statistik ist aber noch in einem anderen Sinne ein Spiegel der Gesellschaft. Sie ist Teil der öffentlichen Verwaltung und unterliegt damit den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungshandelns. Wie die Zielrichtung der statistischen Arbeiten aussieht und wie diese organisiert sind, hängt daher in hohem Maße vom Staatsaufbau eines Landes ab, wie er im Allgemeinen in dessen Verfas-

sung geregelt ist. Statistik ist schließlich Wissenschaft<sup>16)</sup>, allerdings nicht allein im Sinne einer angewandten Mathematik, sondern auch als grundlegendes Element der Wirtschafts- und Gesellschaftswissenschaften. Diese sind aber meist stark am existierenden Staats- und Gesellschaftssystem orientiert. Das bedeutet: Das Statistiksysteem eines Staates wird sowohl über das amtliche Verwaltungshandeln als auch über die Wirtschafts- und Gesellschaftswissenschaften durch das politische System und die Wirtschaftsordnung geprägt. Es spiegelt also das Gesellschaftssystem wider. Die Erkenntnis, dass die Statistik eines Landes durch dessen Staats- und Gesellschaftssystem beeinflusst wird, wird bei uns von der amtlichen Statistik geteilt. Die Statistik wird als gesellschaftlich bedingt angesehen.<sup>17)</sup> Jeder Staat schafft sich danach seine eigene, ihm angemessene Statistik, damit diese ihre Aufgabe als Spiegel der Gesellschaft erfüllen kann. Das politische System prägt danach Ausgestaltung und Funktionsweise der Statistik. Innerhalb dieses Rahmens will die Statistik ein objektives Bild der Realität liefern.

Dazu einige Beispiele:

- Die Wirtschaftsordnung nach klassisch liberalem Muster mit keinen oder geringen staatlichen Eingriffen benötigte keine ausgebaute amtliche Statistik. Je stärker allerdings die staatlichen Eingriffe in den Wirtschaftsablauf werden, umso größer wird auch der Informationsbedarf.
- Eine Verfassung, die ein marktwirtschaftliches Wirtschaftssystem beinhaltet, wird vor allem Marktvorgänge statistisch abbilden, was eine ausgebaute Preisstatistik notwendig macht. Demgegenüber wird eine Zentralverwaltungswirtschaft eine im Vergleich intensive Produktionsstatistik hervorbringen.<sup>18)</sup>
- In China als einem der letzten Länder mit offizieller kommunistischer Wirtschaftsordnung wird die Wertschöpfung des produzierenden Gewerbes nicht nach Produktgruppen gegliedert, sondern nach Eigentumsverhältnissen in

9) Menges, G.: „Wege in die Realität“ in Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Jg. 138 (1982), S. 646 ff. Neben der Statistik identifiziert er aber auch andere Wege, u. a. die Geschichte und das Experiment.

10) Fürst, G., a. a. O., Fußnote 2, hier: S. 435.

11) Statistisches Bundesamt (Hrsg.): „Amtliche Statistik – Ein konstitutives Element des demokratischen Staates“, Wiesbaden 1998, S. 1.

12) Biedenkopf, K.: „Rede auf der 76. Tagung der Leiter der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder am 14. Mai 1997 in Dresden“ in WiSta 12/1997, S. 813 f.

13) Siehe Fußnote 11, hier: S. 27.

14) Mit Blick auf bestimmte unzureichende Statistiken in den Vereinigten Staaten wurde die „Mechanik“ von Fehlentscheidungen aufgrund fehlerhafter Statistiken folgendermaßen beschrieben: „Sind die den Entscheidungen zugrunde liegenden Daten aber falsch, können die Entscheidungen selbst kaum richtig ausfallen, müssen in die Irre führen. Schlechte Statistiken lösen somit neue Fehlentwicklungen aus. Und die ökonomischen Konsequenzen potenzieren sich, wenn die aus den Fehlentwicklungen abgeleiteten statistischen Daten wiederum falsch berechnet werden ... Während aber die Märkte spontane Reaktionen auf eine falsch ermittelte statistische Größe hinterher mindestens so spontan korrigieren können, sitzt die Regierung auf ihrem eigenen falschen Zahlenmaterial möglicherweise lange Zeit fest. Es wird zur Basis für wirtschaftspolitische Zukunfts-Entscheidungen, die ihrerseits erst recht zu Fehlentscheidungen führen können ... Schlechte Zahlen ... führen zu schlechter Politik und möglicherweise zu einer Rezession statt einer Erholung ... Jeder glaubt für sich selbst zwar nicht an die Korrektheit der Daten, aber er unterstellt anderen, daß sie daran glauben. Und folglich muß er selbst so handeln, als glaube er an die Daten, um von den anderen nicht abgehängt zu werden. Ein wahrer Teufelskreis.“ Siehe Zwätz, D.: „Das falsche Zahlenmaterial der US-Statistiker führt auf Dauer zu schweren wirtschaftlichen und politischen Fehlentscheidungen“ in Handelsblatt, 10./11. November 1989.

15) Ein spezieller Vorwurf an die Politik geht dahin, dass sie statistische Informationen überhaupt nicht zur Kenntnis nimmt. Siehe Biedenkopf, K., Fußnote 12, hier: S. 813 f. Von manchen Beobachtern wird auch von „Faktenresistenz“ gesprochen.

16) Den „Doppelcharakter“ der Statistik von Verwaltung und Wissenschaft betont besonders von der Lippe, P.: „Ideal und Realität der amtlichen Statistik in Deutschland, familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale“ in Jans, B./Habisch, A./Stutzer, E. (Hrsg.): „Max Wingen zum 70. Geburtstag“, Graftschaff 2000, S. 355 ff.

17) „Die Weiterentwicklung der amtlichen Statistik kann ... nicht losgelöst von der Staats- und Wirtschaftsordnung betrachtet werden, die in den einzelnen Ländern herrscht und damit von den Zielen und Aufgaben, die sich die staatliche Ordnung in den einzelnen Ländern gesetzt hat und von den Methoden und Mitteln, derer sich der Staat bedient, um seine Ziele zu verwirklichen.“ Siehe Fürst, G.: „Wandlungen in der Aufgabenstellung der amtlichen Statistik“ in Allgemeines Statistisches Archiv, Bd. 47, 1963, S. 210. „... die amtliche Statistik (muss) sich in jedem Land in die verfassungsmäßigen Gegebenheiten, in das Wirtschafts- und Gesellschaftssystem und in den allgemeinen Behördenaufbau einfügen.“ Siehe Bartels, H./Fürst G., a. a. O., Fußnote 5, hier: S. 237 und S. 251. „Überblickt man die Geschichte und Entwicklung der amtlichen Statistik seit ihren Anfängen, so zeigt sich, dass sie stets in ein sich wandelndes Geflecht von interessengeleiteten Einflüssen im Spannungsfeld von Politik, Staat und Gesellschaft eingebettet war.“ Siehe Hohmann-Dennhardt, C.: „Amtliche Statistik und ihre Bedeutung für die demokratische Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland“ in Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.): „50 Jahre Bundesrepublik Deutschland – Amtliche Statistik – Ein konstitutives Element des demokratischen Staates“, Wiesbaden 1999, S. 15 ff., hier: S. 17 f.; „Die amtliche Statistik unterrichtet nicht nur über das Geschehen in der Bundesrepublik Deutschland, sondern das Statistiksysteem wurde durch das politische System und seine Entwicklung wesentlich geprägt.“ Siehe Statistisches Bundesamt (Hrsg.), a. a. O., Fußnote 11, S. 1.

18) Siehe Fürst, G., a. a. O., Fußnote 17, hier: S. 215.

„staatseigene Unternehmen“, „Kollektivunternehmen“ und „Aktiengesellschaften“.

Das bedeutet nicht, dass die Ausgestaltung von Statistiken mit ihrem Frageprogramm, ihren Definitionen, ihren Systematiken usw. ideologisch bestimmt ist, wie manchmal behauptet wird.<sup>19)</sup> Ideologisch würde nämlich bedeuten, dass die herrschende Gesellschaftsschicht ihr besonderes Klasseninteresse als Interesse von allgemeiner gesellschaftlicher Relevanz darstellt, um so ihre Herrschaft zu sichern.<sup>20)</sup> Kommt die Statistik ihrer Aufgabe nach, die Realität darzustellen, kann sie nicht ideologisch bestimmt sein. Das wäre zum Beispiel der Fall, wenn die Statistiken manipuliert oder gefälscht würden, um eine gewünschte Realität zu erhalten. Auch hier sei ein Beispiel angeführt: Die Notwendigkeit der Erstellung einer Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) ist weltweit anerkannt. Das galt und gilt sowohl für die kapitalistische als auch für die kommunistische Welt. Dass die Konzipierung dieser Statistik nicht ideologisch vorbestimmt ist, sieht man an dem in den Vereinten Nationen vereinbarten und weltweit anerkannten Grundschema der VGR. Von diesem ausgehend gab und gibt es allerdings zwei unterschiedliche Ausgestaltungen des Systems. Diese ergeben sich hauptsächlich aus dem unterschiedlichen Produktionsbegriff beider Wirtschaftssysteme.<sup>21)</sup> Weitere Ausdifferenzierungen, je nach den nationalen Bedürfnissen, werden praktiziert.

Dieses Bild ist aber nicht vollständig. Denn man kann noch weiter gehen und behaupten, dass auch umgekehrt die Statistik Einfluss auf das politische und wirtschaftliche System eines Staates hat.<sup>22)</sup> Das liegt daran, dass die statistische Zahl Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit garantiert, was das Fehlen von statistischen Informationen, die „Nichtzahl“, auf keinen Fall vermag. Das bedeutet, dass ein wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Bereich mit einer wenig ausgebauten Statistik in der Öffentlichkeit auch nur wenig wahrgenommen wird.<sup>23)</sup> Wer weniger wahrgenommen wird, hat auch weniger Einfluss auf die Politik, denn seine Probleme lassen sich weniger belegen, Nachweise können nicht geliefert, die Öffentlichkeit nicht sensibilisiert werden. Er kann auch weniger Einfluss auf die Ausgestaltung der Statistik nehmen.

Dies ist ein sich selbst verstärkender Prozess zwischen dem politischen Einfluss, den eine gesellschaftliche Inter-

sengruppe hat, ihrer Möglichkeit, das sie betreffende Statistikfeld mitzubestimmen, was wiederum den politischen Einfluss dieser Gruppe stärkt. Das erklärt, warum zum Beispiel die Agrarlobby seinerzeit beim Übergang zur Industriegesellschaft vehement für die Beibehaltung einer intensiven und umfassenden Agrarstatistik gekämpft hat. Es erklärt aber auch in heutiger Zeit, warum sich die gewerbliche Wirtschaft beim Übergang in die Dienstleistungsgesellschaft ganz ähnlich verhalten hat und dass der dringend notwendige Ausbau der Dienstleistungsstatistik lange Zeit auf sich hat warten lassen.<sup>24)</sup>

### 3 Grundelemente der demokratischen Ordnung

Um das Verhältnis von amtlicher Statistik und demokratischer Ordnung in Deutschland zu klären und um festzustellen, in welcher Weise das politische System die Statistik prägt, müssen zunächst die Grundelemente der staatlichen Ordnung bei uns identifiziert werden.<sup>25)</sup>

Das erste Element staatlicher Ordnung ist das der Organisation der staatlichen Herrschaft. Von einem monistischen System spricht man dann, wenn es nur ein einziges Herrschaftszentrum gibt. Gibt es hingegen mehrere Zentren, sodass die ganze Staatsmacht nirgendwo konzentriert ist und sie sich gegenseitig begrenzt und kontrolliert, spricht man von einer pluralistischen Herrschaft. Diese Gewaltenteilung kann horizontal erfolgen durch Aufteilung in Legislative, Exekutive und Jurisdiktion. Sie kann aber auch in einem föderalen System vertikal gestaltet werden. An Stelle von horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung spricht man auch von inhaltlicher und räumlicher Gewaltenteilung.

Ein zweites wesentliches Element des demokratischen Staates ist das der „konkurrierenden Willensbildung“, das sich in freien Wahlen, Mehrheitsentscheidungen, Meinungs-, Presse-, Redefreiheit usw. äußert. Dieses Prinzip resultiert aus der Tatsache, dass die Menschen in einer Gesellschaft zusammenleben und zusammenwirken. Das Ergebnis dieses Zusammenlebens wird Gemeinwohl genannt und es besteht die Auffassung, dass es auch Aufgabe des Staates ist, für das Gemeinwohl Sorge zu tragen. Dabei geht man davon aus, dass unterschiedliche Auffassungen über

19) So wird von Eppler, E., festgestellt: „Jede Statistik hat ihre ideologischen Grundlagen. Das spricht nicht gegen sie, aber man muß es wissen.“ in „Maßstäbe für eine humane Gesellschaft: Lebensstandard oder Lebensqualität?“, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1974, S. 33.

20) Als Ideologie werden traditionell die Weltanschauungen oder wissenschaftlichen Konstrukte von gesellschaftlichen Gruppen, Nationen, Völkern usw. bezeichnet, die mit dem Anspruch wissenschaftlicher Exaktheit und genereller Gültigkeit in die politische Praxis umgesetzt werden sollen. Bei Marx erhält der Begriff eine Wandlung dahingehend, dass die herrschende Klasse ihr Klasseninteresse als Interesse von allgemeiner gesellschaftlicher Relevanz darstellt, um so die eigene Herrschaft zu sichern.

21) Siehe von der Lippe, P.: „Wirtschaftsstatistik“, 4. Auflage, Stuttgart 1990, S. 171 ff.

22) So wurde auch in den 1970er-Jahren mit Blick auf die damalige Wachstumskepsis festgestellt: „Tatsache ist, dass die Eigenheiten der Wachstumsstatistik, eben weil sie sich so objektiv gab, unser Leben und das anderer Völker mehr geprägt haben als mancher wahr haben will. Deshalb gibt es heute eine Wachstumsdiskussion“. Eppler, E., a. a. O., Fußnote 19, hier: S. 35.

23) Dabei machen sich die Interessenvertreter die folgende Eigenschaft der Statistik zunutze, die schon vor 150 Jahren erkannt wurde: „In den Augen aller hat die Statistik an Bedeutung nach dadurch zunehmen müssen, dass man sich überzeugte, wie man nicht nur die als wichtig bereits bekannten Verhältnisse und Bedingungen nur mit Hilfe der Statistik in ihrer vollen Wahrheit zu erkennen und zu würdigen vermöge, sondern sie auch so viele anderer, vorher als gleichgültig oder unbedeutend erschienene Gegenstände durch die statistischen Nachforschungen urplötzlich in ihrer großen Bedeutsamkeit für das Leben der bürgerlichen Gesellschaft hervortreten. Siehe „Das große Conversationslexicon für die gebildeten Stände“, fünfter Supplement Band, 1854, S. 969.

24) Die wissenschaftliche Auseinandersetzung über die Frage, ob in Deutschland eine „Dienstleistungslücke“ im Vergleich zu anderen Ländern bestehe, entzündete sich vor allem an der Benutzung unterschiedlicher Statistiken. Siehe u. a.: „An der Dienstleistungslücke entzweit sich die Wirtschaftsforschung“, Artikel in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 15. Januar 1998; „Dienstleistungslücke – Die Tücken der Statistik“ in iwv – Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 6 vom 5. Februar 1998. Haß, H.-J.: „Industriennahe Dienstleistungen: ökonomische Bedeutung und politische Herausforderung“ in Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, 223, Köln 1995, insbesondere ab S. 10. Zur Diskussion um die Dienstleistungsstatistik siehe Scheinost, U.: „Zur Notwendigkeit einer konsistenten amtlichen Dienstleistungsstatistik“ in Statistisches Bundesamt (Hrsg.): „Kooperation zwischen Wissenschaft und amtlicher Statistik – Praxis und Perspektiven“, Schriftenreihe „Forum der Bundesstatistik“, Band 34, Wiesbaden 1999, S. 43 ff.

25) Zum Folgenden siehe u. a. Hättich, M.: „Begriff und Formen der Demokratie, Mainz 1966, sowie ders.: „Demokratie als Herrschaftsordnung“, Köln, Opladen 1967, S. 85 ff.

das Gemeinwohl bestehen und sich eine dieser Positionen in demokratischen Entscheidungsprozessen durchsetzen muss. Demgegenüber kann als eine andere Lösungsmöglichkeit eine monopolistische Willensbildung gesehen werden. Die politische Entscheidung wird dann von einem Einzelnen oder einer Gruppe, jedenfalls durch eine einzelne Institution getroffen.

Das dritte grundlegende demokratische Prinzip ist das der „partiellen politischen Integration“. Danach sind Staat und Gesellschaft nicht identisch. Weite Bereiche des Lebens entziehen sich dem Politischen. Ausfluss dieses Prinzips ist u. a. die Versammlungsfreiheit oder die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung. In nicht demokratischen Ordnungen ist es der Normalfall, dass der Staat prinzipiell die einzige gesellschaftliche Integration der Gesellschaft darstellt.<sup>26)</sup>

Sieht man sich unter diesem Gesichtspunkt die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland an, so ergibt sich, dass nach ihr

- die politische Herrschaft pluralistisch ist (unabhängige Rechtsprechung, Verfassungsgerichtsbarkeit, föderaler Aufbau, unabhängige Notenbank usw.),
- die politische Willensbildung konkurrierend vor sich geht (freie Wahlen, konkurrierende Parteien, Mehrheitsentscheidungen in den Parlamenten, Meinungsfreiheit, Redefreiheit, Pressefreiheit usw.) und
- die politische Integration nur partiell ist (staatsfreie Sphäre durch Grundrechte gesichert, Vereinigungsfreiheit, Freiheit, sich wirtschaftlich zu betätigen, Religionsfreiheit, Freiheit der Wissenschaft usw.).

Ist das konkrete statistische System ein Spiegel des gesellschaftlichen Systems, stellt sich die Frage, wie die deutsche amtliche Statistik in unserem politischen System funktioniert und in welchem Verhältnis sie zu den demokratischen Strukturelementen steht.

## 4 Statistik und Gewaltenteilung

### 4.1 Das Legalitätsprinzip

Untersucht man die Frage, in welchem Verhältnis die amtliche Statistik zur Gewaltenteilung steht, so ist festzustellen: In Deutschland wird die amtliche Statistik der Exekutive zugeordnet, also der handelnden staatlichen Ebene. Das Statistische Bundesamt ist eine selbstständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern. Allerdings wirken alle Staatsgewalten, neben

der Exekutive auch noch die Legislative und die Jurisdiktion, an der Statistik mit. Der Prozess der Erstellung von Statistiken unterliegt demnach dem Prinzip der Gewaltenteilung.

Für die heutige Stellung der amtlichen Statistik spielt das „Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke“ vom 3. September 1953 eine zentrale Rolle. Dieses Gesetz gehört zu den wichtigen ordnungspolitischen Weichenstellungen der Nachkriegszeit. Es wird daher richtigerweise auch als „Grundgesetz der Bundesstatistik“ bezeichnet. Es spricht für die Qualität dieses Gesetzes, dass es in den gut 50 Jahren seines Bestehens erst zweimal – 1980<sup>27)</sup> und 1987<sup>28)</sup> – grundlegend novelliert werden musste. Leider wird das Gesetz im Zusammenhang mit den ordnungspolitischen Grundsatzentscheidungen zur Schaffung unserer Wirtschaftsordnung in Deutschland nach dem Krieg nicht gebührend gewertet.

Dieses Gesetz legt die Stellung und die Aufgaben des Statistischen Bundesamtes fest. Zu den Aufgaben des Statistischen Bundesamtes gehört es unter anderem, Bundesstatistiken methodisch und technisch vorzubereiten und weiterzuentwickeln sowie auf die einheitliche und termingemäße Durchführung der Bundesstatistiken durch die Länder hinzuwirken, damit bundesweit einheitliche Ergebnisse gewonnen werden können. Darüber hinaus stellt das Statistische Bundesamt die Bundesergebnisse zusammen und veröffentlicht sie. Ferner regelt das Bundesstatistikgesetz die Anordnung von Statistiken, die Auskunftspflicht, die statistische Geheimhaltung und setzt einen Statistischen Beirat aus Vertretern der Nutzer, der Produzenten und der Befragten der Bundesstatistik ein.

Die Allgemeinverbindlichkeit des Gesetzes regelt insbesondere, dass hinsichtlich der Heranziehung zu statistischen Erhebungen keine Privilegien zulässig sind. Vielfach greifen statistische Erhebungen in die Rechtssphäre des Einzelnen ein. Auf jeden Fall werden sie häufig vom Befragten als Belastung empfunden. Solche Eingriffe sind daher nur aufgrund eines Gesetzes möglich. Dafür ist es wichtig, dass Rechte und Pflichten der Betroffenen bei einer Erhebung genau definiert werden. An zentraler Stelle stehen dabei die Auskunftspflicht des Befragten und als notwendiges Korrelat die Gewährleistung der Geheimhaltung der statistischen Einzelangaben. Dem Schutzgedanken des Bürgers entspricht es, wenn dabei die Auskunftsverweigerung als Ordnungswidrigkeit, die Verletzung der Geheimhaltungspflicht jedoch als Straftat geahndet wird.

Jede einzelne Statistik bedarf darüber hinaus einer rechtsverbindlichen Anordnung, im Regelfall durch ein Bundesgesetz. Die Anordnung durch Rechtsverordnung oder die Durchführung von Bundesstatistiken ohne Anordnung durch einzelstatistisches Gesetz oder Rechtsverordnung sind die

26) Um von einer Demokratie im heutigen Sinne zu sprechen, müssen noch weitere Elemente hinzutreten, die jedoch im vorliegenden Zusammenhang nicht zu beachten sind. Die drei Elemente pluralistische Herrschaft, konkurrierende Willensbildung und partielle politische Integration erfordern zusätzlich, dass alle Bürger die Möglichkeit haben, sich an der Einsetzung und Abberufung der Herrschenden zu beteiligen und selbst Herrschaftspositionen zu erlangen. Grundsätzlich müssen alle Bürger auch die Möglichkeit haben, sich an der politischen Willensbildung zu beteiligen.

27) Im Jahr 1980 erfolgte die erste größere Novellierung, deren Ziel die Verbesserung der Aktualität, der Flexibilität und der Qualität der Bundesstatistik war. Die Durchführung der Bundesstatistik sollte rationalisiert, die Anpassung an neuere Entwicklungen im nationalen und internationalen Bereich erleichtert sowie die Regelungen über die statistische Geheimhaltung vor allem unter dem Aspekt der neueren Datenschutzgesetzgebung verbessert werden. Siehe hierzu auch Bürgin, G.: „Zur Novellierung des Bundesstatistikgesetzes“ in WiSta 8/1980, S. 501 ff. (Anmerkung der Redaktion).

28) 1987 erfolgte die Anpassung des Gesetzes an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983. Zu den Folgen für die Statistik aus diesem Urteil siehe Wingen, M.: „Amtliche Statistik auf dem Prüfstand“ in Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 203, 1987, S. 652 f.

Ausnahme. Dieser „Gesetzesvorbehalt“, der weltweit nicht der Normalfall für die Statistik ist, wird als „Prinzip der Legalisierung“ bezeichnet und gilt als eines der drei Organisationsprinzipien der amtlichen Statistik. Damit liegt die Entscheidung, welche statistische Erhebung durchgeführt wird, nicht bei der Bundesregierung oder gar den statistischen Ämtern, sondern beim Gesetzgeber.

Das Prinzip der Legalisierung hat aber auch im Hinblick auf die sachliche Qualität von Statistiken eine positive Bedeutung. Denn während eines parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens haben die Interessenvertreter Gelegenheit, ihre Anliegen einzubringen. Das ist in Bezug auf die spätere breite Nutzung und Akzeptanz der Statistik von Bedeutung. Schließlich garantiert die gesetzliche Grundlage auch eine hohe Gewähr für die ordnungsgemäße technische Durchführung der Statistik in der Verwaltung.

Das Prinzip der Legalisierung macht die amtliche Statistik allerdings inflexibel. Beim zeitraubenden Gesetzgebungsweg (drei Lesungen im Deutschen Bundestag, Bundesratszustimmung) ist es nicht möglich, Statistiken zu aktuellen Fragen kurzfristig durch Gesetz anzuordnen. Daher sind Rechtsverordnungen zur vorübergehenden Ingangsetzung – aber auch zur vorübergehenden Außerkraftsetzung – von Statistiken möglich.

Das Legalitätsprinzip bietet zudem die Möglichkeit der Überprüfung der Statistikgesetze an der Verfassung. Davon ist bisher mehrmals Gebrauch gemacht worden. Hervorzuheben sind eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht gegen das Mikrozensusgesetz und vor allem die Klage gegen das Volkszählungsgesetz von 1983. Insbesondere das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu dieser letzten Klage hatte und hat weitreichenden Einfluss auf die Entwicklung der deutschen amtlichen Statistik.

## 4.2 Die vertikale Gewaltenteilung

Neben der horizontalen Gewaltenteilung wird die Statistik in der Bundesrepublik Deutschland auch von der vertikalen Gewaltenteilung betroffen. Das „Prinzip der regionalen Dezentralisation“ ist das zweite Organisationsprinzip der Bundesstatistik. Das Grundgesetz (Art. 73 Nr. 11 GG) weist zwar die Gesetzgebungszuständigkeit für Bundesstatistiken der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes zu. Der Bund kann sich damit Statistiken für alle Gebiete verschaffen, die in Bundeszuständigkeit liegen. Die Länder wirken jedoch bei der Bundesgesetzgebung mit und haben insofern eine Einflussmöglichkeit. Schließlich sind die Statistischen Ämter der Länder für die praktische statistische Erhebungsarbeit zuständig, denn die Länder haben die Verwaltungshoheit und führen Bundesgesetze als eigene Ange-

legenheiten durch.<sup>29)</sup> Daraus folgt, dass Datenerhebung und Datenaufbereitung bis hin zu den Landesergebnissen Aufgabe der Statistischen Landesämter sind. Das Prinzip der regionalen Dezentralisation ist nur bei wenigen Statistiken durchbrochen. Für diese zentralen Statistiken liegt auch die Datenerhebung und die Datenaufbereitung beim Statistischen Bundesamt. Dazu gehören u. a. die Außenhandelsstatistik, die Kostenstrukturerhebungen, die Einkommens- und Verbrauchsstichproben, die Großhandelsstatistik und verschiedene Verkehrsstatistiken.

Das Prinzip der regionalen Dezentralisation hat aber auch für die Qualitätssicherung der Statistik bestimmte Vorteile. Zunächst garantiert die größere „Betriebsnähe“, also die räumliche Nähe zwischen amtlicher Statistik und den Befragten, die Möglichkeit einer intensiveren Beziehung, die einen bestimmten Standard der Statistik sichern kann. Eine allgemeine Schwäche des föderalen Systems wirkt sich allerdings auch in der amtlichen Statistik aus. Sie liegt darin, dass wegen der prinzipiellen Einigungsnotwendigkeit zwischen Bund und Ländern Reformen und Weiterentwicklungen der Statistik erschwert werden und einen hohen Abstimmungsbedarf erfordern.

## 4.3 Die Internationalisierung der Statistik

Die Gewaltenteilung ist noch ausgebaut worden, weil in den letzten Jahren die Anforderungen von Seiten der Europäischen Union an die deutsche Statistik deutlich gestiegen sind. Dies ist eine Auswirkung der Ausweitung der politischen Kompetenzen der EU. Insbesondere im Zusammenhang mit der Vollendung des Binnenmarktes Anfang der 1990er-Jahre und der Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion sind eine Reihe von Harmonisierungsrichtlinien erlassen worden.<sup>30)</sup> Dazu gehören zum Beispiel die Berechnung des Bruttosozialprodukts nach den Regeln des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen, die Harmonisierung der Ermittlung der Verbraucherpreise, die Definitionen zum Staatsdefizit, die Regelungen für die Konjunktur- und Strukturstatistiken sowie die Außenhandelsstatistik.

Dies führte nicht nur materiell zu anderen Strukturelementen der Statistik, zum Beispiel durch die Einführung von bisher in Deutschland nur für die gewerbliche Wirtschaft bekannten Unternehmensregistern für alle Wirtschaftsbereiche. Inhaltlich wird das statistische Programm der Mitgliedstaaten mehr und mehr durch die EU bestimmt. Auch in den rechtlichen Grundlagen der Erstellung von europäischen Statistiken hat eine Angleichung der nationalen Rechtsgrundlagen auf europäischer Ebene stattgefunden, sodass wir uns heute auf dem Weg zu einem supranationalen Statistiksystem befinden.<sup>31)</sup> In Deutschland war eine Anpassung des

29) Die Statistischen Landesämter sind demnach keine dem Statistischen Bundesamt nachgeordneten Stellen, sondern organisatorisch, personell und finanziell vom Bund unabhängige Landesbehörden. Sie nehmen auch keine Bundesweisungen bezüglich der Ausführung ihrer Arbeiten entgegen. Siehe auch Bartels, H./Fürst, G., a. a. O., Fußnote 5, hier: S. 240.

30) Eine Begründung für einen Ausbau der EU-Statistik findet sich auch bei Biedenkopf, K., a. a. O., Fußnote 12, hier: S. 816 f. Siehe hierzu auch die Beiträge „Das Europäische Statistische System am Vorabend des Großen Binnenmarktes“ in WiSta 6/1992, S. 343 ff., „Neue Entwicklungen auf europäischer Ebene, Rechtsakte und Projekte“ in WiSta 7/2002, S. 550 ff., sowie „Aktuelle Anforderungen an die amtliche Statistik in Europa“ in WiSta 11/2003, S. 981 ff.

31) Siehe z. B. Verordnung (EG) Nr. 322/97 des Rates vom 7. Februar 1997 über die Gemeinschaftsstatistiken, Amtsbl. der EG Nr. L 52, S. 1. Seine Vorstellungen über die Entwicklung der europäischen Statistik hin zu einem EU-Statistiksystem hat der damalige Generaldirektor von Eurostat, Yves Franchet, schon 1994 in einem Gespräch mit dem Handelsblatt deutlich gemacht. Siehe ari „Der Verzicht auf Statistik kommt der Politik teuer zu stehen“ in Handelsblatt, 30. September/1. Oktober 1994. Zu den Rückwirkungen des EU-Rechts auf die deutsche Statistik siehe die auch heute noch teilweise gültigen Anmerkungen bei Engelster, M.: „Das Recht der Europäischen Gemeinschaften und seine Auswirkungen auf die amtliche Statistik“ in WiSta 4/1985, S. 265 ff.

deutschen an das europäische Statistikkrecht nur in geringem Umfang notwendig, weil wichtige Vorstellungen des deutschen Gesetzes über die Statistik für Bundeszwecke in die europäische Statistikkgesetzgebung eingeflossen sind.

Im Zuge der Globalisierung stellen sich ebenfalls neue Probleme. Einmal gestaltet sich für internationale Investoren der Zugang zu wichtigem statistischen Material überaus schwierig. Außerdem lässt die Konsistenz des Materials zu wünschen übrig. Der Internationale Währungsfonds (IWF) (<http://www.imf.org/>) hat deshalb eine Internetplattform eingerichtet, die hier helfen soll. Dabei kommen viele neue Aufgaben auf die Statistik zu, die insbesondere die Transparenz der aufstrebenden Märkte verbessern sollen. Kaum eines der Industrieländer – geschweige denn der Entwicklungsländer – erfüllt bisher die hohen statistischen Anforderungen, wie sie etwa von der Gruppe der führenden Industrieländer ausgearbeitet wurden. Dies sind allerdings keine Fragen der staatlichen Gewaltenteilung, sondern der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Statistik.

#### 4.4 Exkurs: Statistik in einem monistischen System

In einem Staat mit einem monistischen Herrschaftssystem, also mit einem einzigen Herrschaftszentrum, wie wir ihn in vordemokratischen Staaten bzw. neuzeitlichen totalitären Systemen und Diktaturen finden, hat die Statistik noch andere Ziele als die reine Tatsachenfeststellung über den Zustand der Gesellschaft. Dazu gehört vor allem die Absicherung der eigenen Herrschaft, die meist mit der Diskriminierung bestimmter Personenkreise verbunden ist. Die Statistik dient hier der Propaganda für das eigene System, der Kontrolle und zur Beruhigung der Bevölkerung.

Dabei schreckt man auch vor Manipulationen und Fälschungen der Statistik nicht zurück, wobei das schlechte Gewissen, wenn man von der Öffentlichkeit erwischt wird, kaum zu übersehen ist. Dazu gehört auch, dass sich der Staat ein Monopol zur Erfassung der Daten vorbehält und dass die Veröffentlichungspraxis an politischen Bedürfnissen orientiert wird. Denn Herrschaftswissen wird in aller Regel zu einem knappen Gut gemacht, indem es zur Verschlussache erklärt wird. Voraussetzung dafür sind schwache und abhängige Statistikverwaltungen.<sup>32)</sup> Im Extremfall gehört auch dazu, dass zum Beispiel Einzelangaben veröffentlicht, Statistiken aber geheim gehalten werden.

In der ehemaligen DDR wurde die Statistik in den Dienst des Aufbaus des Sozialismus gestellt.<sup>33)</sup> Dazu gehörte zunächst,

dass sie vor allem ein Mittel der Planung und der Kontrolle der Planerfüllung war. Die Statistik verstand sich aber auch als Instrument der SED im Kalten Krieg. Die Zahlen und Texte mussten ein vorgegebenes Bild zeichnen, das mit den Einschätzungen des Zentralkomitees der Partei übereinstimmte. Es gab unterschiedliche Versionen einer Statistik, für interne Zwecke und für die Öffentlichkeit. Es gab politisch motivierte Vorschriften der Parteiführung über die bei Statistiken anzuwendenden Definitionen. Es gab Anweisungen der Partei bzw. Vorschläge der Statistik, die darauf hinausliefen, korrekt ermittelte Zahlenangaben für die Veröffentlichung um bestimmte Beträge nachträglich nach oben oder unten zu „korrigieren“. Entsprechende textliche Kommentierungen und Formulierungen der Statistik sollten „vorwärtsweisend“ und „konstruktiv“ sein.

## 5 Statistik und konkurrierende Willensbildung

### 5.1 Mittel zur Konsensbildung

Die Statistik als Teil der Exekutive untersteht dem Prinzip der Gewaltenteilung. Insbesondere das Prinzip der Legalisierung der Statistik ist ein sehr klares Konzept, wie es bei vielen deutschen Verwaltungszweigen eingeführt ist. Die Rolle der Statistik bei der politischen Willensbildung ist demgegenüber sehr viel differenzierter.

Die amtliche Statistik ist ein Element des öffentlichen Meinungsbildungsprozesses. Daraus folgt, dass sich jedermann auf solche statistischen Angaben berufen kann, die er für richtig hält. Eine pluralistische Willensbildung lässt das im Prinzip zu. Er wird sich dabei allerdings an der allgemeinen sachlichen Sinnhaftigkeit seines Tuns messen lassen müssen. Es würde ein geordnetes Zusammenleben der Menschen unmöglich machen – zumindest aber sehr erschweren –, wenn nicht nur unterschiedliche Entwürfe über das Gemeinwohl konkurrieren, sondern auch noch unterschiedliche Auffassungen über die Realität bestehen würden, auf die sich diese Entwürfe beziehen. Deshalb ist es effektiv, wenn sich die Willensbildung auf der Grundlage einer einheitlichen Tatsachenfeststellung über die gesellschaftliche, soziale und wirtschaftliche Realität entfaltet. Die Statistik dient der Objektivierung der Willensbildung.

In Deutschland ist es weithin akzeptiert, dass die Ergebnisse der amtlichen Statistik aus der konkurrierenden Wil-

32) Eine der wichtigsten Arbeiten in diesem Bereich war nach dem Krieg, die unter den Nationalsozialisten erfolgte Schwächung der statistischen Ämter wieder rückgängig zu machen. Siehe Hühle, F.: „Die Statistik in Deutschland in den 30er Jahren unter besonderer Berücksichtigung der sogenannten Repräsentativen Methode.“ in Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Jg. 198 (1983), Heft 6, S. 539 ff.

33) Siehe von der Lippe, P.: „Die gesamtwirtschaftlichen Leistungen der DDR-Wirtschaft in der offiziellen Darstellung. Die amtliche Statistik der DDR als Instrument der Agitation und Propaganda der SED“ in Enquete-Kommission „Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland, Band II/3 Machtstrukturen und Entscheidungsmechanismen im SED-Staat und die Frage der Verantwortung, Baden-Baden 1995, S. 1972 ff.; ders.: „Die politische Rolle der amtlichen Statistik in der ehemaligen DDR“ in Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 215 (1996), Heft 6, S. 641 ff.; ders.: „Die politische Rolle der amtlichen Statistik in der ehemaligen DDR“ in Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.): „50 Jahre Bundesrepublik Deutschland – Amtliche Statistik – Ein konstitutives Element des demokratischen Staates“, Wiesbaden 1999, S. 25 ff.; ders.: „The Political Role of Official Statistics in the former East Germany“ in „Four Lectures on the Role of Statistics in a Democracy“, TES (Training of European Statisticians, Eurostat – Hrsg.), o. J. Siehe auch Fuchs, D.: „Die Kunst, aus einem Minus ein Plus zu machen“ in Die Welt, 22. Januar 1986. Maetzke, E. O.: „Am meisten Schwefel in der ‚Straße der Kommune‘“ in Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25. Oktober 1990. Ein gutes Beispiel für die Manipulation von Statistiken ist die Kriminalstatistik der ehemaligen DDR. Sie weist alle Elemente der Statistikknutzung in einer Diktatur auf: Verheimlichung, bewusste Nutzung gegen bestimmte Bevölkerungsgruppen, Verfälschung der Zahlen bis zu einem Faktor 3, Veränderung der Definitionen usw. Siehe Burger, R.: „Ein weites Dunkelfeld – In der DDR wurden Kriminalstatistiken systematisch gefälscht und verheimlicht“, in Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1. Dezember 1999. Aufschlussreich ist das Interview mit dem ehemaligen Chef der DDR-Planungskommission Schürer, worin er die Fälschung der DDR-Statistiken unumwunden zugibt. Siehe Wirtschaftswoche, 29. Juli 1990. Beachtenswert ist auch die Zusammenarbeit der DDR-Führung mit westdeutschen Wissenschaftlern bei den Manipulationsmaßnahmen.

lensbildung herausgenommen sein sollen.<sup>34)</sup> Dazu zwei Beispiele:

- So sind wichtige Elemente der gewerkschaftlichen Lohnfindungsformel – nämlich die aktuelle Lohnhöhe, die Inflationsrate und die Produktivitätsentwicklung – in ihren konkreten statistischen Ergebnissen unbestritten. Dies, obwohl die Interessengegensätze zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern im Bereich der Lohnverhandlungen so scharf sind wie in kaum einem anderen gesellschaftlichen Bereich.
- Ähnlich steht es mit der Arbeitslosenstatistik. Kaum jemand bezweifelt die Grundaussagen dieser Statistik und dass die Höhe der Arbeitslosigkeit ein soziales und wirtschaftliches Problem darstellt.

Eine geringe oder gar fehlende Auseinandersetzung über den Realitätsbezug der deutschen Statistik ist ein Hinweis darauf, dass ihre Ergebnisse als ein außerhalb der Politik stehendes objektives Erkenntnismittel angesehen werden. Die Ergebnisse der Statistik sind daher normalerweise nicht Gegenstand der politischen Auseinandersetzung, sondern ihre Voraussetzung.<sup>35)</sup>

Eine weithin akzeptierte amtliche Statistik kann sogar einen wichtigen Beitrag zur gesellschaftlichen Konsensbildung leisten<sup>36)</sup>, die ja eine konkurrierende Willensbildung nicht ausschließt. Dies ist in einer Gesellschaft, die sich immer weiter ausdifferenziert, eine wichtige Eigenschaft. In einer Gesellschaft, in der nicht mehr ein Grundkonsens auf der Basis der Religion oder der Weltanschauung herzustellen ist, kann die Statistik zumindest eine Grundübereinstimmung über die gesellschaftlichen Fakten erreichen. Die Statistik ist in diesem Sinne die „letzte Auffanglinie“ der konkurrierenden gesellschaftlichen Willensbildung.

Häufig wird behauptet, dass die Statistik eine ähnliche Funktion der Unterstützung des öffentlichen Willensbildungsprozesses habe wie die Presse.<sup>37)</sup> Vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen ist dies nicht richtig. Zwar sollte es auch Aufgabe der Presse sein, über Tatsachen zu berichten. Aber über die Kommentierung nimmt sie am Prozess der Ausdifferenzierung des öffentlichen Willens teil. Im

Übrigen wird die Grenze zwischen Tatsachenbeschreibung und Kommentierung immer weniger eingehalten. Die Statistik hingegen bildet eine der Grundlagen, auf der die Diskussion stattfindet. Insofern ist sie Mittel der Konsensbildung und letztlich der gesellschaftlichen Befriedung. Sie hat von daher mehr gemeinsam mit der Rechtsprechung, die ja letztlich auch eine Tatsachenfeststellung beinhaltet und dem friedlichen Zusammenleben der Menschen dienen soll.<sup>38)</sup>

## 5.2 Die „informationelle Infrastruktur“

Ein wesentlicher Grund für die weitgehende Akzeptanz der amtlichen Statistik ist, dass diese heute nicht mehr allein als ein rein gouvernementales Instrument<sup>39)</sup> verstanden wird. Die amtliche Statistik diente ursprünglich hauptsächlich Verwaltungsaufgaben. Schon der Begriff „statista“ weist auf den gouvernementalen Charakter der Statistik hin, denn er bezeichnet das Wissen, dass ein „statista“ – das heißt ein Staatsmann – zum Regieren besitzen sollte.<sup>40)</sup> Gleiches gilt für das Synonym „Polizeiwissenschaft“ für die Statistik, wie es im 19. Jahrhundert benutzt wurde. „Polizei“ war aus dem griechischen Begriff für Staat oder „Öffentliches Interesse“ abgeleitet. Dabei gab es keine systematische Zusammenfügung der einzelnen Statistiken, kein Programm: „Das Programm der amtlichen Statistik ist wohl ursprünglich in keinem Land auf ein systematisch geschlossenes, allgemeines Konzept zurückzuführen, sondern es ist als eine Summe von Einzelstatistiken entstanden, die für bestimmte staatliche Verwaltungsmaßnahmen in Gang gesetzt worden sind“<sup>41)</sup>.

Heute wird die Statistik als eine staatliche Infrastruktur verstanden<sup>42)</sup>, die die Gesamtheit der für ein befriedigendes Funktionieren der arbeitsteiligen Wirtschaft erforderlichen langlebigen Basiseinrichtungen materieller, institutioneller und personeller Art umfasst. Sie ist damit vergleichbar mit dem Verkehrswesen und der Nachrichtenübermittlung, der Ver- und Entsorgung, dem Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesen. Bei der Statistik handelt es sich um eine Dienstleistungsinfrastruktur, die der gängigen Systematik der öffentlichen Infrastruktur entsprechend dem Bereich der „allgemeinen Verwaltung, inneren Sicherheit, Verteidigung“

34) Dies gilt nicht grundsätzlich. Es gilt vor allem noch nicht für manche internationale Verhandlungen. Ein besonders augenscheinlicher Fall der Auseinandersetzung über statistische Fakten waren die Abrüstungsverhandlungen über Mittelstreckenraketen zwischen den Vereinigten Staaten und der ehemaligen Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken Anfang der 1980er-Jahre. Damals konnte man sich über Jahre nicht auf die Definition von Mittelstreckenraketen und die Einbeziehung bestimmter Waffensysteme in die Verhandlungen einigen. Erst als dies geschehen war, konnte man die Waffensysteme zählen und in relativ kurzer Zeit zu einvernehmlichen Abrüstungsergebnissen kommen. Siehe Sonnenfeld, H.: „Politik der falschen Zahlen“ in Die Zeit, 26. Februar 1982.

35) Aber es mehren sich kritische Stimmen zur Produktqualität der amtlichen Statistik, die nicht immer durch hohe Sachkenntnis ausgezeichnet sind: Siehe etwa „Brüchiges Parkett, Die Zweifel an der amtlichen Statistik mehren sich“ in Der Spiegel, 39/1993, S. 148 f., Dunkel, M./Salz, J.: „Hauptsache zählen“ in Wirtschaftswoche 32/1. August 1996, S. 18 f., Höfer, M. A.: „Riester in der Falle“ in Capital 9/1999, S. 16. Die in diesem Artikel gemachten Behauptungen führten bis zur einstweiligen Verfügung des Statistischen Bundesamtes gegen den Verlag Gruner & Jahr; siehe die Presseerklärungen des Statistischen Bundesamtes vom 16., 18. und 19. August 1999. Dazu schließlich Höfer, M. A.: „Brisante Statistik“ in Capital 10/1999, S. 22.

36) So stellte z. B. der ehemalige Präsident des Statistischen Bundesamtes, Johann Hahlen, fest: „... die amtliche Statistik fördert ... den gesellschaftlichen Konsens“, Hahlen, J.: „Mehr lässt sich nicht kürzen“ in Behörden Spiegel, November 1999, S. 2.

37) Siehe Fußnote 11, hier: S. 7.

38) Dabei ist zu bedenken, dass die moderne Statistik aus dem Zusammenwirken der Geographie und der Rechtskunde hervorgegangen ist. Siehe Fußnote 4, hier: S. 116.

39) „Nur auf diese Weise lernt man nicht bloß den jeweiligen Bestand der Staatskräfte kennen, sondern zugleich die Gesetze ihrer Wirksamkeit, und nur dadurch gewinnt die Statistik eine praktische Wichtigkeit und wird zur Basis der stets auf die Zukunft gerichteten Politik, welche diese Gesetze der Bewegung des Völkerlebens zu vollstrecken hat.“ Siehe Fußnote 4, hier: S. 115.

40) Schäffer, K.-A.: „Statistik zwischen Theorie und Praxis“ in „Forum, Vortragsreihe des Instituts der deutschen Wirtschaft“, 25. September 1990. Er führt den Begriff „Statista“ auf den deutschen Wissenschaftler Achenwall zurück, der ihn erstmals 1760 benutzt haben soll. Siehe auch Fußnote 2, hier: S. 969 f.

41) Fürst, G., a. a. O., Fußnote 17, hier: S. 210.

42) Wingen, M.: „Statistik ist nicht nur das Sammeln von Zahlen“ in Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18. September 1986. Bartels, H.: „Entwicklungstendenzen in der amtlichen Statistik“ in Allgemeines Statistisches Archiv, Bd. 64, 1980, S. 25 f. Der Gedanke der Infrastruktur ist relativ neu. In einem grundlegenden Artikel über die Statistik aus dem Jahre 1973 tauchte er noch nicht auf. Dort wird vorsichtig auf die Möglichkeit hingewiesen, dass Statistiken auch zu anderen als Verwaltungszwecken genutzt werden könnten: „Darüber hinaus soll die amtliche Statistik aber auch bis zu einem gewissen Grade der Öffentlichkeit und der Wissenschaft Material für deren eigene Zwecke liefern.“ Bartels, H./Fürst, G., a. a. O., Fußnote 5, hier: S. 238 ff.

zuzuordnen ist. Zu dieser „informationellen Infrastruktur“<sup>43)</sup> sollte heute nicht allein die amtliche Statistik, sondern auch die private Statistik und das sich in den letzten Jahren stürmisch entwickelnde Geo-Informationswesen gerechnet werden, das ähnliche Strukturelemente aufweist wie die Statistik. Geoinformationen sind Daten über die Erdoberfläche, die häufig mit anderen Daten kombiniert werden, wie zum Beispiel Autokarten in analoger und digitaler Form, regionale Krebsregister, Flächennutzungen.<sup>44)</sup>

Mit der Ausweitung der Staatstätigkeit im Allgemeinen, aber insbesondere im wirtschaftlichen und sozialen Bereich ging auch eine Ausweitung der Statistiktätigkeit einher: „Wo viel verwaltet wird, ist auch die amtliche Statistik auf den gleichen Gebieten entsprechend umfangreich, denn es liegt auf der Hand, dass der Staat seine Verwaltungsvorgänge zu zählen geneigt ist, schon um Rechenschaft über seine Tätigkeit abzulegen“<sup>45)</sup>. Dies ist allerdings eine recht defensive Position. Die amtliche Statistik sollte nicht als Folge verstärkter Aktivitäten der Verwaltung gesehen werden. Vielmehr sollte man die Statistik als einen „wichtigen Produktionsfaktor“<sup>46)</sup> sehen, ohne den verlässliche Prognosen, eine effektive Konjunktursteuerung, ertragbringende Investitionsentscheidungen usw. nicht möglich wären. Heute ist die Statistik so weit ausgebaut, dass man von einem „statistischen Jahrhundert“<sup>47)</sup> oder von einem „statistischen Zeitalter“<sup>48)</sup> spricht.

Mit dem Ausbau der Statistik wurde eine Voraussetzung geschaffen, ein „statistisches Gesamtbild“ von Wirtschaft und Gesellschaft zu erstellen.<sup>49)</sup> Erleichtert wurde dies auch durch die Existenz eines statistischen Zentralamtes.<sup>50)</sup> Auch die Einführung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, die die wirtschaftlichen Zusammenhänge quantitativ herausarbeiten will, hat diesen Prozess beschleunigt. Statistische Lücken mussten geschlossen, Definitionen und Systematiken vereinheitlicht, das Programm teilweise ausgeweitet werden.

Insofern stellt die Einführung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in den 1960er-Jahren einen Wendepunkt in der Entwicklung der deutschen amtlichen Statistik dar. Denn nun wurden die gesammelten Informationen nicht nur für die Verwaltungstätigkeit, sondern auch für den Privatsektor

der Wirtschaft interessant. Und folgerichtig wurde die Forderung nach „Government Statistics for Business Use“<sup>51)</sup> erhoben. Die amtliche Statistik hat darauf reagiert: „Aus allem Gesagten ist die Schlussfolgerung zu ziehen, dass es auch zu den Aufgaben der amtlichen Statistik gehört, objektive Daten auf solchen Gebieten des Wirtschaftsgeschehens zu liefern, auf denen der Staat selbst nicht aktiv werden will oder auf denen die geplanten oder ergriffenen staatlichen Maßnahmen ohne ein sehr detailliertes Bild auskommen können“<sup>52)</sup>. Und: „Im Prinzip wird man sagen können, dass der Staat für seine Bürger da ist und nicht nur umgekehrt ... Wenn die Markttransparenz eine der Voraussetzungen für eine florierende Wirtschaft ist, so sollte und kann ... der Staat sehr weitgehend helfen, mit den Mitteln der amtlichen Statistik für diese Markttransparenz zu sorgen“<sup>53)</sup>.

### 5.3 Voraussetzungen der Infrastruktur

Mit der Ausweitung der Statistik, der Schaffung eines statistischen Gesamtbildes von Wirtschaft und Gesellschaft und dem Vorhandensein eines statistischen Zentralamtes sind bereits wichtige Elemente der „informationellen Infrastruktur“ angelegt. Damit die Statistik diese Funktion erfüllen kann, muss sie weitere wichtige Bedingungen erfüllen:

Sie muss jedermann zugänglich sein, der Politik, den Interessenvertretern, der Wirtschaft, der Wissenschaft<sup>54)</sup>. Dazu trägt auch der Gesetzgebungsvorbehalt bei. Denn durch Festlegung in Gesetzen wird der Öffentlichkeit transparent gemacht, welche Statistiken vorhanden sind, wo Lücken liegen, ob es Datenbrachen gibt usw. Die Legalisierung garantiert zudem, dass keine Macht ausgeübt werden kann durch die Kenntnissgabe bzw. Verweigerung von statistischen Informationen.

Die Statistik darf allein dem Zweck der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Tatsachenfeststellung dienen. Dies wird vor allem durch die Unabhängigkeit des Statistischen Bundesamtes garantiert. Sobald auch nur der Verdacht aufkommen würde, dass die amtliche Statistik eine politische Nähe zum Beispiel zur Regierung hätte, wäre ihre Funktion als akzeptierte Infrastruktur gefährdet. Als ein Beispiel für einen vergleichbaren Sachverhalt sei hier die jähr-

43) In der Literatur findet sich auch der Begriff „informationelle Grundversorgung“. Siehe Hohmann-Dennhardt, C., a. a. O., Fußnote 17, hier: S. 20. Dieser Ausdruck ist meines Erachtens allerdings nicht passend, denn der Begriff Grundversorgung ist umfassender als der der Infrastruktur. Wenn in jeder Stadt ein Postamt vorhanden ist, kann man dies als Infrastruktur bezeichnen. Wenn jedoch vorgeschrieben ist, dass die Entfernung zwischen zwei Postämtern nicht mehr als 2 km betragen darf, und jede Poststelle ein fest vorgegebenes, an sachlichen oder sozialen Kriterien orientiertes Waren- bzw. Dienstleistungsangebot vorhalten muss, ist dies ein Element der Grundversorgung. Die Grundversorgung enthält stets ein sozialpolitisches Element. Auf die Statistik angewendet heißt das, dass man entscheiden muss, was in der amtlichen Statistik als Grundelement auf jeden Fall angeboten werden müsste. Dies würde die Statistik noch inflexibler machen, als sie es heute schon ist.

44) Zur Entwicklung des Geoinformationswesens und zum Aufbau einer entsprechenden Infrastruktur siehe Westerhoff, H.-D.: „Hightech und Infrastruktur – Die Entwicklung der Geoinformationsbranche“, Universität Potsdam, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, Nr. 58, 2003. Siehe hierzu auch den Beitrag „Nutzung des Raumbezugs in der amtlichen Statistik“ in WiSta 2/2006, S. 118 ff. (Anmerkung der Redaktion).

45) Fürst, G., a. a. O., Fußnote 17, hier: S. 211.

46) Dunkel, M./Salz, J.: „Hauptsache zählen“ in Wirtschaftswoche, 32/1. August 1996, S. 18 ff.

47) Menges, G.: „Grundriß der Statistik“ Teil 1: Theorie, Opladen 1972, S. 16.

48) von Randow, T.: „Wie lügt man mit Statistik?“ in Die Zeit, 17. Januar 1986.

49) Bartels, H./Fürst, G., a. a. O., Fußnote 5, hier: S. 242 f.

50) Im Vereinigten Königreich wurde z. B. erst im Jahr 1989 unter der Regierung Thatcher ein umfassendes statistisches Zentralamt (Central Statistical Office) eingeführt. Gleichzeitig wurde die Zuständigkeit für die Statistik vom Premierministeramt zum Schatzamt verlagert. Siehe Beitrag „Reorganisation der britischen Statistik“ in Neue Zürcher Zeitung, 8. April 1989. In den Vereinigten Staaten gibt es bis heute noch kein wirkliches statistisches Zentralamt.

51) Fürst, G., a. a. O., Fußnote 17, hier: S. 216.

52) Ebenda, S. 217.

53) Ebenda, S. 216.

54) Dass diese Vorstellung auch in jüngerer Zeit nicht überall akzeptiert war, zeigt z. B. der Rayner-Bericht im Vereinigten Königreich aus dem Jahr 1980, in dem bemängelt wurde, dass der englische statistische Dienst viel zu stark auf die Bedürfnisse der Öffentlichkeit ausgerichtet gewesen sei. Zitiert nach Beitrag „Überprüfung der britischen Wirtschaftsstatistiken“ in Neue Zürcher Zeitung, 30. Juni 1988.

liche Projektion des Wirtschaftswachstums durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie genannt. In jedem Herbst gibt es Prognosen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der großen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute, der EU, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) usw. Diese Prognosen genießen alle eine bedeutend höhere öffentliche Akzeptanz und Glaubwürdigkeit, auch wenn sie sich von der des Wirtschaftsministeriums nicht unterscheiden. Dies liegt daran, dass die Öffentlichkeit die Prognose des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie als interessengeleitet einschätzt. Sie stellt sie in die Nähe von Vorausschätzungen der Arbeitgeberverbände oder der Gewerkschaften.

Schließlich muss die Statistik auf die Bedürfnisse der Allgemeinheit abgestellt sein. Dies bedeutet, dass das statistische Programm zum einen für „allgemeine Zwecke“ erhoben wird und zum anderen, dass es nicht einmal festgelegt wird und dann dauernden Bestand hat. Es muss sich vielmehr in seinen Schwerpunkten der Entwicklung der Gesellschaft anpassen, aber gleichzeitig ein vielseitig verwendbares, umfassendes und konsistentes Gesamtbild<sup>55)</sup> garantieren. Dies hat die amtliche Statistik bis heute geschafft, wie ein Blick auf die Entwicklung der Schwerpunkte des statistischen Programms zeigt: die Begleitung des Wiederaufbaus nach dem Krieg, die Schaffung der Statistiken für die Durchführung der Prozesspolitik<sup>56)</sup>, die Einführung von Bildungs- und Umweltstatistiken<sup>57)</sup>, die Begleitung der deutschen Vereinigung oder die statistische Untermauerung der europäischen Integration<sup>58)</sup>. Gleichzeitig zeigt sich aber auch, dass dieser Prozess der Anpassung an neue Gegebenheiten nicht immer einfach ist, wovon zum Beispiel die langjährigen Bemühungen um die Einführung einer Dienstleistungsstatistik zeugen.

Das dritte Organisationsprinzip der amtlichen Statistik, die „fachliche Konzentration“, erleichtert die Schaffung dieser Infrastruktur. Fachliche Konzentration bedeutet, dass das Thema Statistik aus allen Spezialverwaltungen herausgelöst und in einer eigens hierfür geschaffenen Behörde<sup>59)</sup> konzentriert wird. Dies erleichtert die Koordination der Einzelstatistiken zu einem konsistenten Gesamtbild, fördert den einfachen Zugang der Nutzer zu statistischen Ergebnissen und vermeidet Doppelarbeit. Das Fachpersonal und die maschinellen Einrichtungen können sachgerecht und in ausreichendem Maße genutzt werden.<sup>60)</sup> Die fachliche Konzentration erhöht aber auch die Objektivität und Neutralität der statistischen Arbeit, weil die Mitarbeiter dieser Behörde

nicht zuerst einem Ressortinteresse verpflichtet sind, sondern allein dem Interesse einer „guten“ Statistik.

Oft wird als Nachteil dieser Konstruktion hervorgehoben, dass hier das Interesse an der technischen Erhebung und nicht an der Sachfrage im Vordergrund stehe. Auch wird kritisiert, dass die Daten für „allgemeine Zwecke“ erhoben werden. Allerdings würde das Weggehen von diesen Prinzipien auch ein Abrücken vom Infrastrukturgedanken bedeuten. Das Prinzip der fachlichen Konzentration ist sowieso nicht rundherum abgesichert, denn neben den von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder durchgeführten Statistiken gibt es auch noch die Geschäftsstatistiken der Ministerien und deren nachgeordneter Behörden – zum Beispiel die Kraftfahrzeugstatistik oder die Kriminalstatistik – und die Statistiken, die die Deutsche Bundesbank und die Bundesagentur für Arbeit in eigener Zuständigkeit durchführen.

## 5.4 Statistik in der politischen Diskussion

Die Statistik steht zwar einerseits mit ihren Ergebnissen weitgehend außerhalb der politischen Diskussion. Als Teil der staatlichen Ordnung und als Verwaltungshandeln mit Eingriffen in die Privatsphäre steht sie andererseits sehr wohl in der politischen wie auch der wissenschaftlichen Auseinandersetzung, wobei diese beiden Bereiche nicht immer klar zu trennen sind. Zu den diskutierten Themen gehören die Balance zwischen Behörde und Wissenschaft, die Verrechtlichung der Statistik, die abnehmende Akzeptanz in der Öffentlichkeit, die Unabhängigkeit der statistischen Ämter, die Überbetonung des Datenschutzes, die Beschneidung von Primärerhebungen, die Privatisierung, die Wahrung des Qualitätsstandards.<sup>61)</sup> Neu hinzugekommen ist in der letzten Zeit die Frage der Zweckmäßigkeit des Föderalismus bei der Statistikproduktion.<sup>62)</sup>

Ein Thema von höchster Wichtigkeit ist die Frage der Unabhängigkeit der amtlichen Statistik, die allerdings vornehmlich in wissenschaftlichen Zirkeln diskutiert wird. Gemäß § 1 Bundesstatistikgesetz ist zwar die Bundesstatistik dem Grundsatz der wissenschaftlichen Unabhängigkeit verpflichtet; das Statistische Bundesamt als Institution unterliegt jedoch der Dienstaufsicht des Bundesministeriums des Innern und der Fachaufsicht des für die jeweilige Statistik federführenden Ministeriums. Seine Stellung ist also eine andere als die der Deutschen Bundesbank oder des Bundesrechnungshofes. Eine Änderung der Organisations-

55) Fürst, G.: „Wandlungen im Programm und in den Aufgaben der amtlichen Statistik in den letzten 100 Jahren“ in Statistisches Bundesamt (Hrsg.): „Bevölkerung und Wirtschaft 1872 – 1972“, Stuttgart, Mainz 1972, S. 12 ff.

56) Jäger, M.: „Die Statistiken im Produzierenden Gewerbe nach Abschluss der Reform“ in Statistisches Bundesamt (Hrsg.): „Bundesstatistik in Kontinuität und Wandel“, Festschrift für Hildegard Bartels zu ihrem 70. Geburtstag, Band 1 der Schriftenreihe „Forum der Bundesstatistik“, Stuttgart, Mainz 1984, S. 63 ff.

57) Seit Mitte der 1990er-Jahre veröffentlicht das Statistische Bundesamt Umweltökonomische Gesamtrechnungen.

58) Statistisches Bundesamt (Hrsg.): „Die Arbeiten des Statistischen Bundesamtes 1971 – 1976“, Stuttgart, Mainz 1976, S. 33 ff.

59) Eine solche Behörde wird auch „Querschnittsbehörde“ genannt. Eine andere „Querschnittsbehörde“ stellen die Rechenzentren der öffentlichen Verwaltungen dar.

60) Siehe auch G. Fürst, a. a. O., Fußnote 17, hier: S. 211. Zur Zentralisierung in der britischen Statistik wird im Rayner-Bericht für das Vereinigte Königreich festgestellt, „dass die Form der Datenerfassung unbefriedigend ist. So ist jedes Ministerium selbst für die Erfassung und Publikation von Statistiken verantwortlich.“ Zitiert nach Beitrag in der Neuen Zürcher Zeitung, Fußnote 54.

61) Eine Auseinandersetzung mit der Kritik an der amtlichen Statistik findet sich bei der Lippe, P., a. a. O., Fußnote 16, hier: S. 355 ff.

62) Siehe von der Lippe, P.: „Ist der Föderalismus in der Statistik noch zeitgemäß?“ in Allgemeines Statistisches Archiv, Jg. 90, 2006, S. 431 ff. Derselbe: „Brauchen wir noch selbständige Statistische Landesämter neben dem Statistischen Bundesamt in Deutschland?“ in Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, Band 57, 2006, S. 190 ff.

form, wie häufig gefordert, könnte den Stellenwert der Bundesstatistik verbessern.

Große Beachtung in der Öffentlichkeit hat die politische Diskussion um die Volkszählung 1987 gefunden. Allerdings begann die Kritik an der amtlichen Statistik schon vorher. In stärkerem Maße formierte sie sich mit dem Bericht des Club of Rome zu den „Grenzen des Wachstums“ Anfang der 1970er-Jahre. Damals wurde als ein Argument gegen diesen Bericht vorgebracht, dass seine Datenbasis nicht zulasse, solche weitreichenden, geradezu apokalyptischen Schlussfolgerungen, wie sie gezogen wurden, zu treffen. In der Tat waren die Umweltstatistiken damals nicht nur in Deutschland unzureichend. Und die Politik tat sich schwer, auf diese neue Herausforderung zu reagieren. Erst Mitte der 1970er-Jahre wurde bei uns eine Umweltstatistik eingeführt. Und die Kritik an der Wachstumspolitik wurde zu einem gewissen Grad auch eine Kritik an der Berechnung des Sozialprodukts.

Andererseits waren die politischen Kräfte, die diese Diskussion führten, sehr stark ideologisch geprägt, sodass man weitgehend auf die Kenntnisnahme der Realität verzichten zu können glaubte. Der gute Wille und ein hehres Ziel wurden zur Legitimation politischen Handelns als ausreichend angesehen. So kam es, dass Statistik von einigen politischen Kräften als Grundrechtsverletzung angesehen wurde. Zu einer regelrechten Bewegung wurden die Aktionen gegen die Volkszählung 1983 mit Boykottaufrufen, Bürgerkomitees, Demonstrationen, Sachbeschädigungen usw. Diese Bewegung führte letztlich zur Klage vor dem Bundesverfassungsgericht gegen das Volkszählungsgesetz 1983.

Das Bundesverfassungsgerichtsurteil hat die Legalität und Legitimität der Statistik bestätigt. Gleichzeitig hat dieses Urteil aber den Widerstand gegen die amtliche Statistik gestärkt. In einer Fehlinterpretation des Urteils wurde nämlich die Verfassungswidrigkeit des Volkszählungsgesetzes in einem Punkt, der nicht mit der Zählung zusammenhängt, auf die gesamte Statistik ausgedehnt. Die Vorschläge der Kritiker, sofern sie Statistik nicht generell ablehnten, zielten darauf, das „mildeste Mittel“ der Belastungen durch Befragungen zu erreichen, indem nur noch Stichproben erhoben, nur noch freiwillige Befragungen durchgeführt und private Forschungsinstitutionen mit statistischen Aufgaben betraut werden sollten.

Heute ist der Widerstand gegen die amtliche Statistik nicht mehr in gleichem Maße ausgeprägt wie damals. Geblieben ist jedoch eine höhere Beachtung der amtlichen Statistik in der Öffentlichkeit. Es gibt ein hohes Problembewusstsein aller an der Statistik Beteiligten. Der Glaube an eine grundsätzliche Akzeptanz der Statistik für gouvernementales Handeln wird nicht mehr vorausgesetzt. Vielmehr muss in einer medial geprägten Öffentlichkeit um Anerkennung geworben und gleichzeitig ein Höchstmaß an Transparenz angestrebt werden. In den letzten Jahrzehnten hat sich also das statistische Klima in der Bundesrepublik Deutschland gewandelt:

- Die Statistik wird in die politische Auseinandersetzung hineingezogen.
- Die Notwendigkeit von Statistik wird angezweifelt.
- Großzählungen werden für überflüssig und das statistische Programm für zu umfangreich erklärt.
- Die Qualität der Daten wird angezweifelt.

## 6 Statistik und partielle politische Integration

### 6.1 Grenzen der amtlichen Statistik

Die Frage der Akzeptanz der Statistik hätte sich schon im Zusammenhang mit politischer Willensbildung gestellt. Sie stellt sich aber auch bei der Frage der partiellen Integration, also dem Schutz von Grundrechten, der Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung usw.

Betrachtet man die allgemeine Akzeptanz, so ist festzustellen: Zum Thema „Statistik in Deutschland: Akzeptanz, Erfahrungen und Meinungen 1989“ wurde im November 1989 eine repräsentative Umfrage vom Institut Forsa, Dortmund, im Auftrag des Statistischen Bundesamtes durchgeführt. Zwischen 78 % und 87 % der Befragten bejahten die Notwendigkeit von Statistik. Es gab nur geringe Meinungsunterschiede zwischen den Bevölkerungsschichten. Das Ausmaß der amtlichen Statistik war für 37 % der Befragten genau richtig, für 7 % zu gering, für 32 % zu groß. Umfragen wurden überwiegend nicht als Belastung (64 %), sondern als interessante Sache betrachtet.<sup>63)</sup>

Vor dem Hintergrund der weitgehenden Akzeptanz von Statistiken sind die Bedürfnisse zum Ausbau der statistischen Infrastruktur unbegrenzt. Es wird sich kaum ein Politiker, Verbands- und Gewerkschaftsfunktionär oder Unternehmer finden, der auf Befragen nicht den Bedarf an irgendeiner zusätzlichen Statistik bejaht. Dem steht natürlich die allgemeine Meinung entgegen, dass der bürokratische Aufwand in den Unternehmen viel zu groß sei und ein dringender Bedarf für den Abbau von Statistiken bestehe. (Dies ist eine ähnliche Position, wie sie gegenüber den Reformforderungen in Deutschland eingenommen wird: Allgemein wird der Reformbedarf anerkannt; wenn man selbst davon betroffen ist, ändert sich die Sichtweise). Nicht zu Unrecht wurde die Statistikgläubigkeit mit dem Begriff „Computopia“<sup>64)</sup> belegt, die auf die totale Integration der Statistik in staatliche „Vormundschaft“ hinauslaufen könnte.

Die Produktion von Statistiken wird nur durch zwei Sachverhalte begrenzt: einmal durch die Akzeptanz der Fragen durch die Befragten und zum anderen durch die bei der Erhebung und Aufbereitung entstehenden Kosten, seien es die Ausgaben in den öffentlichen Haushalten zur Aufrechterhal-

63) Zitiert nach Informationen aus dem Haus des Deutschen Handwerks, Nr. 13/90, S. 218.

64) von der Lippe, P., a. a. O., Fußnote 16, hier: S. 364 f. Derselbe: „Wirtschaftsstatistik“, Fußnote 21, hier: S. 216 ff.

tion der Infrastruktur<sup>65</sup>) (siehe die Tabelle) oder seien es die Kosten, die insbesondere die befragten Unternehmen<sup>66</sup>) zu tragen haben.

Finanzausstattung des Statistischen Bundesamtes

Haushaltsjahr	Haushaltsansatz in 1 000 EUR
2000	153 488
2001	150 419
2002	133 430
2003	126 320
2004	149 103
2005	147 611
2006	133 938
2007	145 064

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Geht man davon aus, dass die Notwendigkeit einer dauernden Weiterentwicklung des statistischen Programms gemäß den sich wandelnden politischen Fragen besteht, bedeutet dies wegen steigender Kosten und wegen des Widerstands gegen ausufernde Befragungen, dass es auch eine Bereinigung im statistischen Programm geben muss. Notwendig ist ein rollierender Prozess, der sich an den jeweils notwendigen Informationsbedürfnissen orientieren muss. Hinzu kommen die Einsparnotwendigkeiten, die sich aus der Anspannung der öffentlichen Haushalte ergeben; einerseits geringere Einnahmen, andererseits neue Aufgaben. Das bedeutet, dass in der amtlichen Statistik Prioritäten zu setzen sind. Dabei dürfen jedoch das statistische Gesamtbild und die Infrastruktur nicht in Frage gestellt werden. Bisher gab es nur einen isolierten Abbau einzelner

Statistiken.<sup>67</sup>) Es wurde entschieden, auf welche Statistiken man verzichten zu können glaubte. Diese wurden dann abgeschafft, meist gegen den Widerstand der Auftraggeber. Dieses Verfahren ist höchst willkürlich, denn richtigerweise müsste einem Abbau von Statistiken ein Abbau von Reglementierungen und Interventionen vorangehen, denn sie machen einen bestimmten Statistikumfang erst nötig. Geschieht dies, werden Statistiken in dem deregulierten Bereich überflüssig.<sup>68</sup>)

## 6.2 Statistik im staatsfreien Raum

Zwar hat bei uns der Staat seit der Gründung des Preußischen Statistischen Bureaus im Jahr 1805<sup>69</sup>) die Erarbeitung von Statistiken als eine seiner Aufgaben erkannt. Aber jeder, der glaubt, es machen zu müssen, ist frei, in eigener Verantwortung Statistiken zu erstellen. Er kann sowohl Volkszählungen durchführen als auch Produktionserhebungen versuchen. Er muss nur alle Befragten für sein Anliegen gewinnen.

Daraus folgt, dass es aus Gründen der umfassenden Kenntnis von Wirtschaft und Gesellschaft und aus dem Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit kein staatliches Monopol auf den Arbeitsgegenstand der amtlichen Statistik geben kann. Es ist jedem überlassen, sich – ausgehend von einem Mindeststandard, den die amtliche statistische Infrastruktur bietet – weitergehende als notwendig empfundene Informationen in eigener Verantwortung zu beschaffen.

Heute kann man die „nicht amtliche Statistik“ nicht mehr lediglich als den definitorischen Gegensatz zur amtlichen

65) Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes ist der Anteil des Haushalts des Amtes am Bundeshaushalt von 0,77 Promille im Jahr 1970 auf 0,49 Promille im Jahr 1995 gesunken. Dies konnte nur zum Teil durch Rationalisierung aufgefangen werden. Im Jahr 1995 wurde für die gesamte amtliche Statistik in Deutschland etwa 1 Mrd. DM ausgegeben. Davon entfielen 240 Mill. DM auf den Bund. Siehe auch Artikel: „Statistiker warnen Bundesregierung vor übertriebenen Sparmaßnahmen“ in Süddeutsche Zeitung, 13. März 1996, und: „Statistischer Beirat kritisiert die Bundesregierung“ in Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13. März 1996. BMWI-Nachrichten, 64. Sitzung des Bund-Länder-Ausschusses „Statistik“, 22. Mai 1996. Ferner auch Beitrag: „Wirtschaft: Gesamtsystem der Statistik in Gefahr“ in Handelsblatt, 20. Juni 1995, sowie Hahlen, J.: „Mehr lässt sich nicht kürzen“, a. a. O., Fußnote 36, hier: S. 2 f. Vor dem Hintergrund abnehmender personeller und finanzieller Mittel stimmt folgende Aussage von Stäglin, R.: „In Deutschland ist die Bereitschaft der Politik, eine für die Entwicklung der Informationsgesellschaft erforderliche statistische Infrastruktur mit den notwendigen Ressourcen zu versehen, eher rückläufig.“ Siehe Beitrag „Bindeglied zwischen Produzenten und Nutzern amtlicher Statistik“ in Sigma 2/2001, S. 30 ff., hier: S. 32.

66) Auf bis zu 5 Mrd. DM wurden im Jahr 1994 von den führenden Wirtschaftsverbänden die Kosten für die Erstellung der Statistiken in den Unternehmen geschätzt. Zitiert nach Weidenfeld, U./Kessler, M./Marschall, B.: „Nicht mehr witzig, Vom Steuereinzug bis zur Statistik: Bonn zwingt die Unternehmen immer häufiger zu kostenlosen Dienstleistungen für den Staat“ in Wirtschaftswoche, 15. April 1994. Auch in den Initiativen zum Abbau bürokratischer Hemmnisse wurde dieses Thema wiederholt aufgenommen. BMWI-Tagesnachrichten: „Belastungen der Unternehmen durch Auskunftspflicht zur Statistik sollen verringert werden“, 1. Dezember 1999. Siehe auch den Beitrag „Der Ärger der Papiermelder, Die Leidtragenden der Statistik“ in Der Steuerzahler, 9/1993, S. 150. Nach einer gemeinsamen Untersuchung des Statistischen Bundesamtes und führender Wirtschaftsverbände aus dem Jahr 1979 reichte die Belastung durch Bundesstatistiken von 0,7 Stunden bei den Einbetriebsunternehmen im Handel bis zu 109,5 Stunden bei Einbetriebsunternehmen in der Industrie. Bei Unternehmen mit mehreren Niederlassungen ergaben sich wesentlich höhere Belastungswerte, und zwar von 46,5 bis zu 362,5 Stunden. Siehe Bundesministerium des Innern (Hrsg.), „Unternehmensbelastung durch Bundesstatistiken, Abschlussbericht einer Untersuchung zur Feststellung der Belastung der Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft durch Bundesstatistiken im Jahre 1979“, 1981. Verbände und Wirtschaft waren damals der Auffassung, dass die Kosten der Arbeiten für die Bundesstatistik keineswegs zu vernachlässigen seien. Sie entständen im Übrigen unabhängig vom Ertrag und seien daher besonders drückend. Siehe auch Beitrag „Bis zu 362,5 Stunden Statistik“ in Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14. Januar 1982. Eine Untersuchung des niedersächsischen Wirtschaftsministeriums aus dem Jahr 1981 kommt zu dem Ergebnis, dass kleine und mittlere Unternehmen jährlich 150 Stunden mit öffentlichen Fragebogen beschäftigt sind. Das 1980 verabschiedete „1. Statistikbereinigungsgesetz“ hat den Statistikaufwand in den Unternehmen um 5% vermindert. Siehe z. B. den Beitrag von Senf in Der Spiegel, Nr. 25/1981, S. 112. Neuerdings hat das Statistische Bundesamt die Verringerung der Unternehmensbelastungen durch Statistikerhebungen zu einem Dauerthema gemacht und eine eigene Erhebungskonzeption entwickelt. Siehe hierzu Sturm, R./Stock, G.: „Untersuchung der Unternehmensbelastung durch Bundesstatistiken“ in WiSta 10/2002, S. 838 ff. Ergebnisse dieser Untersuchung in den Folgejahren ergaben zum Teil beträchtliche Belastungen für die Unternehmen, wobei der Aufwand jedoch stark nach Größe der Unternehmen und Branche streute. Siehe Götzke, T./Sturm, R.: „Unternehmensbelastung durch Bundesstatistiken – erste Ergebnisse für Handel, Verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe“ in WiSta 6/2003, S. 467 ff. Nach einer Untersuchung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) im Auftrag des (damaligen) Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit belief sich der Aufwand im Durchschnitt auf 64 Minuten im Monat (bei einer Streuung von einer halben Stunde bis zu zwei Stunden). 85% der Unternehmen in Deutschland wurden im Jahr 2004 überhaupt nicht zu einer Erhebung der statistischen Ämter herangezogen. Die Kostenbelastung der Unternehmen durch amtliche Statistik im Jahr 2004 bezifferte das DIW auf 230 Mill. Euro. Siehe „Die Bedeutung der Belastung der Wirtschaft durch amtliche Statistik“, DIW Berlin: Politikberatung kompakt, Heft 19, 2006. Siehe auch den Gastbeitrag „Die Bedeutung der Belastung der Wirtschaft durch amtliche Statistiken – Ergebnisse der DIW-Studie“ in WiSta 11/2006, S. 1193 ff.

67) Im Jahr 1995 hat die Bundesregierung einen Vorschlag zur Streichung von mehr als 40 von insgesamt etwa 230 Bundesstatistiken gemacht, um einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten, aber auch um die Unternehmen zu entlasten. Siehe den Beitrag „Wirtschaft: Gesamtsystem der Statistik in Gefahr“ in Handelsblatt, 20. Juni 1995. Zum dritten Statistikbereinigungsgesetz innerhalb der Initiative der Bundesregierung „schlanker Staat“ siehe die Beiträge „Gute Statistik gegen Geschwätz in der Politik“ in Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 22. Mai 1997, und „Kantner fürchtet Statistik-Flut“ in Die Welt, 21. Mai 1997, sowie Hahlen, J.: „Mehr lässt sich nicht kürzen“, a. a. O., Fußnote 36. Einer extremen Meinung zum Umfang der Statistiken nach hätte bereits die Einführung der Sozialen Marktwirtschaft im Jahr 1949 dazu genutzt werden müssen, um „mit den vielen Statistiken gründlich aufzuräumen.“ Huppert, W.: „Die Wirtschaft hofft auf eine Eindämmung der Zahlenflut“ in Handelsblatt, 20. Februar 1979.

68) Nicht nachzuvollziehen ist allerdings die Meinung, dass die Statistikbereinigung mit Wissensvernichtung gleichzusetzen sei.

69) Das 1805 errichtete „Preußische Statistische Bureau“ war das erste zentrale statistische Amt auf deutschem Boden. Dem folgten entsprechende Einrichtungen weiterer deutscher Länder. Länderübergreifende statistische Aufgaben wurden zum größten Teil vom „Statistischen Zentralbureau des Deutschen Zollvereins“ – gegründet 1833 – wahrgenommen. Nach der Gründung des Deutschen Reiches wurde im Jahr 1872 die Zentralstelle des Zollvereins in das „Kaiserliche Statistische Amt“ umgewandelt. Nach dem Ersten Weltkrieg erfolgte die Umbenennung in „Statistisches Reichsamt“. Im Zuge des Wiederaufbaus staatlicher Regierungsstellen nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgte auch die Einrichtung von statistischen Ämtern auf Zonen- bzw. Länderebene. Bereits am 29. Oktober 1946 wurde aufgrund von Vereinbarungen im alliierten Kontrollrat eine Volkszählung in den vier Besatzungszonen durchgeführt. Im Jahr 1949 unterstellte die erste Regierung Adenauer die amtliche Statistik dem Bundesinnenministerium. Zunächst hatte das in Wiesbaden angesiedelte neue Amt noch den umständlichen Namen „Statistisches Amt des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, mit der Führung der Statistik für Bundeszwecke beauftragt“, erst ein Jahr später erhielt es die Bezeichnung „Statistisches Bundesamt“.

Statistik ansehen. Zur nicht amtlichen Statistik rechnet zunächst die weitergehende Auswertung und Analyse von Daten der amtlichen Statistik<sup>70)</sup>. Im Rahmen solcher weitergehenden Analysen sind Wertungen vorzunehmen, politische Schlüsse zu ziehen oder Entscheidungen vorzuschlagen, was die amtliche Statistik richtigerweise vermeidet: „Meiner Auffassung nach endet die amtliche Statistik bei einer an den Problemen der Zeit orientierten objektiven Darstellung staatlicher und wirtschaftlicher Tatbestände. Es ist nicht Aufgabe der amtlichen Statistik, zu beurteilen, ob das, was ist, erwünscht oder unerwünscht, zweckmäßig oder unzweckmäßig ist; noch weniger ist es ihre Aufgabe, Prognosen zu stellen, über das, was werden wird oder wirtschaftspolitische Folgerungen aus den statistischen Ergebnissen abzuleiten“<sup>71)</sup>.

Eine solche Auswertung und Analyse von amtlichen statistischen Daten wird von einer ganzen Reihe anderer Institutionen vorgenommen. Die wichtigsten sind der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die unabhängigen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute, die Forschungsinstitute von Interessenverbänden und Gewerkschaften, Universitätsinstitute und schließlich die Politik im weitesten Sinne.

Zur nicht amtlichen Statistik werden aber auch alle jene Befragungen gerechnet, die aufgrund freiwilliger Übereinkunft zwischen dem Befragenden und dem Befragten zum Beispiel von Forschungsinstituten durchgeführt werden, ferner Statistiken von Verbänden und Unternehmen. Diese Statistiken nehmen rapide zu und ihre Ergebnisse werden heute auch in großem Umfang veröffentlicht. Es gibt Experten, die behaupten, die nicht amtliche Statistik sei heute schon ähnlich umfangreich wie die amtliche – wenn nicht größer.<sup>72)</sup> Die nicht amtliche Statistik ist wirtschaftlich gesehen auf jeden Fall eine Wachstumsbranche.

Diese Expansion kommt nicht zuletzt dadurch zustande, dass die amtliche Statistik den vielfältigen und schnell wachsenden Bedarf von Wirtschaft und Gesellschaft an statistischen Informationen nicht immer hinreichend befriedigen kann. Dabei scheinen auch die gesetzlich verordneten Einschränkungen im Programm der amtlichen Statistik mit dazu beizutragen, dass eine ganze Branche von Befragungsfirmen entsteht:

- Für manche Fragestellungen sind die globalen Daten der amtlichen Statistik nicht ausreichend. Sie bieten ein zu

grobes Raster. Die nicht amtlichen Erhebungen versuchen, die Globaldaten zu disaggregieren. Dabei dienen die Ergebnisse der amtlichen Statistik als Rahmen der privaten Erhebung und als Kontrollinstrument.

- Ein weiterer Fall sind die Statistiken, die Unternehmen für ihre eigenen Belange erstellen. „Viele moderne Unternehmen sind so groß und komplex, dass die Unternehmensführung überhaupt nur statistisch mit dem Betrieb verfahren kann. Der Unternehmensführung präsentiert sich der Betrieb sowie seine Beschaffungs- und Absatzmärkte als Gesamtheit von statistischen Tabellen“<sup>73)</sup>. Ähnliches lässt sich auch über die Verbandstatistik sagen.
- Die amtliche Statistik beschäftigt sich vornehmlich mit „harten Daten“ und Vergangenheitsdaten<sup>74)</sup>. Demgegenüber befriedigt die nicht amtliche Statistik das steigende Bedürfnis nach „weichen Daten“ (Meinungen, Einschätzungen, Geschäftsklima) und zukunftsorientierten Daten (Erwartungen, Pläne, Prognosen). Hier arbeiten vor allem die Markt-, Meinungs- und Umfrageforschungsinstitute.

Dass diese Art nicht amtlicher Statistik im öffentlichen Leben heute weitgehend unverzichtbar ist, belegen zum Beispiel drei Statistiken, die das IFO-Institut für Wirtschaftsforschung erhebt. Dazu gehören der Investitionstest, die Investitionserhebungen und die Erfassung von Mehrjahresplänen der Unternehmen. Auch die EU-Kommission nimmt zum Beispiel die Umfrageergebnisse unter Konjunkturobersten in ihre eigenen Berechnungen auf und sie vergibt Erhebungsaufträge an die private Statistik, deren Ergebnisse sie durch die Übernahme einen quasi amtlichen Charakter verleiht.<sup>75)</sup>

Damit kann heute eine exakte Trennung von amtlicher und nicht amtlicher Statistik nicht mehr genau ausgemacht werden. Es gibt eine gegenseitige Beeinflussung, die bis zur Zusammenarbeit,<sup>76)</sup> zur Arbeitsteilung und zu „Mischformen“<sup>77)</sup> reichen kann, wie die beiden folgenden Zitate zeigen: „Die Verbände sollten mit ihren Fachkenntnissen beim methodischen Aufbau statistischer Erhebungen weitgehende Hilfe leisten“<sup>78)</sup>. Und: „Für die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, und zwar insbesondere im Rahmen erster vorläufiger Quartalsberechnungen, sind die ergänzenden Erkenntnisse aus den Ifo-Erhebungen eine nützliche Hilfe für die Einschätzung am aktuellen Rand“<sup>79)</sup>.

70) von der Lippe, P., a. a. O., Fußnote 21, hier: S. 4.

71) Fürst, G., a. a. O., Fußnote 2, hier: S. 439. Bartels, H./Fürst, G., a. a. O., Fußnote 5, hier: S. 241. Diese Selbstbeschränkung der Statistik ist für ihre Akzeptanz in der Öffentlichkeit unerlässlich. Denn mit der Interpretation der Daten würde die amtliche Statistik die reine Tatsachenfeststellung verlassen und sich in die politische und wissenschaftliche Auseinandersetzung einmischen. Sie würde selbst Gegenstand der Auseinandersetzung werden.

72) Eine ältere Untersuchung der American Statistical Association aus dem Jahr 1963 kommt für die Vereinigten Staaten zu dem Ergebnis, dass etwa 20 bis 30 % der hauptberuflichen Statistiker für die Bundesverwaltung arbeiten, aber 40 % im Geschäftsleben und in der Industrie. Zitiert nach Menges, G., a. a. O., Fußnote 47, hier: S. 19.

73) Ebenda, hier: S. 32.

74) „Sie beschränkt sich hiernach wesentlich auf die Darstellung des Handgreiflichen und sinnlich Fassbaren, wie auf die Ausdehnung der Staaten, der Größe der Bevölkerung, Militärstärke u. dgl.“ Siehe „Das große Conversationslexicon für die gebildeten Stände“, 1852, S. 116.

75) Siehe auch Kroppenstedt, F.: „Zur Zusammenarbeit zwischen Wirtschaftsforschung und amtlicher Statistik am Beispiel des Ifo-Instituts“ in Ifo-Studien, Zeitschrift für empirische Wirtschaftsforschung, Jg. 35, 1989, S. 105 ff.

76) So zu lesen in einem Beitrag im Handelsblatt, 19. Oktober 1990.

77) Bartels, H., a. a. O., Fußnote 42, hier: S. 23 f. Siehe auch von Rosenblatt, B.: „Zum Verhältnis amtlicher und nichtamtlicher Statistik“ in Statistisches Bundesamt (Hrsg.): „Kooperation zwischen Wissenschaft und amtlicher Statistik – Praxis und Perspektiven, Schriftenreihe „Forum der Bundesstatistik“, Bd. 34, Wiesbaden 1999, S. 112 ff.

78) Fürst, G., a. a. O., Fußnote 2, hier: S. 438 f.

79) Kroppenstedt, F., a. a. O., Fußnote 75, hier: S. 108. Beispielsweise werden bei der Berechnung der Anlageinvestitionen für Leasingunternehmen oder Investitionen in Software ergänzend Angaben des Ifo-Instituts herangezogen (Anmerkung der Redaktion).

### 6.3 Die Privatisierung der Statistik

Eine öffentliche Infrastruktur muss nicht notwendigerweise vom Staat bereitgestellt werden. Die Privatisierungen der Telekommunikation, der Post, der Lufthansa und der Postbank belegen dies. Und die über 800 Privatisierungen aus Bundesbesitz in den beiden letzten Jahrzehnten zeigen eine außergewöhnlich positive Erfolgsbilanz. Die Diskussion über die Einführung privatwirtschaftlicher Elemente im Bildungswesen oder beim Umweltschutz ist in vollem Gange. Über die Privatisierung bzw. Deregulierung der amtlichen Statistik wurde Ende der 1990er-Jahre intensiv diskutiert<sup>80)</sup>. Dies würde bedeuten, dass sich der Staat aus einem wichtigen Bereich der Infrastruktur zurückziehen würde. Allerdings wäre diese Privatisierung nicht zweckmäßig, wie die folgenden Überlegungen zeigen.

Die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen ist nicht Selbstzweck und sie ist nicht schon an sich gut. Sie soll vielmehr Monopole aufbrechen und mehr Wettbewerb schaffen. Dabei geht es darum, höhere Kosteneffizienz zu schaffen und den Nachfragepreis entsprechend zu drücken sowie neue Produkte für die Nachfrage zu schaffen. „Wettbewerb bringt etwas Neues hervor. Die privaten Anbieter werden das staatliche Angebot im allgemeinen nicht einfach kopieren oder duplizieren ..., sondern sie werden neue noch verborgene Nachfrage solcher Kundengruppen aufspüren, die vom bisherigen staatlichen Anbieter nicht hinreichend berücksichtigt wurden“<sup>81)</sup>. Ergebnis dieser Art von Privatisierung ist die Schaffung von Wettbewerb auf einem Markt. Beispiele hierfür liefern die Privatisierung der Telekom, die Zulassung des privaten Rundfunks usw. Unter diese Kategorie fallen die meisten Privatisierungsfälle.

Daneben gibt es aber auch andere Fälle der Privatisierung: Die Notwendigkeit, eine Infrastruktur bzw. eine Grundversorgung für die Bevölkerung zu sichern, kann dazu führen, „dass von der anfänglichen Idee des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren nicht mehr viel übrig bleibt. Es liegt nahe, das Problem auf den Kopf zu stellen, d. h. die Regulierung von Preisen, Mengen und Konditionen als gegeben hinzunehmen und lediglich zu fragen: Welcher Anbieter kann das verlangte Güterbündel zu den geringsten Kosten erzeugen? Anstelle des Wettbewerbs auf einem Markt tritt dann der Wettbewerb um einen Markt“<sup>82)</sup>. Zu dieser Kategorie von Gütern gehört die amtliche Statistik, denn sie soll eine informationelle Infrastruktur sicherstellen und das statistische Programm ist festgelegt.

Die Entscheidungskriterien des Staates für den Zuschlag für die Erstellung dieser Art von Infrastrukturen bei den um den Markt konkurrierenden Unternehmen sind erstens mögliche Skalenerträge,<sup>83)</sup> wie sie bei einer Müllentsorgungsfirma entstehen können, die gleichzeitig mehrere Gemeinden bedient. Bei der Bundesstatistik gibt es aber keine grundsätzlich neue Nachfrage. Ein zweites Kriterium können die Konkurrenzverhältnisse auf dem Bereitstellungsmarkt sein. Dies ist die Frage, ob einer der Anbieter die Leistungen der amtlichen Statistik auf Dauer deutlich unter dem Preis erstellen kann, den das Statistische Bundesamt erhebt. Dagegen ist aber einzuwenden, dass der Staat ein wichtiger Nachfrager nach Bundesstatistiken ist und der Marktpreis für Statistiken sehr niedrig ist.<sup>84)</sup>

Ein ganz entscheidendes Zuschlagskriterium ist die Vermeidung einer Qualitätsunsicherheit bzw. eines Qualitätsabfalls bei den zu erstellenden Gütern: Ist der private Anbieter ein zuverlässiger Lieferant oder nicht? Dies kann zum Beispiel durch detaillierte Verträge oder durch begrenzte Vertragsdauern gesichert werden. Entscheidend ist aber letztlich die fachliche Überprüfung der angebotenen Güter selbst:

- Bei „Inspektionsgütern“, wie Büromöbeln, Druckerzeugnissen usw. ist deren Qualität unmittelbar sichtbar.
- Die meisten gehandelten Güter sind „Erfahrungsgüter“. Ihre Qualität wird nicht sofort, sondern erst im Laufe des Gebrauchs sichtbar. Hier hilft bei der Privatisierungsentscheidung vor allem die Extrapolation aus vergangenen Erfahrungen mit dem privaten Unternehmen.
- Die Statistik, aber auch die Rechtsprechung gehören zu den „Vertrauensgütern“. Darunter sind Leistungen zu verstehen, deren Qualität auch durch Erfahrung nicht getestet werden kann.<sup>85)</sup>

Das grundlegende Problem der statistischen Datensammlung im gesellschaftlichen, sozialen und wirtschaftlichen Bereich liegt darin, dass es keine objektiven Kriterien gibt, ob sich die erhobenen Daten mit der Realität decken oder wie groß die Abweichungen zwischen Realität und Messung sind. Es gibt lediglich für bestimmte Statistiken gewisse Anhaltspunkte oder Vermutungen, ob sie gut oder schlecht sind. So weiß man zum Beispiel, dass Statistiken, deren Grundlage mit einem sozialen Anspruch verbunden ist – zum Beispiel die Zahl der Sozialhilfeempfänger – recht vollständig sind, dass alle Zahlen, die sich definitiv aus der Dif-

80) Die Frage der optimalen Organisationsform durchzieht wie ein roter Faden die gesamte Geschichte der amtlichen Statistik seit 1949. Zuletzt im Jahr 1995 sollten durch die Privatisierung Haushaltsmittel eingespart werden. Siehe den Beitrag „Wirtschaft: Gesamtsystem der Statistik in Gefahr“ in Handelsblatt, 20. Juni 1995. Zur späteren Diskussion siehe u. a. Krupp, H.-J.: „Alternative Organisationsformen der amtlichen Statistik“ in Statistisches Bundesamt (Hrsg.) „Kooperation zwischen Wissenschaft und amtlicher Statistik – Praxis und Perspektiven“, Schriftenreihe „Forum der Bundesstatistik“, Bd. 34, Wiesbaden 1999, S. 71 ff., Wagner, G.: „Eines der letzten unangefochtenen staatlichen Monopole ist die amtliche Statistik, Das Bruttoinlandsprodukt im Wettbewerb errechnen“ in Handelsblatt, 18. Februar 1998. Derselbe: „Re-Regulierung statt Privatisierung der statistischen Infrastruktur – Eine Antwort auf Peter von der Lippe Frage „Privatisierung der amtlichen Statistik?“ in WiSta 8/1999, S. 660 ff.; von der Lippe, P.: „Privatisierung der amtlichen Statistik?“ in „Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik“, Heft 77 (September 1998), S. 51 ff., Nachdruck in WiSta 11/1998, S. 928 ff. Ders.: „Mit Mikro-Daten einen Makro-Wirbel machen, Anmerkungen zum Memorandum“ in Allgemeines Statistisches Archiv, Band 82, 1998, S. 380 ff., ders.: „Bemerkung zum Aufsatz „Re-Regulierung statt Privatisierung der statistischen Infrastruktur von Gert Wagner“ in WiSta 8/1999, S. 663 ff.; ders., a. a. O., Fußnote 16, hier: S. 363.

81) Zu den folgenden Ausführungen siehe Blankart, C. B./Pommerehne, W.: „Zwei Wege zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen: Wettbewerb auf einem Markt und Wettbewerb um einen Markt – eine kritische Beurteilung“ in Milde, H./Monissen, H. G. (Hrsg.): „Rationale Wirtschaftspolitik in komplexen Gesellschaften“, Gérard Gärten zum 60. Geburtstag, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1985, S. 432.

82) Ebenda, S. 435.

83) Ebenda, S. 435.

84) Siehe Marketing im Statistischen Bundesamt, Wiesbaden, Juni 2000. Knoche, P./von Oppeln-Bronikowski, S./Kühn, D.: „Marketingkonzept der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder“ in WiSta 7/1999, S. 531 ff.

85) Siehe aber Beiträge „Qualitätsoffensive Statistik – umfassendes Qualitätsmanagement im Statistischen Bundesamt“ in WiSta 12/1999, S. 923 ff., „Datenqualität und Datenprüfungen“ in WiSta 2/2002, S. 110 ff., oder – auf europäischer Ebene – „Der Verhaltenskodex Europäischer Statistiken (Code of Practice)“ in WiSta 8/2006, S. 793 ff., zur Qualität von Statistiken (Anmerkung der Redaktion).

ferenz anderer Größen ergeben, mit Vorsicht zu betrachten sind oder dass aufgrund der Berechnungsmethode die Entwicklung der Geldmenge zum Jahresanfang wenig aussagefähig ist.<sup>86)</sup> Hinzu kommt, dass der Glaube an eine Statistik nicht staatlicherseits verordnet werden kann. „Als naheliegendes Substitut (zur Beurteilung der Statistiken, der Verfasser) bieten sich die Regeln an, nach denen die Leistung zu erstellen ist ... Die Frage ist dann nicht mehr, ob der Output qualitativ gut oder schlecht ist. Die Sorgfalt selbst wird daran gemessen, ob die zuvor aufgestellten Regeln befolgt worden sind.“ Wenn jedoch ein Regelsystem für die Erstellung von Vertrauensgütern unumgänglich ist, so ist zu erwarten, dass sich private Unternehmen nicht effizienter verhalten als staatliche (vielleicht sind staatliche Unternehmen effizienter als private)<sup>87)</sup>. Daraus wird der Schluss gezogen: „Wo die Regelbefolgung als Leistungskriterium herangezogen wird, kann das private Unternehmertum nicht blühen. Seine relative Stärke liegt ... im Aufspüren und in der Entwicklung neuer Märkte und nicht in der Regelbefolgung. Privatisierung dürfte daher bei diesen nicht zu wesentlichen Effizienzgewinnen führen“<sup>88)</sup>.

## 6.4 Das Volkszählungsurteil

Partielle Integration bedeutet, dass nicht alle Lebensbereiche politisiert sind. Eine der zentralen Aufgaben des Grundgesetzes ist es, den Einzelnen vor der vollständigen Inanspruchnahme durch den Staat und vor staatlicher Willkür zu schützen. Dazu dienen vor allem die Grundrechte, die der Einzelne gegenüber dem Staat hat.

Wo die Privatsphäre nicht durch ein Grundrecht geschützt ist, bildet Artikel 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Artikel 2 Abs. 1 GG die Generalklausel, an der Angriffe auf den privaten Lebensraum gemessen werden müssen.<sup>89)</sup> Aus ihr ergibt sich ein allgemeines Persönlichkeitsrecht, das die Persönlichkeit in der ganzen Breite ihrer Existenz schützt. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht ist im Wege der Rechtsfortbildung von den Gerichten entwickelt worden und wird „der kühnste und im Prinzip gelungenste Wurf“<sup>90)</sup> der letzten Jahre genannt. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht umfasst auch die aus dem Gedanken der Selbstbestimmung folgende Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden. Diese Befugnis

bedarf unter den Bedingungen der sich entwickelnden automatischen Datenverarbeitung in besonderem Maße des Schutzes. Mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung wäre eine Gesellschaftsordnung und eine diese ermöglichende Rechtsordnung nicht vereinbar, in der Bürger nicht mehr wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist allerdings nicht schrankenlos gewährleistet. Grundsätzlich muss der Bürger Einschränkungen seines Rechts im überwiegenden Allgemeininteresse hinnehmen.

Mit dem Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 15. Dezember 1983 zum Volkszählungsgesetz ist die Entwicklung dieses Rechts erstmals umfassend formuliert und systematisiert worden. Konsequenz zu Ende gedacht würde die Anwendung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung jede Statistik unmöglich machen. Da aber das Gericht daneben auch das Recht des Staates zur Informationsvorsorge zur Erfüllung seiner Aufgaben anerkennt, kommt es zu einem Widerspruch. Den löst das Gericht dadurch, dass es der Statistik eine Sonderstellung einräumt. Dazu gehören

- die amtliche Statistik wird als im „überwiegenden Allgemeininteresse“ angesehen,
- die Datensammlung auf Vorrat wird für statistische Zwecke zugelassen,
- das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wird durch stringente Verfahren gesichert, wie Geheimhaltung,<sup>91)</sup> Anonymisierung, Verhältnismäßigkeit der Methodenwahl, Abschottung vom politisch-administrativen System,
- Sanktionierung des Prinzips der „informationellen Einbahnstraße“.

Damit hatte dieses Urteil weitreichende Folgen für die amtliche Statistik und deren Nutzer.<sup>92)</sup> Die Klagen über mangelhafte bzw. fehlende Statistiken rissen nicht ab. Sie reichten von der Monopolkommission<sup>93)</sup> über die soziologische Feldforschung bis hin zu den Stadtverwaltungen. Von Fachleuten wurde von daher vom drohenden Abstieg Deutschlands in die „informationelle Amateurliga“ gesprochen.

86) Siehe Beitrag „Die Aussagekraft der Geldmengen Zahlen für den Januar ist begrenzt, vor allem statistische Effekte lassen die Wachstumsrate sinken“ in Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19. Februar 1993.

87) Blankart, C. B./Pommerehne, W., a. a. O., Fußnote 81, hier: S. 440.

88) Ebenda, S. 339.

89) Zum Folgenden siehe u. a. Hesselberger, D.: „Das Grundgesetz, Kommentar für die politische Bildung“, Bonn 1988, S. 59 ff. Zur kritischen Diskussion siehe Vogelgesang, K.: „Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung“, Baden Baden 1987, insbesondere S. 51 ff. Nicht weit genug geht der Datenschutz für Leuze, R.: „Wir müssen die Risiken der modernen Technik schärfer sehen“ in Frankfurter Rundschau, 16. März 1989. Für zu weitgehend hält ihn hingegen Als, G.: „Der Datenschutz erschwert und verteuert die Arbeit der amtlichen Statistiker“ in Handelsblatt, 4. November 1992.

90) Hesselberger, D., a. a. O., Fußnote 89, hier: S. 63.

91) Zweck der in § 16 BStatG geregelten Geheimhaltung von Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse, die für eine Bundesstatistik gemacht werden, ist nicht allein der Schutz der Privatsphäre, sondern auch die Schaffung eines Vertrauensverhältnisses, aufgrund dessen der Befragte dem statistischen Amt Informationen anvertraut, die er anderen Verwaltungen vorenthält. Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder veröffentlichen nur Tabellenwerte, bei denen kein Risiko besteht, dass Einzelangaben aufgedeckt werden könnten. Zu den Regeln für die primäre und sekundäre Geheimhaltung siehe zum Beispiel den Beitrag „Tabellengeheimhaltung im statistischen Verbund – ein Verfahrensvergleich am Beispiel der Umsatzsteuerstatistik“ in WiSta 8/2006, S. 805 ff., oder Band 31 „Methoden zur Sicherung der statistischen Geheimhaltung“ der Schriftenreihe „Forum der Bundesstatistik“ des Statistischen Bundesamtes. Ausnahmen von der statistischen Geheimhaltung – soweit sie nicht durch das Bundesstatistikgesetz selbst geregelt sind – bedürfen einer ausdrücklichen Zulassung durch besondere Rechtsvorschriften in einem eine Bundesstatistik anordnenden Bundesgesetz. Wie die Geheimhaltung der Einzelangaben und der Datenschutz in Bezug auf die Statistik in den Ländern der EU Anfang der 1990er-Jahre geregelt waren, zeigt Als, G.: „Der Datenschutz erschwert und verteuert die Arbeit der amtlichen Statistiker“ in Handelsblatt, 4. November 1992.

92) Wingen, M., a. a. O., Fußnote 28, hier: S. 650 ff. Von der Lippe, P., a. a. O., Fußnote 16.

93) Siehe 7. Hauptgutachten der Monopolkommission „Die Wettbewerbsordnung erweitern“. Siehe auch Beitrag „Eine Novelle des Bundesstatistikgesetzes könnte Austausch von Daten verbessern“ in Handelsblatt, 13. Juli 1988.

Darüber hinaus hat die wegen des Verfassungsgerichtsurteils notwendig gewordene Novelle des Bundesstatistikgesetzes gravierende Änderungen gebracht, unter anderem was die Anordnung von Bundesstatistiken und die Vorkehrungen für die Durchführung und Organisation der Datenerhebung und -verarbeitung betrifft. Dazu gehören:

- eine exzessive Interpretation des Volkszählungsurteils. „Die Auslegung dieser Gesetze durch die dafür Beauftragten scheinen uns in vielen Bereichen weit über das notwendige und sinnvolle Maß hinauszugehen“<sup>94</sup>). Und: „das Pendel des Datenschutzes ist zu weit ausgeschlagen. Es bedarf einer Reaktion gegen die Exzesse“<sup>95</sup>).
- die von verschiedenen politischen Kräften betriebene Streichung der Auskunftspflicht bei wichtigen Statistiken, die zu einer Verschlechterung der Qualität der Statistiken führen muss. Durch eine Statistik auf freiwilliger Basis wird der Informationswert der Statistiken verschlechtert. Dies liegt daran, dass die Beteiligungsquote bei freiwilligen Erhebungen sehr unterschiedlich ist. Untersuchungen des Statistischen Bundesamtes zeigen, dass bei Betrieben des Produzierenden Gewerbes mit Ausfallquoten bis zu 50% gerechnet werden muss. Aber auch bei niedrigen Non-response-Quoten ist zu bedenken, dass sich die einzelnen Gruppen in der Regel nicht repräsentativ beteiligen. Wenn aber an den Ergebnissen manche Gruppen stärker und andere schwächer beteiligt sind, führt dies zu Verzerrungen, die die Aussagekraft derartiger Untersuchungen in elementarer Weise betreffen.<sup>96</sup>)
- Die „zunehmende Verrechtlichung der Statistik“<sup>97</sup>). Bisher wurde in einem Gesetz zur Einführung einer Statistik nur das Grundsätzliche festgelegt. Innerhalb der so angegebenen Grenzen bestand für die Statistiker ein gewisser Freiraum in der Gestaltung und Formulierung der Fragen. Jetzt laufen die Bestrebungen darauf hinaus, jede Frage bis ins Detail im Gesetz festzuschreiben. Damit ist eine weitere Einschränkung der Flexibilität und Aktualität der Bundesstatistik vorprogrammiert.<sup>98</sup>) Der Mangel dieser beiden Eigenschaften war jedoch in der Vergangenheit gerade ein Hauptkritikpunkt an der amtlichen Statistik in Deutschland.

Weitere Einschränkungen wird es in Zukunft geben, wenn nur noch Befragungen zugelassen werden, deren aktuelle Notwendigkeit ausreichend begründet ist.<sup>99</sup>) Der zukünftige Datenbedarf ist nämlich nicht präzise vorherzubestimmen; besonders nicht in einer Zeit starker Strukturänderungen in Wirtschaft und Gesellschaft. Die Erstellung eines für alle Nutzer gleichermaßen brauchbaren statistischen Gesamtbildes in der Marktwirtschaft wird erschwert.

## 4 Zusammenfassung

Die amtliche Statistik folgt dem demokratischen Prinzip der Gewaltenteilung sowohl in horizontaler wie in vertikaler Ebene. Die Gewaltenteilung findet ihren Niederschlag in den statistischen Grundprinzipien der „Legalisierung“ und der „regionalen Dezentralisation“.

Die amtliche Statistik ist nicht Gegenstand der konkurrierenden Willensbildung. Sie ist nicht Gegenstand der Politik, sondern eine ihrer Voraussetzungen. Sie leistet einen Beitrag zur gesellschaftlichen Konsensbildung und ist Teil einer informationellen Infrastruktur. Das Prinzip der „sachlichen Konzentration“ ist eine Voraussetzung dieser Entwicklung.

Die Statistik in Deutschland ist nicht allein staatlich organisiert. Die nicht amtliche Statistik entspricht dem demokratischen Prinzip der freien Entfaltung der Persönlichkeit und damit der partiellen politischen Integration. Diskutiert werden in diesem Zusammenhang zum einen die Ausweitung des privaten Raumes durch eine Privatisierung der amtlichen Statistik und zum anderen die Sicherung der Privatsphäre der Menschen durch eine Ausweitung des Rechtes der Verfügung über eigene Daten. [u](#)

94) Schäffer, K.-A., a. a. O., Fußnote 40.

95) Als, G., a. a. O., Fußnote 91.

96) Als, G., a. a. O., Fußnote 91.

97) Ebenda.

98) Es besteht ein nicht zu überbrückender Widerspruch zwischen Aktualität und Flexibilität einer Statistik einerseits und Vollständigkeit und Genauigkeit andererseits. Zu diesem Thema siehe u. a. Bartels, H./Fürst, G., a. a. O., Fußnote 5, hier: S. 244. Zur Genauigkeit von Daten siehe auch Solow, R.: „In der Wirtschaftswissenschaft kommt man der Wirklichkeit auf statistischem Wege am nächsten. Sie bleibt jedoch ungewiss und ist nur lose gefügt. Aber es gibt Strömungen, Annäherungen. Man sollte daher in der Ökonomie nur von Tendenzen sprechen.“ Interview in Die Welt, 11. April 1988.

99) Diese Forderung wird zum Teil auch aus der Wirtschaft erhoben. „Für jede Statistik müsste nachgewiesen werden, wozu sie wirklich gebraucht wird und womit sich der Arbeitsaufwand, den sie von allen Beteiligten verlangt, lohnen soll.“ Huppert, W., a. a. O., Fußnote 67.

## Auszug aus Wirtschaft und Statistik

© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2007

Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.

Herausgeber: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

Schriftleitung: Walter Radermacher  
Präsident des Statistischen Bundesamtes  
Verantwortlich für den Inhalt:  
Brigitte Reimann,  
65180 Wiesbaden

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

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

Erscheinungsfolge: monatlich



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

- im Internet: [www.destatis.de](http://www.destatis.de)

oder bei unserem Informationsservice  
65180 Wiesbaden

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