

Statistisches Bundesamt (Destatis) (Ed.)

Periodical Part

WISTA – Wirtschaft und Statistik, Ausgabe 6/2022

WISTA - Wirtschaft und Statistik

Provided in Cooperation with:

Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden

Suggested Citation: Statistisches Bundesamt (Destatis) (Ed.) (2022) : WISTA – Wirtschaft und Statistik, Ausgabe 6/2022, WISTA - Wirtschaft und Statistik, ISSN 1619-2907, Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden, Vol. 74, Iss. 6

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/268352>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WISTA

Wirtschaft und Statistik

Bundesstatistik im Wandel der Zeit

Daniel Vorgrimler Markus Zwick	Ein Blick auf die ehemalige Präsidentin und die ehemaligen Präsidenten des Statistischen Bundesamtes
Jörg Decker Vladislava Karmanova	Datenangebot der amtlichen Statistik: output-orientierte Programmplanung
Ilka Willand Heidrun Stirner	Von der Verbreitung zur Kommunikation
Stefan Hauf	Von Btx bis EXDAT: Stationen der elektronischen Informationsverbreitung durch das Statistische Bundesamt
Hanna Brenzel Markus Zwick	Eine informationelle Infrastruktur in Deutschland ist erwachsen – das FDZ des Statistischen Bundesamtes
Susanne Hillen Susanne Michalik Bernd Schmidt Daniel Vorgrimler	Vom Standardkosten-Modell zum Dienstleistungszentrum für bessere Rechtsetzung
Georg Thiel	Wahlrechtliche Anpassungsbedarfe aus Erfahrungen der Bundestagswahl 2021
Stefan Dittrich und andere	Der Zensus 2022 – mit Online First an der Schwelle zu einem Registerzensus
Sven C. Kaumanns Simon Schürz	Die Umweltökonomischen Gesamtrechnungen – wo stehen wir?
Ralf Münnich	Wissenschaftlicher Nachwuchspreis „Statistical Science for the Society“ und Sonderpreis „Corona – Auswirkungen der Pandemie auf Wirtschaft und Gesellschaft“

6 | 2022

ABKÜRZUNGEN

D	Durchschnitt (bei nicht addierfähigen Größen)
Vj	Vierteljahr
Hj	Halbjahr
a. n. g.	anderweitig nicht genannt
o. a. S.	ohne ausgeprägten Schwerpunkt
Mill.	Million
Mrd.	Milliarde

ZEICHENERKLÄRUNG

–	nichts vorhanden
0	weniger als die Hälfte von 1 in der letzten besetzten Stelle, jedoch mehr als nichts
.	Zahlenwert unbekannt oder geheim zu halten
. . .	Angabe fällt später an
X	Tabellenfach gesperrt, weil Aussage nicht sinnvoll
I oder —	grundsätzliche Änderung innerhalb einer Reihe, die den zeitlichen Vergleich beeinträchtigt
/	keine Angaben, da Zahlenwert nicht sicher genug
()	Aussagewert eingeschränkt, da der Zahlenwert statistisch relativ unsicher ist
	Abweichungen in den Summen ergeben sich durch Runden der Zahlen.
	Internet-Verlinkungen sind in der Online-Ausgabe hinterlegt.

INHALT

3	Editorial
4	Kennzahlen und Indikatoren
8	Aktuelle Informationsangebote
10	Kurznachrichten
15	Daniel Vorgrimler, Markus Zwick Ein Blick auf die ehemalige Präsidentin und die ehemaligen Präsidenten des Statistischen Bundesamtes <i>A look back on the former presidents of the Federal Statistical Office</i>
27	Jörg Decker, Vladislava Karmanova Datenangebot der amtlichen Statistik: output-orientierte Programmplanung als Ansatz zur Erhöhung der Reaktionsfähigkeit <i>The range of data offered by official statistics: output-oriented programme planning as an approach to increasing responsiveness</i>
38	Ilka Willand, Heidrun Stirner Von der Verbreitung zur Kommunikation <i>From dissemination to communication</i>
44	Stefan Hauf Von Btx bis EXDAT: Stationen der elektronischen Informationsverbreitung durch das Statistische Bundesamt <i>From interactive videotext to EXDAT: stages of electronic information dissemination by the Federal Statistical Office</i>

INHALT

54	Hanna Brenzel, Markus Zwick Eine informationelle Infrastruktur in Deutschland ist erwachsen – das Forschungsdatenzentrum des Statistischen Bundesamtes <i>An information infrastructure has emerged in Germany – the Research Data Centre of the Federal Statistical Office</i>
65	Susanne Hillen, Susanne Michalik, Bernd Schmidt, Daniel Vorgrimler Vom Standardkosten-Modell zum Dienstleistungszentrum für bessere Rechtsetzung <i>From Standard Cost Model to Service Centre for Better Regulation</i>
79	Georg Thiel Wahlrechtliche Anpassungsbedarfe aus Erfahrungen der Bundestagswahl 2021 <i>Amendments required to electoral law based on experience from the 2021 Bundestag election</i>
90	Stefan Dittrich, Corinna Bretsch, Halina Danuta Stepień, Ingeborg Vorndran, Bernd Michel, Birgit Kleber, Ulrike Timm, Miriam Pfahl Der Zensus 2022 – mit Online First an der Schwelle zu einem Registerzensus <i>The 2022 Census – Online First has paved the road to a register census</i>
98	Sven C. Kaumanns, Simon Schürz Die Umweltökonomischen Gesamtrechnungen – wo stehen wir? <i>Environmental-economic accounts – where are we now?</i>
107	Ralf Münnich Wissenschaftlicher Nachwuchspreis „Statistical Science for the Society“ 2022 und Sonderpreis „Corona – Auswirkungen der Pandemie auf Wirtschaft und Gesellschaft“ <i>Prize for junior scientists “Statistical Science for the Society” 2022 and special prize “Covid-19 – Impact of the Pandemic on the Economy and Society”</i>

EDITORIAL

Dr. Georg Thiel



LIEBE LESERIN, LIEBER LESER,

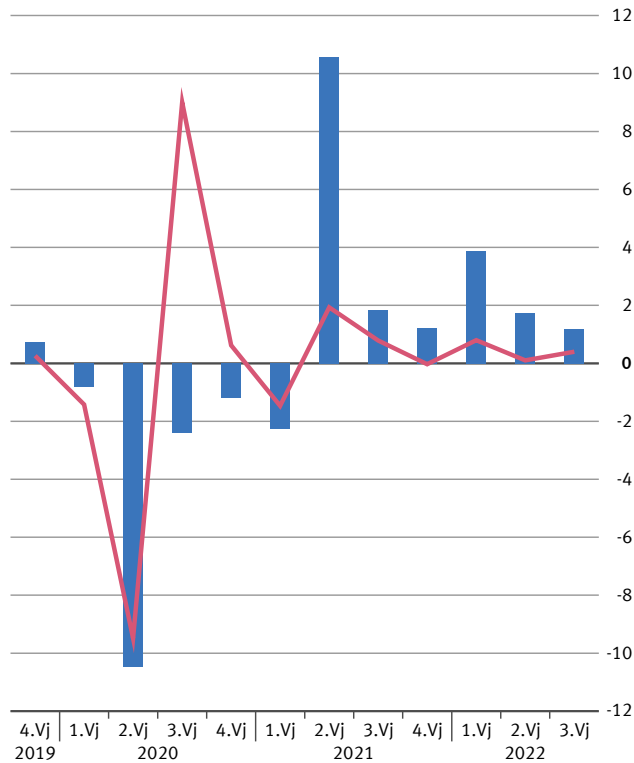
im Jahr 2023 feiern wir das 75-jährige Bestehen des Statistischen Bundesamtes – ein Anlass, bereits jetzt auf diese gut sieben Jahrzehnte zurückzublicken und gleichzeitig den Blick nach vorne zu richten. Aus diesem Grund haben wir die vorliegende Ausgabe von WISTA unter den Leitgedanken „Bundesstatistik im Wandel der Zeit“ gestellt und möchten Sie dabei mitnehmen auf eine Reise durch die Zeit. Viele Köpfe mit beeindruckend vielen unterschiedlichen Ideen haben das Statistische Bundesamt und seine Arbeiten stets geprägt. Begleitet und geleitet wurden die Kolleginnen und Kollegen immer von Leitungen dieses Amtes, die jeweils ihre eigene Persönlichkeit und ihre Schwerpunkte einbrachten – ihre Spuren sind bis heute sichtbar, ihr Wirken nimmt weiterhin Einfluss auf die Weiterentwicklungen im Statistischen Bundesamt. Diese Ausgabe von WISTA soll die Veränderungen der amtlichen Statistik in Deutschland würdigen: Der einleitende Aufsatz stellt die ehemaligen Präsidentinnen und Präsidenten des Statistischen Bundesamtes in ihrer Zeit vor, dies mit ihren jeweils wichtigsten Beiträgen zur amtlichen Statistik. Bezüge zu den einzelnen Präsidenschaften enthält eine Reihe weiterer Artikel: So zeigt ein Beitrag auf, wie sich die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit von der reinen Verbreitung hin zu einer digitalen Kommunikation entwickelt hat. Der Bogen der Themen reicht weiter über eine outputorientierte Programmplanung, Stationen der elektronischen Informationsverbreitung, die Entwicklung des Forschungsdatenzentrums des Statistischen Bundesamtes, den Zensus 2022 und den Stand der Umweltökonomischen Gesamtrechnungen bis zu den Laudationes auf die Preisträger und die Preisträger der Wissenschaftspreise 2022 des 31. Wissenschaftlichen Kolloquiums. Natürlich haben auch die Aufgaben der Bundeswahlleitung die Arbeit geprägt. Die letzten Wahlen haben die Bedeutung dieser Aufgabe gezeigt.

Ich wünsche Ihnen viel Spaß bei der spannenden Zeitreise durch die amtliche Statistik in dieser Ausgabe und zum Jahresende erholsame Festtage und alles Gute für das Jahr 2023.

A handwritten signature in black ink, which appears to read "Georg Thiel".

Präsident des Statistischen Bundesamtes

Bruttoinlandsprodukt
in %

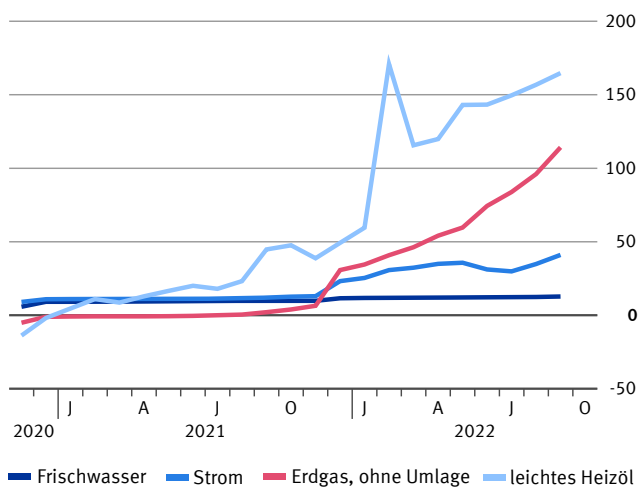


Verbraucherpreisindex
2015 = 100

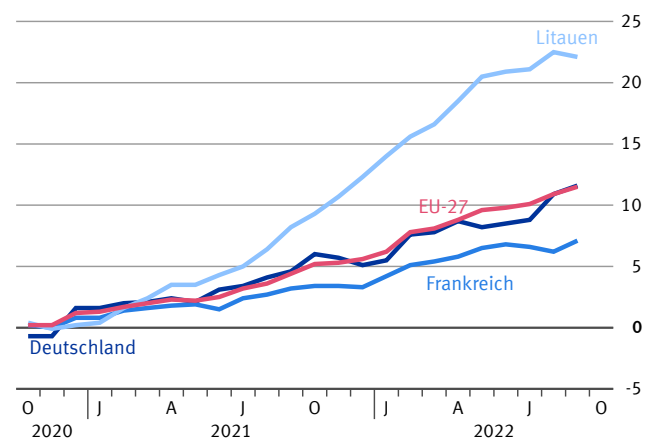
2021		2022	
Januar	106,3	Januar	111,5
Februar	107,0	Februar	112,5
März	107,5	März	115,3
April	108,2	April	116,2
Mai	108,7	Mai	117,3
Juni	109,1	Juni	117,4
Juli	110,1	Juli	118,4
August	110,1	August	118,8
September	110,1	September	121,1
Oktober	110,7	Oktober	122,2
November	110,5	November	121,6
Dezember	111,1		

121,6 ↑ **10,0 %**
Veränderung zum Vorjahresmonat

Entwicklung der Verbraucherpreise für Energie und Wasser
Preisabstand in % gegenüber dem Jahr 2015



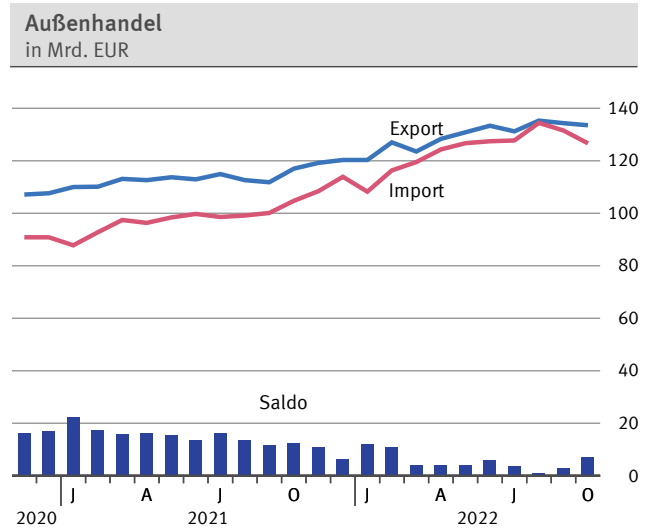
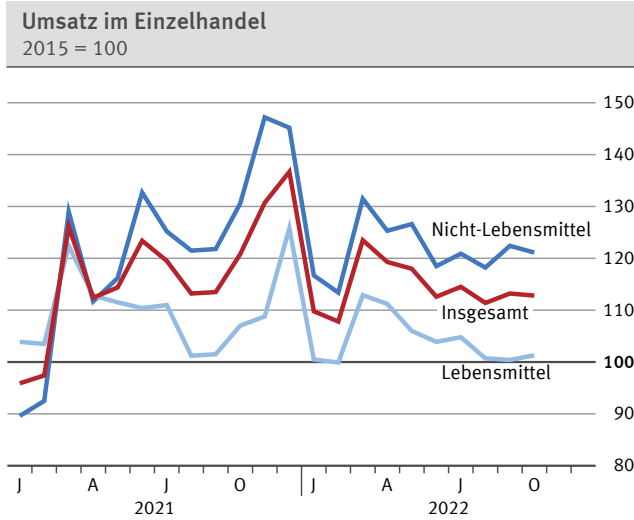
Harmonisierter Verbraucherpreisindex insgesamt
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %



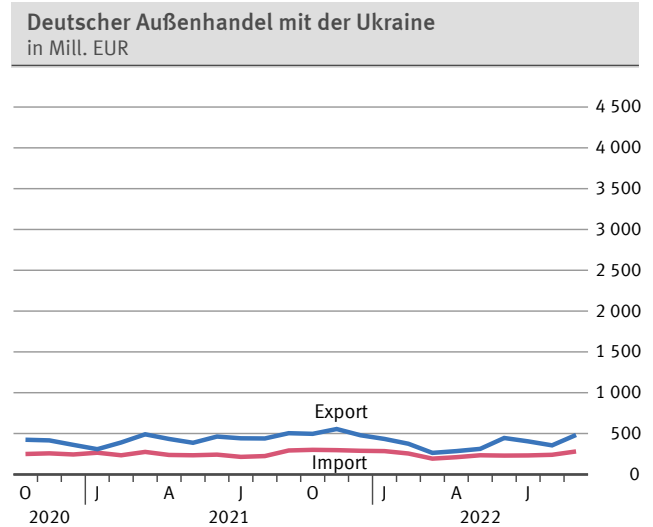
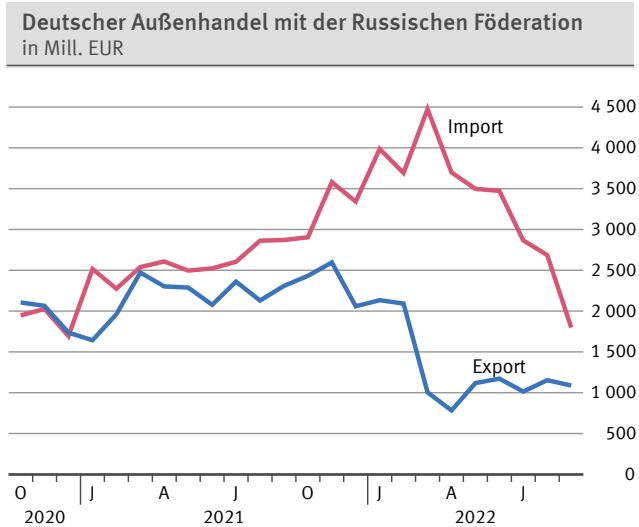
Dargestellt sind neben Deutschland und der Europäischen Union insgesamt (EU-27) die Länder mit der höchsten und der niedrigsten Veränderungsrate innerhalb der EU.

Stand: 13.12.2022

Kennzahlen und Indikatoren



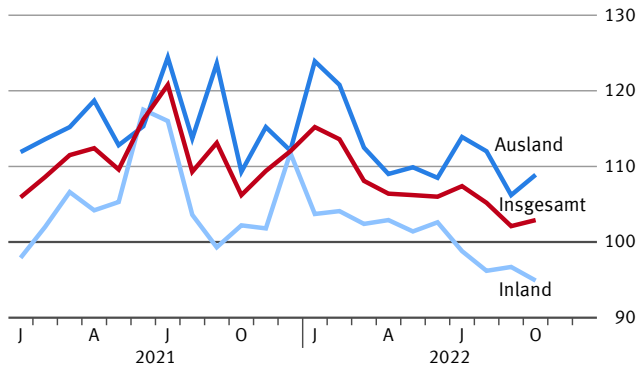
Kalender- und saisonbereinigte Werte nach dem Verfahren X13 JDemetra+ – Vorläufiges Ergebnis.



Stand: 13.12.2022

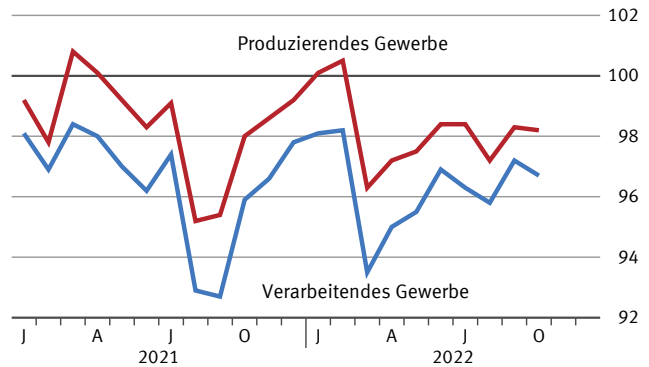
Kennzahlen und Indikatoren

Auftragseingang im Verarbeitenden Gewerbe
Volumenindex 2015 = 100



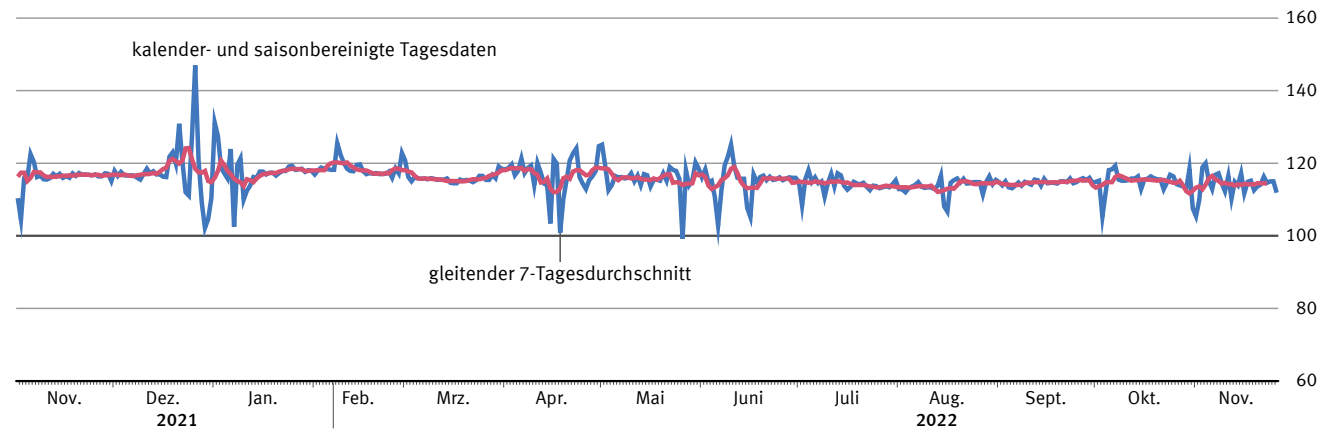
Kalender- und saisonbereinigter Wert nach dem Verfahren X13 JDemetra+. – Vorläufiges Ergebnis.

Produktion im Produzierenden und Verarbeitenden Gewerbe
Index 2015 = 100



Kalender- und saisonbereinigte Werte nach dem Verfahren X13 JDemetra+. – Vorläufiges Ergebnis.

Lkw-Maut-Fahrleistungsindex
2015 = 100

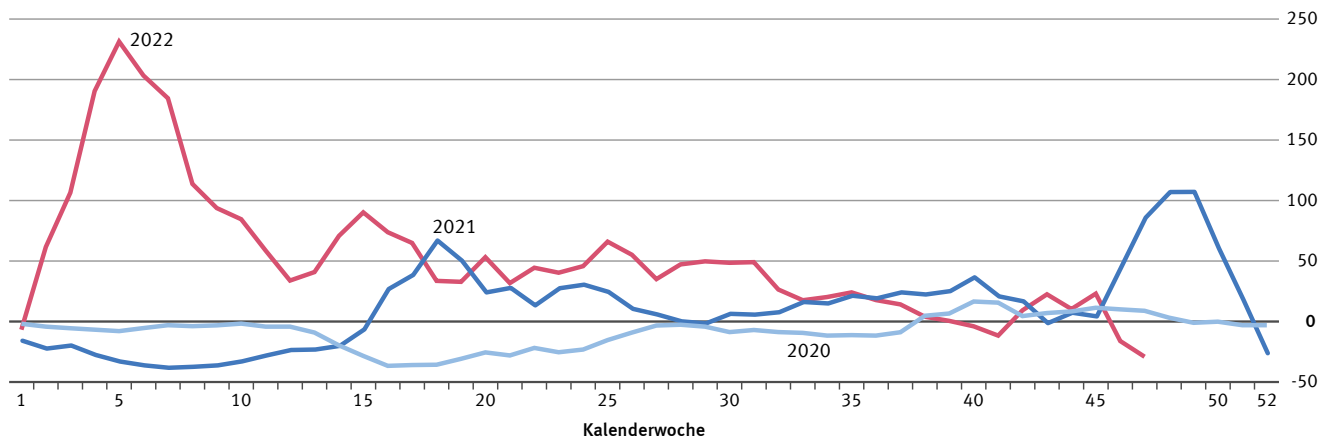


Quellen: Bundesamt für Güterverkehr, Deutsche Bundesbank, Statistisches Bundesamt

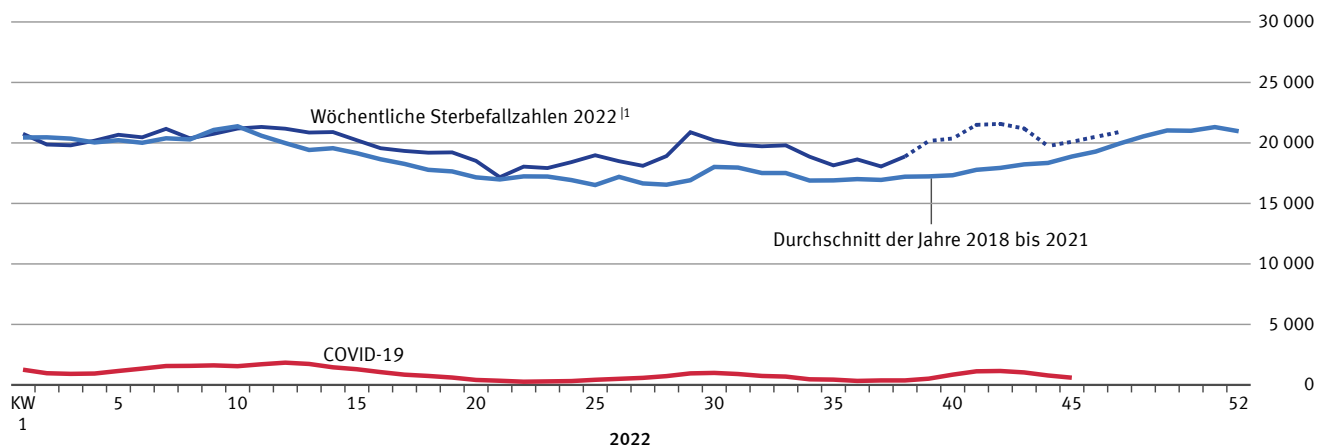
Stand: 13.12.2022

Neue Kreditverträge nach Kalenderwochen

Veränderung gegenüber der entsprechenden Vorjahreswoche in %



Wöchentliche Sterbefallzahlen in Deutschland



Gestrichelte Werte enthalten Schätzanteil.

1 Sonderauswertung der vorläufigen Sterbefallzahlen.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Sterbefallzahlen insgesamt), Robert Koch-Institut (COVID-19-Todesfälle)

Stand: 13.12.2022



Ukraine

Der Angriff Russlands auf die Ukraine und die damit verbundenen Sanktionen haben starke Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Nahrungsversorgung und den Energiesektor. Auf einer Sonderseite zum Thema stellt das Statistische Bundesamt relevante Daten zur Verfügung. Über die Seite gelangt man auch zu Informationen und Hilfsangeboten für Geflüchtete, die vom Bundesministerium des Innern und für Heimat zusammengestellt wurden.

➤ www.destatis.de/Im-Fokus/Ukraine



Dashboard Deutschland

Das vom Statistischen Bundesamt entwickelte Datenportal bietet hochaktuelle und hochfrequente Zahlen, Daten und Fakten zu den Themen Arbeitsmarkt, Bauen und Wohnen, Gesundheit, Konjunktur und Wirtschaft, Mobilität, Ukraine, Wertpapiere und Finanzen sowie Energie. Es trägt damit zu einem faktenbasierten demokratischen Diskurs der Öffentlichkeit und zur evidenzbasierten Entscheidungsfindung durch Politik und Verwaltung bei. Im Zusammenhang mit der derzeitigen Situation auf dem Energiemarkt wird das Datenangebot wöchentlich um Tagesdurchschnittspreise für Kraftstoffe erweitert.

➤ www.dashboard-deutschland.de



EXDAT – Experimentelle Daten

In der Rubrik „EXDAT – Experimentelle Daten“ veröffentlicht das Statistische Bundesamt regelmäßig neue, innovative Projektergebnisse. Sie entstehen auf der Grundlage neuer Datenquellen und Methoden. Im Reifegrad unterscheiden sie sich von amtlichen Statistiken, insbesondere in Bezug auf Harmonisierung, Erfassungsbereich und Methodik. Doch die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass experimentelle Daten gerade in Krisenzeiten eine wertvolle und unverzichtbare Ergänzung zum amtlichen Datenangebot sind, weil sie eine schnellere Berichterstattung ermöglichen.

➤ www.destatis.de/exdat

im Fokus

Inflation – das statistische Angebot rund ums Thema

Die derzeit hohen Inflationsraten stehen im Fokus. Aktuelle Zahlen und Fakten sowie weiterführende Informationen stellt das Statistische Bundesamt auf der [Themenseite zur Inflationsrate auf Endverbraucherebene](#) zur Verfügung. Das Video „[Verbraucherpreisindex und Inflation kurz erklärt](#)“ bietet einen kurzen, kompakten Einstieg ins Thema. Und mithilfe des persönlichen [Inflationsrechners](#) kann ermittelt werden, wie sehr die persönliche von der amtlichen Teuerungsrate abweicht.



Corona-Statistiken – Auswirkungen der COVID-19-Pandemie

Die globale Ausbreitung des SARS-CoV-2-Virus und die damit verbundenen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie treffen Gesellschaft und Wirtschaft stark. Die langfristigen Folgen der Corona-Pandemie sind noch nicht überschaubar. Die Sonderseite „Corona-Statistiken“ präsentiert statistische Ergebnisse, in denen sich bereits Auswirkungen zeigen oder in denen Auswirkungen zu erwarten sind. Dazu gehören auch neue Statistiken und Auswertungen, die das Statistische Bundesamt kurzfristig seit Beginn der Coronakrise bereitgestellt hat, um den Bedarf an Zahlen am aktuellen Rand zu decken:

➔ www.destatis.de/corona



Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2023

Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) ist die größte freiwillige Haushaltserhebung der amtlichen Statistik, sie wird alle fünf Jahre durchgeführt. Die Daten der EVS zeigen, wie viel Geld den Haushalten in Deutschland zur Verfügung steht und wofür sie es ausgeben. Die EVS zeichnet ein differenziertes Bild der Lebensbedingungen der Bevölkerung in Deutschland.

➔ www.destatis.de

KURZNACHRICHTEN

IN EIGENER SACHE

Internationaler Hackathon 2022 des Statistischen Bundesamtes

Ende September fand der Internationale Hackathon 2022 des Statistischen Bundesamtes in Wiesbaden statt.

Übergreifendes Ziel des Hackathons war, schneller relevante Daten aus unterschiedlichen Quellen aufzubereiten und nutzbar für politische Entscheidungen zu machen. Insgesamt 17 Teams aus Deutschland, den Niederlanden, Österreich, Portugal und Saudi-Arabien arbeiteten vier Tage an der Entwicklung von Prototypen zu folgender Fragestellung: „Welches innovative Produkt kann die amtliche Statistik entwickeln, um in Zukunft schneller relevante Daten für Krisen bereitzustellen?“

Anhand der Kriterien Relevanz, Innovationscharakter, Design, Automatisierung und Universalität hat eine Jury die Lösungen ausgewertet und fünf Teams mit einem Preis ausgezeichnet:

Den 1. Platz errang Team 8 Deutschland mit Volker Wenzel, Anna Aschauer und Tobias Brünner für den Prototypen eines leichtgewichtigen Datenkatalogs, der unterschiedliche Datenbestände durchsuchbar macht und das manuelle Erfassen von Datensilos ersetzen soll.

Der 2. Preis ging an das Team 1 Niederlande: Ramon Reinders und Jeldrik Bakker, zusammen mit Keno Krewer aus dem Statistischen Bundesamt. Sie entwickelten eine Suchmaschine für Datensätze namens „DBing“. Als Grundlage dienen die Beschreibungen und Metadaten aller offenen, englischsprachigen Datenquellen des niederländischen Statistikamtes CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek).

Den 3. Platz belegte das Team 2 Deutschland mit Hariolf Merkle, Dorian Le Jeune und Yannik Buhl. Das von ihnen entwickelte Produkt lädt eine große Anzahl frei verfügbarer Datenquellen und möglicher Krisenindikatoren automatisiert über Programmierschnittstellen (APIs) und setzt sie zur Früherkennung von Krisen ein.

Mit dem 4. Preis wurde Team 2 Niederlande ausgezeichnet. Das Tool von Pedro Lemlijn, Floris Ruijter und Maarten Poeth vom CBS basiert auf einem täglich aktualisierten Datensatz aus Twitter-Posts sowie Artikelüberschriften und -zusammenfassungen ausgewählter Zeitungen und Nachrichtenmagazine. Es versetzt statistische Ämter in die Lage, schnell zu verstehen, welche Themen in der öffentlichen Wahrnehmung aktuell zusammenhängen.

Die Auszeichnung für den 5. Platz konnte Team 3 Deutschland mit Han-Ngoc Tran, Viktoriya Gebel und Charlotte Articus entgegennehmen. Ihr Prototyp basiert auf frei verfügbaren, kleinräumigen Geodatenansätzen, die verknüpft und automatisiert aufbereitet werden. Kern des Produktes ist ein Datenverarbeitungsprozess, der amtliche Daten (beispielsweise Mikrodaten) mit externen Geodaten anreichert und in Form eines Storyboards ansprechend und nutzerfreundlich visualisiert.

Auch die weiteren Teams stellten innovative Ergebnisse vor, zum Beispiel ein Dashboard, das internationale Handelsbeziehungen zeigt und künftige Entwicklungen prognostiziert, ein Tool für politische Entscheidungstragende, das mittels kleinräumiger Zensusdaten, Topologien, Strömungssimulationen und Wetterdaten den Effekt extremer Niederschläge und Flusspegel visualisiert sowie ein Stimmungsbarometer, das Umfrage-, Finanz- und Twitter-Daten nutzt, um die öffentliche Stimmung während einer Krise besser einschätzen und quantifizieren zu können.

Die Siegerlösungen werden direkt in den Innovationsprozess zu digitalen Aspekten der Digitalwerkstatt des Statistischen Bundesamtes übernommen. Neben den konkret entwickelten Prototypen diente der Hackathon 2022 auch dazu, neue Impulse zu empfangen, die Vernetzung mit internationalen Expertinnen und Experten zu stärken und innovative Formate und Arbeitsweisen im Statistischen Bundesamt zu etablieren.

Über den internationalen Hackathon 2022 des Statistischen Bundesamtes informiert auch ein Video:

📺 www.destatis.de

AUS EUROPA

107. DGINS-Konferenz

Die Konferenz der Generaldirektorinnen und Generaldirektoren europäischer Statistikämter (DGINS) widmete sich am 26. und 27. Oktober 2022 in Oslo dem Thema Innovationen und deren Implementierung in die Statistikproduktion (Innovation management in the ESS: from experimentation to production).

Im Fokus der Konferenz stand die Frage, wie es gelingen kann, Innovationsprozesse in der amtlichen Statistik anzustoßen und diese nachhaltig im Statistiksystem zu implementieren. Um dieses Ziel zu erreichen, sind verschiedene Ansätze erforderlich. Diese wurden in drei Teilsitzungen vorgestellt und anschließend im Plenum diskutiert.

In Session 1 „Innovation in official statistics: experiences and lessons-learned“ wurde unter anderem die nationale Gesetzgebung Norwegens, die einen Zugang zu privat gehaltenen Daten regelt, exemplarisch vorgestellt. Mit einem rechtlich geregelten Zugang zu diesen Daten eröffnen sich neue Möglichkeiten des Datenangebots. Ferner wurde vorgestellt, wie mithilfe von Künstlicher Intelligenz (KI) eingehende Papierfragebogen maschinell erfasst werden können.

Der Schwerpunkt von Session 2 „Innovation Management related to Official Statistics“ lag auf der Implementierung von Innovationsprozessen in die Statistikproduktion sowie auf der Transformation vom Statistikamt zu einem modernen Datendienstleister. Auch die Aus-

wirkungen der Corona-Pandemie auf die Haushaltserhebungen und die daraufhin eingeführten Mix-Mode-Modelle wurden thematisiert.

In Session 3 „From experimentation to production“ wurden anhand ausgewählter Beispiele die Potenziale, aber auch die Grenzen bei der Nutzung neuer digitaler Daten für die Statistikproduktion vorgestellt. So präsentierte Deutschland mittels der Beispiele Mobilfunkdaten und Scannerdaten die Bedingungen, die erfüllt sein müssten, um neue digitale Daten dauerhaft für die Erstellung statistischer Information nutzen zu können. Weitere Präsentationen stellten erfolgreiche Beispiele der Nutzung digitaler Daten in den Bereichen Landwirtschaft, Verkehr und Preise dar.

50. Sitzung des AESS

Der Ausschuss für das Europäische Statistische System (AESS) hat bei seiner Sitzung am 28. Oktober 2022 in Oslo neben den laufenden Gesetzgebungsverfahren zu verschiedenen Fachstatistiken vor allem strategische Themen zur Zukunftsfähigkeit der amtlichen Statistik in Europa behandelt.

Im Zusammenhang mit den laufenden beziehungsweise geplanten Gesetzgebungsverfahren ist insbesondere die Europäische Rahmenverordnung zu den Bevölkerungsstatistiken (ESOP) von Bedeutung. ESOP soll die Basis dafür schaffen, das Datenangebot sowie die Registernutzung auszuweiten und die Aktualität von Statistiken zu erhöhen. Zum gegenwärtigen Entwurf äußerten einige Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) Bedenken, da das Idealziel eines vollständig registerbasierten Ansatzes noch nicht erreicht ist. Ferner wurden Umfang und Häufigkeit der Bereitstellung der Daten als sehr ambitioniert eingestuft. Das Statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat) wird die Bedenken in einem geänderten Entwurf aufgreifen.

Dem Entwurf einer Durchführungsverordnung (EU) zur Festlegung der technischen Angaben der Datensätze der Stichprobenerhebung im Bereich Einkommen und Lebensbedingungen über Zugang zu Dienstleistungen gemäß der Verordnung (EU) 2019/1700 des Europäischen Parlaments und des Rates haben die EU-Mitgliedstaaten mehrheitlich zugestimmt.

Im Zusammenhang mit der Zukunftsfähigkeit des ESS berichtete Eurostat über den Stand der Revisionen der EU-Statistikverordnung 223/2009. Zum Zeitpunkt der Sitzung waren die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation, an der sich auch jede EU-Bürgerin und jeder EU-Bürger beteiligen konnte, noch nicht bekannt. Das wesentliche Ziel dieser Verordnung ist, die Produktion und Veröffentlichung von Statistiken auch in Krisenzeiten sicherzustellen und den Zugang zu notwendigen Datenquellen, einschließlich des sicheren Austauschs von Daten, im ESS zu ermöglichen. Dabei finden auch die Empfehlungen der Expertenkommission zur erleichterten Nutzung neuer Datenquellen Eingang im Entwurf. Die Vorlage eines ersten Verordnungsentwurfs ist für Ende 2022 angekündigt.

Eine erste ESS-Innovationsagenda, an deren Bearbeitung auch Deutschland beteiligt war, hat der AESS zur Kenntnis genommen. Ziel der ESS-Innovationsagenda ist es, Innovationen zu erleichtern, Innovationsprozesse zu beschleunigen und bereichsübergreifende Entwicklungen zu fördern. Zusätzlich sollen nach Möglichkeit externe Partner einbezogen werden. Die endgültige Fassung wird auf der AESS-Sitzung im Februar 2023 vorgestellt.

Bei der Einbeziehung des selbst genutzten Wohneigentums in die Berechnungen des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) konnte noch keine abschließende Stellungnahme des ESS erreicht werden. Insbesondere aufgrund der angespannten Preisentwicklung äußerten einige Mitgliedstaaten Bedenken hinsichtlich möglicher negativer Auswirkungen auf die Akzeptanz des HVPI.

Im Zuge der Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) wurden bereits mehr als 60 Leitfäden beziehungsweise Guidance Notes, die die Aktualisierungsbedarfe konkretisieren, erstellt. Die ersten Tests der neuen VGR-Regelungen, für die Eurostat eine Anschubfinanzierung leisten wird, sollen noch im Jahr 2022 beginnen.

AUS DEM INLAND

Neue Themenseite zum Registerzensus online

Die bisherige Methode eines registergestützten Zensus wird weiter optimiert. Bis 2031 soll schrittweise auf ein rein registerbasiertes Verfahren, den Registerzensus, umgestellt werden, das ohne zusätzliche Befragungen auskommt. Damit sollen künftige Anforderungen der Europäischen Union erfüllt werden, Ergebnisse jährlich, teilweise auch monatlich zu liefern, tiefer regional untergliedert und bereits ab dem Berichtsjahr 2023 mit Geo-kordinaten.

Weitere Informationen enthält die neue Themenseite des Statistischen Bundesamtes zum Registerzensus:

➤ www.destatis.de

Ankündigung der Revision 2023 des Verbraucherpreisindex

Der Verbraucherpreisindex (VPI) für Deutschland wird turnusmäßig in fünfjährigen Abständen einer Revision unterzogen und auf ein neues Basisjahr umgestellt. Mit den Ergebnissen für den Berichtsmonat Januar 2023 erfolgt die Umstellung von der bisherigen Basis 2015 auf das neue Basisjahr 2020. Dabei werden die Ergebnisse ab Berichtsmonat Januar 2020 neu berechnet. Gleichzeitig werden damit die bisherigen Ergebnisse auf der Basis 2015 revidiert. Voraussichtlich Ende Februar 2023 werden die endgültigen Ergebnisse für Januar 2023 sowie alle neu berechneten Ergebnisse rückwirkend ab Januar 2020 auf neuer Basis 2020 veröffentlicht.

Diese Indexrevision kann sich auf alle Indizes in der Verbraucherpreisstatistik auswirken, jedoch in unterschiedlichem Ausmaß. Betroffen sind neben dem Verbraucherpreisindex für Deutschland insbesondere der Index der Einzelhandelspreise und der Harmonisierte Verbraucherpreisindex. Wesentliche Informationen zur Revision werden für unterschiedliche Nutzergruppen auf der Homepage des Statistischen Bundesamtes im Themenbereich Preise unter [Verbraucherpreisindex und Inflationsrate](#) bereitgestellt. Ausführliche Informationen

und Analysen zu den Änderungen der VPI-Revision 2023 wird ein späterer Beitrag in dieser Zeitschrift enthalten.

VERANSTALTUNGEN

9. Konferenz für Sozial- und Wirtschaftsdaten

Am 27. und 28. März 2023 findet die [9. Konferenz für Sozial- und Wirtschaftsdaten \(9|KSWD\)](#) des Rats für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) und des Konsortiums für die Sozial-, Verhaltens-, Bildungs- und Wirtschaftswissenschaften (KonsortSWD) in Berlin statt. Unter dem Motto „Daten. Politik. Zukunft.“ thematisiert die 9|KSWD die zunehmende Bedeutung von Daten für Politik und somit für die Gestaltung einer zukunftsfähigen Gesellschaft.

Alle Informationen zur Konferenz, zum Programm und den Teilnahmemöglichkeiten stehen auf der Internetseite des KonsortSWD zur Verfügung:

➤ www.konsortswd.de

Destatis Digital: Veranstaltung zur Zukunft der amtlichen Statistik in Berlin

Wie sieht das Statistische Bundesamt der Zukunft aus? Am 11. Oktober 2022 hat das Statistische Bundesamt bei der Veranstaltung „Zukunft gestalten – Destatis Digital“ diese Frage mit rund 100 Gästen aus dem politischen Berlin diskutiert.

Das Programm, die Impulsvorträge, Videos und Präsentationen stehen im Internetangebot der Hauptstadt-kommunikation des Statistischen Bundesamtes zur Verfügung:

➤ www.destatis.de

31. Wissenschaftliches Kolloquium

Am 17. und 18. November 2022 hat das Statistische Bundesamt in Zusammenarbeit mit der Deutschen Statistischen Gesellschaft gemeinsam das 31. Wissenschaftlichen Kolloquium durchgeführt zum Thema „Von der digitalen Dateninfrastruktur zu Innovationen und Entscheidungen“. Die Tagungsdokumentation, unter anderem mit Folienpräsentationen sowie Videoaufnahmen der Vorträge und Diskussionen, steht nun zur Verfügung:

➤ www.destatis.de

NEUERSCHEINUNGEN

Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realität gestalten

Das Jahresgutachten 2022/23 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung trägt den Titel „Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realität gestalten“. Es wurde am 9. November 2022 an die Bundesregierung überreicht und steht auf der Webseite des Sachverständigenrats zur Verfügung:

➤ www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Welttag der Städte

Die Zahl der Menschen, die in Städten leben, wächst weiter. Auch ihr Anteil an der Bevölkerung hat weiter zugenommen: Im Jahr 2020 lebten weltweit bereits 56,2% der Menschen in Städten! Zum Welttag der Städte am 31. Oktober 2022 hat das Statistische Bundesamt ein Bar Chart Race veröffentlicht, das einen genaueren Blick auf die Einwohnerzahlen der 15 größten Städte Deutschlands ermöglicht. Es zeigt, wie sich die Einwohnerzahlen dort seit 1955 entwickelt haben.

➤ www.destatis.de

Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2023: No Sustainability Without Equity

COVID-19, Russlands Angriffskrieg und der Klimanotstand: Aufeinanderfolgende Krisen verschärfen die Ungleichheiten zwischen Ländern und erschweren die Fortschritte bei der Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs). Während die Industrieländer historische Konjunkturpakete aufgelegt haben, um die Wirtschaft wieder anzuregen, fehlte es den Entwicklungsländern an monetären Puffern, um entsprechend zu reagieren. Die Länder mit den geringsten Ressourcen stehen vor der Herausforderung, zwischen kurzfristiger Rettung und langfristiger Finanzierung für einen nachhaltigen Aufschwung abzuwägen.

Alle zwei Jahre präsentiert der „Global Outlook on Financing for Sustainable Development“ der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) neue Daten, Analysen und Empfehlungen, um einen ganzheitlichen Ansatz für die Finanzierung einer nachhaltigen Entwicklung weltweit voranzutreiben. Die dritte Ausgabe für das Jahr 2023 wirft ein neues Licht auf die internationalen Bemühungen, die verschiedenen Finanzierungsquellen für die SDGs im Kontext der Erholung nach COVID-19 und den Folgen des russischen Kriegs gegen die Ukraine aufeinander abzustimmen.

➤ manage.oecd-berlin.de

World Energy Outlook 2022

Die Welt befindet sich mitten in der ersten globalen Energiekrise – ausgelöst durch den Angriff Russlands auf die Ukraine.

Die OECD-Veröffentlichung „World Energy Outlook 2022“ bietet Analysen und Einblicke in die Auswirkungen dieses tiefgreifenden und anhaltenden Schocks auf die Energiesysteme auf der ganzen Welt. Auf Grundlage der neuesten Energiedaten und Marktentwicklungen geht der diesjährige World Energy Outlook auf zentrale Fragen zur Krise ein: Wird sie ein Rückschlag für die Umstellung auf saubere Energie oder ein Katalysator für größere Maßnahmen sein? Wie könnten die Reaktionen der Regierungen die Energiemärkte beein-

flussen? Welche Risiken für die Energieversorgungssicherheit sind auf dem Weg zu Netto-Null-Emissionen zu erwarten?

➤ manage.oecd-berlin.de

OECD Regions and Cities at a Glance 2022

Die Folgen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine bremsen in den Regionen des OECD-Raums die wirtschaftliche Erholung von den Auswirkungen der Coronakrise. Die Beschäftigungsquote in der Hälfte der Regionen lag im zweiten Quartal 2022 noch immer unter dem Vorkrisenniveau. Zudem leiden einige Regionen deutlich stärker als andere unter den Energiepreis- und Angebotsschocks, die der Krieg ausgelöst hat. Besonders betroffen sind Regionen mit energieintensiven Industrien, kalte Gebiete sowie Regionen mit hoher Abhängigkeit von Erdgas- und Brennstoffimporten.

Die Studie „OECD Regions and Cities at a Glance 2022“ umfasst eine große Bandbreite an Indikatoren für Regionen und Städte und untersucht Disparitäten innerhalb der einzelnen Länder bei der sozioökonomischen, demografischen und ökologischen Entwicklung der vergangenen zwanzig Jahre.

➤ www.oecd-ilibrary.org

EIN BLICK AUF DIE EHEMALIGE PRÄSIDENTIN UND DIE EHEMALIGEN PRÄSIDENTEN DES STATISTISCHEN BUNDESAMTES

Daniel Vorgrimler, Markus Zwick

📌 **Schlüsselwörter:** Amtsleitung – Vereinigtes Wirtschaftsgebiet – Kommunikation – Digitalisierung – Volkszählungsurteil – Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen

ZUSAMMENFASSUNG

Im Jahr 2023 besteht das Statistische Bundesamt seit 75 Jahren. Dieser Beitrag soll an die ehemaligen Leitungen des Statistischen Bundesamtes in den verschiedenen Epochen erinnern, ihre Persönlichkeit und die jeweiligen Schwerpunkte ihres Wirkens. Getragen wurden die ehemaligen Amtsleitungen dabei immer von sehr engagierten und gut ausgebildeten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Zudem soll der Beitrag die umfangreiche Literatur, die die ehemalige Präsidentin und die ehemaligen Präsidenten hinterlassen haben, zumindest in den wichtigsten Teilen dokumentieren.

📌 **Keywords:** *head of office – Combined Economic Area – communication – digitalisation – population census judgment – national accounts*

ABSTRACT

The Federal Statistical Office will celebrate its 75th anniversary in 2023. This article aims to remember the former heads of the Federal Statistical Office in the different periods, looking back on their personalities and the focuses of their work. The former heads of office were always supported by very committed and well trained staff. In addition, the article is intended to document at least the most important parts of the wide range of literature left behind by the former presidents.



Dr. Daniel Vorgrimler

ist Volkswirt, Leiter der Abteilung „Strategie und Planung, Internationale Beziehungen, Forschung und Kommunikation“ des Statistischen Bundesamtes sowie Schriftleiter dieser Zeitschrift.



Prof. Dr. Markus Zwick

ist Volkswirt und leitet die Gruppe „Institut für Forschung und Entwicklung in der Bundesstatistik, Forschungsdatenzentrum“ des Statistischen Bundesamtes.

1

Einleitung

Die Gründung des Statistischen Amtes des Vereinigten Wirtschaftsgebietes in Wiesbaden im Jahr 1948 gilt als Geburtsstunde des Statistischen Bundesamtes und jährt sich am 21. Januar 2023 nun zum 75sten Mal. Neben den Feierlichkeiten, die zu einem solchen Anlass natürlich auch gehören, bietet dieses Jubiläum eine Gelegenheit, der Menschen zu gedenken und zu danken, die in diesen 75 Jahren amtliche Statistiken in sehr unterschiedlichen Zeiten erstellt haben. Über die Jahre waren es wohl mehr als 10 000 Mitarbeitende¹, die mit ihrer täglichen Arbeit eine Institution getragen und entwickelt haben, die bei allem Wandel zu jeder Zeit einen qualitativ hochwertigen empirischen Blick auf Gesellschaft und Wirtschaft erlaubte.

Themen wie Mitarbeitende wurden in diesen 75 Jahren durch zehn ehemalige Leitungen geprägt, eine Präsidentin und neun Präsidenten. Dabei waren Dienstzeit sowie Ereignisse und Ergebnisse sehr unterschiedlich verteilt. Dr. Dr. h. c. Gerhard Fürst war der erste und gleichzeitig dienstlängste Präsident des Statistischen Bundesamtes. Seine 16 Dienstjahre umfassen insbesondere die Aufbauzeit der Bundesrepublik Deutschland und damit auch des Statistischen Bundesamtes. Die kürzeste Amtszeit ist mit Prof. Dr. Walter Radermacher verbunden. Nach knapp zwei Jahren als Präsident des Statistischen Bundesamtes führte sein Weg weiter nach Luxemburg, als Generaldirektor des Statistischen Amtes der Europäischen Union (Eurostat). Gegenwärtig wird das Statistische Bundesamt noch von Dr. Georg Thiel geleitet, seine Nachfolge wird zum 1. Januar 2023 Dr. Ruth Brand übernehmen.

Mit dem vorliegenden Beitrag möchten wir an die verschiedenen Epochen des Statistischen Bundesamtes anhand ihrer ehemaligen Leitungen erinnern, mit dem klaren Hinweis, dass die jeweiligen Amtsleitungen immer getragen wurden von sehr engagierten und gut ausge-

bildeten Amtsstatistikerinnen und Amtsstatistikern. Ziel des Beitrags ist auch, die umfangreiche Literatur, die von den Leitungen hinterlassen wurde – zumindest in den wichtigsten Teilen – in einer Veröffentlichung zusammenzustellen. Dies möge auch unsere nachfolgenden Generationen ein wenig unterstützen, wenn diese auf 150 Jahre Statistisches Bundesamt zurückblicken.

2

Die ehemalige Präsidentin und ehemaligen Präsidenten in 75 Jahren Statistisches Bundesamt

Die Leitungen des Statistischen Bundesamtes, als nachgeordnete Behörde des Bundesministeriums des Innern und für Heimat, werden vom Bundespräsidenten oder von der Bundespräsidentin auf Vorschlag der Bundesregierung ernannt (§ 2 Absatz 2 Bundesstatistikgesetz). Alle bisherigen Leitungen des Statistischen Bundesamtes waren dabei in Personalunion auch Bundeswahlleiter beziehungsweise Bundeswahlleiterin.² In dieser Funktion waren und sind sie für die reibungslose Organisation und Durchführung der Bundestags- sowie Europawahlen verantwortlich.³ Um dies zu würdigen, wäre ein weiterer Aufsatz notwendig.

Nachfolgend werden die ehemaligen Leitungen des Statistischen Bundesamtes in ihrer Zeit und mit ihren wichtigsten Beiträgen zur amtlichen Statistik vorgestellt. Die Ausführungen folgen dabei der Darstellung über die Geschichte des Statistischen Bundesamtes unter www.destatis.de.

2.1 Dr. Dr. h.c. Gerhard Fürst, Präsident von 1948 bis 1964

Gerhard Fürst wurde am 1. Mai 1897 in Berlin geboren, gestorben ist er am 27. Juli 1988 in Wiesbaden. Er hat in seiner Amtszeit vor allem das Arbeitsprogramm der Bundesstatistik und ihre organisatorische und rechtliche Gestaltung maßgeblich aufgebaut. In den fast 17 Jahren

1 Eine genaue Zahl ist leider nicht zu ermitteln, da für die Vergangenheit immer nur stichtagbezogene Beschäftigtenzahlen vorliegen. 1950 waren dies 1016 Mitarbeitende, ein Maximum wurde nach der deutschen Vereinigung mit der Übernahme der Kolleginnen und Kollegen des Statistischen Amtes der ehemaligen DDR erreicht (mit 3186 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Jahr 1995). Derzeit sind an den drei Standorten des Statistischen Bundesamtes in Wiesbaden, Bonn und Berlin gut 2 500 Personen tätig.

2 www.bundeswahlleiter.de (Zugriff am 9. November 2022)

3 Zu den Aufgaben der Bundeswahlleitung siehe www.bundeswahlleiter.de (Zugriff am 9. November 2022).

seiner Tätigkeit als Präsident hat er erreicht, dass die amtliche Statistik zu einer wichtigen Informationsquelle für Staat, Gesellschaft und Wissenschaft geworden ist. Sein wichtigstes Ziel war stets, ein statistisches Gesamtbild von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft zu schaffen.

Als 1948 das Statistische Amt des Vereinigten Wirtschaftsgebietes entstand, wurde Gerhard Fürst zu dessen Leiter ernannt. Im Jahr 1950 wurde das Amt des Vereinigten Wirtschaftsgebietes in „Statistisches Bundesamt“ umbenannt und Gerhard Fürst wurde dessen Präsident. Mit 67 Jahren schied er Ende 1964 aus dem Bundesdienst aus.

Trotz vieler Schwierigkeiten in den Jahren nach dem Krieg gelang Gerhard Fürst der Aufbau eines funktionsfähigen Amtes. Ein besonderer Erfolg in der Aufbauphase war 1956 die Einweihung des Neubaus des Statistischen Bundesamtes. Vorher waren die Niederlassungen des Statistischen Bundesamtes über das ganze Stadtgebiet Wiesbadens verteilt (Statistisches Bundesamt, 1956).

Neben seiner Funktion als Präsident des Statistischen Bundesamtes war Gerhard Fürst in zahlreichen nationalen und internationalen Gremien im Vorstand tätig, so zum Beispiel in der Deutschen Statistischen Gesellschaft: Deren stellvertretender Vorsitzender war er von 1948 bis 1960, von 1960 bis 1972 war er Vorsitzender und von 1972 bis zu seinem Tode Ehrenvorsitzender. Außerdem war er von 1960 bis 1964 Vizepräsident des Internationalen Statistischen Instituts. Im Jahr 1959 verlieh ihm die Universität München die Ehrendoktorwürde.

Trotz der vielen Verdienste von Gerhard Fürst ist seine Person in der heutigen historischen Diskussion nicht unumstritten. Grund hierfür ist seine Tätigkeit für die IG-Farben Industriewerke. Gerhard Fürst war in den IG-Farben ab 1941 in der volkswirtschaftlichen Abteilung in Berlin tätig. Anlass der Diskussionen ist hierbei vor allem eine Vortragsreise in den Mittelabschnitt (Heeresgruppe Mitte) der Ostfront über Minsk, Gornje Brjansk nach Orel sowie sein Bericht hierzu.⁴

2.2 Patrick Schmidt, Präsident von 1964 bis 1972

Patrick Schmidt wurde am 4. Februar 1907 in Fécamp/Frankreich geboren und verstarb am 25. Juli 1974. Nach dem Abitur in Berlin absolvierte er zunächst eine Fachausbildung an der Technischen Hochschule in Berlin. Den Abschluss als Diplom-Kaufmann erwarb Patrick Schmidt an der Handelshochschule Berlin.

Im Jahr 1946 übernahm Schmidt die Aufgabe des kommissarischen Leiters des Statistischen Landesamtes Bremen. Im Jahr 1950 trat er dann in den Dienst des Statistischen Bundesamtes ein, 1957 wechselte er für mehrere Jahre zum Bundesministerium für Verkehr. Ende 1964 kehrte Patrick Schmidt als Präsident in das Statistische Bundesamt zurück. Seine Amtszeit dauerte bis 1972.

Die Zeitspanne von Mitte der 1960er- bis Mitte der 1970er-Jahre kann mit einiger Berechtigung als Konsolidierungsphase der Bundesstatistik bezeichnet werden. Die Grenzen des Personalaufbaus waren durch die enger gewordenen öffentlichen Haushalte gezogen, Spielraum für neue Aufgaben musste durch Rationalisierungsmaßnahmen geschaffen werden. Um die Notwendigkeit statistischer Erhebungen und die vielseitige Verwendbarkeit ihrer Ergebnisse noch stärker zu verdeutlichen, wurde eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit in Gang gesetzt. Hierzu gehörte unter anderem eine neue Rubrik im Allgemeinen Statistischen Archiv, der Zeitschrift der Deutschen Statistischen Gesellschaft, in der seit 1965 regelmäßig „Patrick Schmidt und Mitarbeiter“ „Aus der Arbeit der amtlichen Statistik“ berichteten (Patrick Schmidt und Mitarbeitende [1965 bis 1971]).

Im Jahr 1968 begann die Planung für den Aufbau einer Statistischen Datenbank, die den Nutzerinnen und Nutzern den Zugang zu statistischem Datenmaterial erleichtern sollte. Die Realisierung von STATIS-BUND erfolgte dann 1978. Dies war der Grundstein zu einer umfangreichen Darstellung der Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes, die sich heute in der [Datenbank GENESIS-Online](#) findet.

⁴ Siehe Dokumente des Nürnberger Tribunals gegen das Pharma-Öl-Kartell unter: www.profit-over-life.org (Zugriff am 10. November 2022).

2.3 Dr. Hildegard Bartels, Präsidentin von 1972 bis 1980

Im Jahr 1972 übernahm Dr. Hildegard Bartels die Leitung des Statistischen Bundesamtes. Die Diplom-Volkswirtin wurde als erste Frau in der Bundesrepublik Deutschland mit der Leitung einer oberen Bundesbehörde betraut.

Hildegard Bartels wurde am 23. Dezember 1914 in Duisburg geboren und starb am 16. September 2008. Nach dem Abitur studierte sie von 1934 bis 1944 in Marburg, Leipzig, Köln und Berlin, zuerst Mathematik und Naturwissenschaften, dann Wirtschaftswissenschaften; im November 1944 erfolgte die Promotion zum Doktor rer. pol. in Berlin.

Nach kurzzeitiger Tätigkeit im Reichswirtschaftsministerium begann 1946 mit dem Eintritt in das soeben entstandene Hessische Statistische Landesamt ihre Karriere in der amtlichen Statistik. Unter schwierigen Umständen führte sie die erste Wohnungszählung in dem von den Alliierten neu geschaffenen Land Hessen durch. Sie wirkte maßgeblich – wie auch Gerhard Fürst – an dem Statistischen Gesetz für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet mit, auf dessen Grundlage ein zentrales Statistisches Amt für die drei Zonen eingerichtet wurde.

In dem neu gegründeten Amt war Frau Bartels ab April 1948 in der Abteilung „Allgemeine fachliche Koordination, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen“ tätig. Ab 1949 wurde sie mit der Leitung dieser Abteilung betraut. Im Jahr 1967 wurde sie zur Vizepräsidentin bestellt, 1972 übernahm sie die Leitung des Statistischen Bundesamtes. Im Januar 1980 fand die Amtsübergabe an ihren Nachfolger, Franz Kroppenstedt, statt.

Frau Bartels setzte seit Beginn ihrer statistischen Arbeit ihre ganze Kraft in den Aufbau der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Trotz schwieriger Umstände nach dem Zweiten Weltkrieg konnte sie mit ihrem Team bereits 1960 ein „Kontensystem für die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für die Bundesrepublik Deutschland“ vorstellen. Rund 30 Jahre später empfahlen die Vereinten Nationen anlässlich einer Revision ihres Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen ein ähnliches Kontensystem auf internationaler Ebene. Von 1972 bis 1976 war Frau Doktor Bartels stellvertretende Vorsitzende und von 1976 bis 1980 Vorsitzende der Deutschen Statistischen Gesellschaft. Mitgewirkt hat sie dort bereits seit 1948.

Einen sehr guten Überblick über ihr Wirken geben die beiden Festschriften, die zu ihrer Ehre durch das Statistische Bundesamt veröffentlicht wurden (Statistisches Bundesamt, 1984; 1994; Grohmann, 1994).

2.4 Franz Kroppenstedt, Präsident von 1980 bis 1983

Die Amtszeit von Franz Kroppenstedt als Präsident des Statistischen Bundesamtes betrug rund dreieinhalb Jahre von Januar 1980 bis Mai 1983. Er wurde 1931 in Marburg geboren, hier absolvierte er auch sein Jura-studium. Im Mai 1983 verließ Franz Kroppenstedt das Statistische Bundesamt und ging als Staatssekretär in das Bundesministerium des Innern. Franz Kroppenstedt verstarb am 28. September 2022.

Vor seiner Ernennung zum Präsidenten des Statistischen Bundesamtes war Franz Kroppenstedt beim Bundesverwaltungsgericht und bei der Stadt Eschwege beschäftigt. Ab 1962 stand er im Dienst des Bundesministeriums des Innern. Schon zu den Amtszeiten von Patrick Schmidt und Dr. Hildegard Bartels traten Engpässe bei der Bewältigung des Arbeitspensums durch das erweiterte Programm der Bundesstatistik auf. Dies führte zur Überprüfung des Arbeitsgebiets der Bundesstatistik und zur Verabschiedung des 1. Statistikbereinigungsgesetzes 1980. Neben den Kürzungen durch dieses Gesetz hat Franz Kroppenstedt organisatorische Maßnahmen eingeleitet, um trotz knapper werdender Haushaltsmittel Spielraum für neue Aufgaben des Amtes zu schaffen. Er war als erfahrener Verwaltungsbeamter außerdem sehr um die aktuelle Durchführung der Statistiken bemüht und richtete ein Terminüberwachungssystem ein. Eine weitere wichtige Gesetzesinitiative in der Amtszeit von Franz Kroppenstedt war die Novellierung des Bundesstatistikgesetzes im Jahr 1981. Erstmals gab es nun mit dem § 11 Bundesstatistikgesetz eine Regelung zur Nutzung von Einzeldaten außerhalb der statistischen Ämter.

Ein herausragendes Thema während seiner Amtszeit war die Diskussion um die für 1983 geplante Volkszählung. Die sehr intensive und kontroverse Auseinandersetzung über die wohl wichtigste Erhebung der amtlichen Statistik traf die damals Verantwortlichen in den statistischen Ämtern ziemlich unvorbereitet. Die heutige Praxis der begleitenden Kommunikation und die Darstellung des Nutzens einer Statistik war vor 40 Jahren

noch unbekannt. Das sogenannte Volkszählungsurteil [BVerfGE 65, 1] und das daraus hervorgehende Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung führten dazu, dass die Volkszählung von 1983 auf 1987 verschoben wurde. Ein wichtiger Punkt des Urteils war aber die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, dass ein vorausschauendes und planendes Staatswesen auf qualitativ hochwertige Daten angewiesen ist und dazu ein Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung, im gesetzlich zu definierenden Rahmen, sachgerecht ist.

2.5 Egon Hölder, Präsident von 1983 bis 1992

Egon Hölder wurde am 30. Mai 1927 in Pforzheim geboren und starb am 2. September 2007. Nach Kriegsdienst und Gefangenschaft von 1944 bis 1946 erwarb er 1947 sein Abitur in seiner Geburtsstadt. Von 1948 bis 1951 studierte er Rechtswissenschaft und Volkswirtschaft mit technischen Fächern in Karlsruhe und Heidelberg. Im Jahr 1951 legte er das erste und 1955 das zweite juristische Staatsexamen ab.

Nach dem zweiten juristischen Staatsexamen trat Egon Hölder in das Bundesministerium des Innern ein und befasste sich zunächst mit verfassungsrechtlichen Fragen. Im Jahr 1958 erfolgte die kurzzeitige Abordnung zu den Landkreisen Mayen/Eifel und Neuwied/Rhein und 1959 zum Bundesverwaltungsgericht Berlin. Zum Bundesministerium des Innern kehrte er 1960 zurück, wo er ab 1963 Referatsleiter für Fragen des Zivil- und Katastrophenschutzes, ab 1967 Referatsleiter für Fragen der Organisation der Bundesregierung und der Bundesbehörden war. Von 1974 bis 1983 hat Egon Hölder die Unterabteilung für kulturelle Angelegenheiten des Bundes und politischer Bildung im Bundesministerium des Innern geleitet. Am 27. Juni 1983 wurde Egon Hölder dann zum Präsidenten des Statistischen Bundesamtes ernannt. Seine Amtszeit dauerte bis zum 1. Juni 1992.

Egon Hölder war schon gleich zu Beginn seiner Amtszeit mit den Protesten gegen die geplante Volkszählung konfrontiert. Durch die nun breit angelegte Öffentlichkeitsarbeit gelang es unter seiner Leitung, die Widerstände abzubauen und zum Stichtag 25. Mai 1987 die Volks-, Berufs-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung erfolgreich durchzuführen.

Eine weitere große Herausforderung für die amtliche Statistik stellte zu Beginn der 1990er-Jahre die deutsche Vereinigung dar mit der Einführung der Bundesstatistik in den neuen Ländern und der Integration des Statistischen Amtes der ehemaligen DDR. Die grundlegenden Schritte dazu hat Egon Hölder eingeleitet. In seiner Funktion als Bundeswahlleiter führte er außerdem die erste gesamtdeutsche Bundestagswahl am 2. Dezember 1990 durch.

Bemerkenswert ist auch der Einfluss, den Egon Hölder auf weite Bereiche der Öffentlichkeitsarbeit des Statistischen Bundesamtes nahm. So waren die Statistischen Jahrbücher ab 1989 neu gestaltet, insbesondere in ihrem Design. Ab 1993 wurde dann das Statistische Jahrbuch neben der Printausgabe auch als CD-ROM⁵ veröffentlicht. An dieser Stelle sind auch die beiden Herausgeberschaften Egon Hölders zu nennen, in denen die Geschichte der BRD sowie der DDR statistisch nachgezeichnet wurden (Hölder, 1989; ders., 1992).

2.6 Hans Günther Merk, Präsident von 1992 bis 1995

Hans Günther Merk wurde am 13. September 1930 in Münchwald im Kreis Bad Kreuznach geboren. Nach dem Abitur 1950 studierte er Jura in Mainz und legte 1954 das erste und 1958 das zweite juristische Staatsexamen ab.

Von 1958 bis 1959 war Hans Günther Merk als Rechtsanwalt und als Richter beim Amtsgericht in Koblenz tätig. Im Jahr 1959 trat er ins Bundesministerium des Innern ein, dem er 35 Jahre lang in verschiedenen Funktionen verbunden war, unter anderem in den Bereichen Sport und Medien, Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung und Bevölkerungsfragen. Ende der 1960er-Jahre war er in der Sportabteilung des Bundesministeriums des Innern auch an der Vorbereitung der Olympischen Spiele 1972 in München beteiligt.

Am 9. Juni 1992 wurde Hans Günther Merk zum Präsidenten des Statistischen Bundesamtes ernannt. In seiner Amtszeit wurde das System der Bundesstatistik vollständig in den neuen Ländern eingeführt. Damit war die amtliche Statistik in der Lage, erstmals ein umfangrei-

5 Compact Disc Read-Only Memory (CD-ROM).

ches Bild der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in ganz Deutschland zu zeichnen, da die Daten nach einheitlichen Methoden erhoben werden konnten. Damals wurden auch die Weichen für den Umzug der Zweigstelle des Statistischen Bundesamtes von Berlin nach Bonn gestellt.

Unter Hans Günther Merk erweiterte die amtliche Statistik in Deutschland ihr Informationsangebot um die Gesundheitsberichterstattung und die Umweltökonomischen Gesamtrechnungen. Nicht zuletzt setzte Hans Günther Merk auf die verstärkte Nutzung der Informationstechnologie bei der Statistikproduktion und -verbreitung.

Auch die Zusammenarbeit in Europa lag Hans Günther Merk sehr am Herzen: Zum einen trieb er den Aufbau des Europäischen Statistischen Systems voran, zum anderen beteiligte sich das Statistische Bundesamt aktiv an der Weiterbildung der Statistikerinnen und Statistiker aus Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion.

Noch während seiner Amtszeit, die im Jahr 1995 endete, bemühte sich Hans Günther Merk darum, den 54. Weltkongress des Internationalen Statistischen Instituts (ISI) nach Deutschland zu holen. Nach erfolgreicher Bewerbung übernahm er – schon als Pensionär – den Vorsitz des nationalen Organisationskomitees. An dem Treffen im August 2003 nahmen 2 400 Statistikerinnen und Statistiker aus aller Welt teil.

2.7 Johann Hahlen, Präsident von 1995 bis 2006

Johann Hahlen wurde am 13. Dezember 1942 in Trier geboren. Nach dem Abitur studierte er von 1961 bis 1965 Rechtswissenschaften in Freiburg. Anschließend folgten von 1966 bis 1967 sein Grundwehrdienst, von 1967 bis 1970 sein juristischer Vorbereitungsdienst und im Juni 1970 das zweite juristische Staatsexamen in Stuttgart.

Von 1970 bis 1972 arbeitete Johann Hahlen als angestellter Rechtsanwalt in Köln. Im April 1972 wechselte er ins Bundesministerium des Innern und war in verschiedenen Verwendungen und Abteilungen beschäftigt: Referent in den Abteilungen Öffentlicher Dienst, Verfassung, Staatsrecht und Verwaltung; Außenprobezeit im Bundesverwaltungsamt, Abteilung für Sport und Medien, Referat für die Grenzkommission, Transitkom-

mission und Berlinfragen; Abteilung für Polizeiangelegenheiten. Von 1983 bis 1988 war er für die Innenpolitische Arbeitsgruppe der CDU/CSU-Bundestagsfraktion tätig und während dieser Zeit aus dem Bundesdienst beurlaubt. Es folgten Zeiten als Leiter des Haushaltsreferats im Bundesinnenministerium (1988 bis 1992) sowie der Unterabteilung Verfassung, Staatsrecht (1992 bis 1995).

Vom 2. Oktober 1995 bis zum 5. Oktober 2006 war Johann Hahlen Präsident des Statistischen Bundesamtes und bis zum 18. Januar 2007 Bundeswahlleiter. Unter Johann Hahlen entwickelte sich die Statistikbehörde zu einem modernen Informationsdienstleister. So begann das Statistische Bundesamt unter seiner Leitung damit, eine Internetpräsenz aufzubauen und zur Ergebnisdarstellung zu nutzen.

Methodenwechsel und der Einsatz von Technik sollten in Zukunft die Auskunftspflichtigen entlasten. Aber auch geänderte Führungsinstrumente und eine stärkere Gewichtung der Kommunikation statistischer Ergebnisse veränderten das Erscheinungsbild der amtlichen Statistik. Äußerlich sichtbar wurde der Wandel vom Datenproduzenten zum Datendienstleister durch die Einführung des neuen Corporate Design des Statistischen Bundesamtes im Jahr 2001 mit der Wort-Bild-Marke „DESTATIS – wissen.nutzen.“

Weitere wichtige Aspekte seiner Tätigkeit im Statistischen Bundesamt waren der Dialog mit der empirischen Sozial- und Wirtschaftsforschung und der konsequente Auf- und Ausbau einer informationellen Infrastruktur in Form des deutschlandweit ersten Forschungsdatenzentrums (Brenzel/Zwick, 2022).

Von Oktober 2006 bis Dezember 2007 war Johann Hahlen Staatssekretär im Bundesministerium des Innern.

2.8 Prof. Dr. Walter J. Radermacher, Präsident von 2006 bis 2008

Walter J. Radermacher wurde am 10. Juni 1952 in Walheim bei Aachen geboren. Nach dem Studium der Betriebswirtschaft trat Radermacher 1978 in das Statistische Bundesamt ein. Zunächst sammelte er Erfahrungen bei der Planung und Durchführung der Handels- und Gaststättenzählung 1985, einer der ersten Großzählungen in Deutschland nach dem Volkszählungsurteil

von 1983. Anschließend implementierte er moderne Geo-Informationssysteme in der amtlichen Statistik, bevor er in den 1990er-Jahren die Umweltökonomischen Gesamtrechnungen aufbaute. Ab 1998 war er verantwortlich für den Bereich „Organisation“ und übernahm anschließend von 2001 bis Mitte 2003 die Leitung der Verwaltung beim Statistischen Bundesamt. Er modernisierte die Verwaltung mit Maßnahmen zum Qualitätsmanagement, Controlling und zur Personalentwicklung.

Im Dezember 2006 wurde Radermacher als Nachfolger von Johann Hahlen Präsident des Statistischen Bundesamtes, im Januar 2007 Bundeswahlleiter. Die Verwaltungsmodernisierung sah er weiterhin als eine seiner zentralen Aufgaben an. Außerdem hatten die Entlastungen der Unternehmen von statistischen Meldepflichten und die Messung der Bürokratiekosten mit dem sogenannten Standardkosten-Modell für ihn hohen Stellenwert (Hillen und andere, 2022).

Ab August 2008 war Walter Radermacher Generaldirektor von Eurostat und entwickelte das Europäische Statistische System auf der Grundlage der neuen Verordnung (EG) Nr. 223/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates weiter. In seine Amtszeit bei Eurostat fiel der konsequente Ausbau der Zusammenarbeit mit den Europäischen Hochschulen, unter anderem mit der Etablierung eines European Master in Official Statistics (EMOS).

Nach seinem Eintritt in den Ruhestand im Jahr 2016 wurde Walter J. Radermacher mit der Schrift „Official Statistics 4.0“ am Department of Statistical Sciences, Sapienza University of Rome, promoviert. Seit 2022 ist er Honorarprofessor an der Ludwig-Maximilians-Universität in München. Auch dem Statistischen Bundesamt ist er weiter verbunden, so leitet Walter J. Radermacher seit Frühjahr 2022 die hochrangig besetzte und vom Statistischen Bundesamt eingerichtete „Kommission Zukunft Statistik“. Dies verdeutlicht seine tiefe Verbundenheit zur deutschen Statistik auch nach seiner aktiven Zeit.

2.9 Roderich Egeler, Präsident von 2008 bis 2015

Roderich Egeler wurde 1950 in Obernkirchen in Niedersachsen geboren. Nach dem Studium der Volkswirtschaftslehre in Bonn und Köln trat er 1978 in das Bundesamt für Zivildienst ein. Dort nahm Egeler Aufgaben

als Referent, Referatsleiter und Abteilungsleiter wahr. Im Jahr 1991 wechselte Egeler in das Haushaltsreferat des Bundesministeriums des Innern.

Die Leitung des Beschaffungsamtes des Bundesministeriums des Innern übernahm er 1993. Unter seiner Amtsführung wurden die Einkaufsprozesse auf elektronische, webbasierte Einkaufssysteme und -verfahren umgestellt. Am 1. August 2008 wurde Roderich Egeler zum Präsidenten des Statistischen Bundesamtes berufen.

Im „Superwahljahr“ 2009 war Egeler mit der Durchführung der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland und der Wahl zum 17. Deutschen Bundestag beauftragt. Weitere wichtige Arbeitsschwerpunkte seiner Präsidentschaft waren die Vorbereitung des registergestützten Zensus 2011, die Bürokratiekostenmessung, die Reform der Unternehmensstatistik sowie die Weiterentwicklung der Außenhandelsstatistik. Darüber hinaus straffte Roderich Egeler die Struktur des Hauses im Rahmen einer Organisationsumstrukturierung und richtete damit das Statistische Bundesamt zukunftsfähig neu aus.

2.10 Dieter Sarreither, Präsident von 2015 bis 2017

Dieter Sarreither wurde 1951 in Frankenthal/Pfalz geboren. Nach Abschluss seines Studiums der Mathematik und Volkswirtschaftslehre in Heidelberg und Mainz begann er seine fachliche Laufbahn in den Bereichen Operations Research und Systemanalyse in der freien Wirtschaft.

Er trat 1982 in das Statistische Bundesamt ein und wurde dort Referent für Softwareentwicklung. Als Referats- und Gruppenleiter verantwortete er in den folgenden Jahren die Entwicklung von Strategien, Standards und Software-Werkzeugen für die Informationstechnik im Verbund der statistischen Ämter. Am 2. Oktober 2015 wurde Dieter Sarreither zum Präsidenten des Statistischen Bundesamtes berufen.

Als IT-Direktor brachte er zuvor bereits vielfältige Initiativen für die Umsetzung von E-Government in der amtlichen Statistik auf den Weg, die unter dem Stichwort „eStatistik“ zu einer umfassenden Modernisierung der statistischen Prozesse führten. Wesentlich waren hierbei auch seine Konzepte zur IT-Organisation des Zensus 2021/22.

3

Ein Literaturüberblick

Ein Literaturüberblick über zehn Leitungen des Statistischen Bundesamtes und dies über 75 Jahre kann nur unvollständig bleiben. Trotzdem wird nachfolgend der Versuch gewagt, zumindest die aus heutiger Sicht wichtigsten Publikationen zu benennen. Dies auch mit dem Ziel, mit den hier gelisteten Beiträgen einen Einstieg in die jeweiligen Themen zu finden. Wichtigste Quelle ist dabei die vom Statistischen Bundesamt publizierte Zeitschrift WISTA Wirtschaft und Statistik. Weiter ist das Allgemeine Statistische Archiv, die Zeitschrift der Deutschen Statistischen Gesellschaft (DStatG), ein regelmäßiger Publikationsort der Leitungen des Statistischen Bundesamtes – auch aufgrund der immer engen Verbindungen zwischen der amtlichen Statistik und der DStatG. Diese enge Verbindung kommt auch dadurch zum Ausdruck, dass regelmäßig Leitungen der statistischen Ämter den Vorsitz oder Vorstandspositionen der DStatG eingenommen haben.

Neben diesen beiden sehr ergiebigen Quellen seien einleitend zu diesem Literaturüberblick auch die wissenschaftlichen Reihen des Statistischen Bundesamtes genannt. Diese Reihen, von denen viele Ausgaben Dokumentationen von Konferenzen, die das Statistische Bundesamt organisiert oder mitgestaltet hat, darstellen, eröffnen jeweils mit einem Vorwort oder mit dem Abdruck der Begrüßung der jeweiligen Leitung des Statistischen Bundesamtes. Diese Beiträge zeigen den Stand der amtlichen Statistik in Deutschland in der jeweiligen Zeit aus Sicht der Amtsleitungen. Eröffnet wurde die damals neue Schriftenreihe „Forum der Bundestatistik“ mit einer Festschrift für Hildegard Bartels zu ihrem 70. Geburtstag, mit einem „Geleit“, dem Beitrag „Hildegard Bartels zum 70. Geburtstag“ sowie dem Aufsatz „Bundesstatistik heute und morgen – Strategien für die Weiterentwicklung“ von Egon Hölder, 1984 Leiter des Statistischen Bundesamtes (Statistisches Bundesamt, 1984). Diese Reihe endete nach 44 Bänden im Jahr 2004. Parallel zum Forum der Bundestatistik eröffnete ebenfalls ein Tagungsband die neue Schriftenreihe „Spektrum Bundestatistik“ im Jahr 1993, eine Dokumentationsreihe mit einer mehr statistisch-methodischen Ausrichtung. Die Reihe „Spektrum Bundestatistik“ endete nach 24 Ausgaben im Jahr 2006. Die Schrif-

tenreihen Spektrum sowie Forum hat ab 2004 die Reihe „Statistik und Wissenschaft“ abgelöst; in dieser Reihe sind bisher 21 Bände erschienen, unter anderem auch Dissertations- und Habilitationsschriften von Mitarbeitenden aus den statistischen Ämtern.

Darüber hinaus waren zehn Leitungen des Statistischen Bundesamtes in vielen weiteren Büchern und Zeitschriften wichtige Multiplikatoren für die amtliche Statistik. 

LITERATUR DER EHEMALIGEN PRÄSIDENTIN UND EHEMALIGEN PRÄSIDENTEN DES STATISTISCHEN BUNDESAMTES

Bartels, Hildegard. *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen und Sozialproduktsberechnung in der Bundesrepublik*. In: Allgemeines Statistisches Archiv. 1952. Band 36, Seite 141 ff.

Bartels, Hildegard/Fürst, Gerhard. [*Grundsätze der systematischen Klassifizierung wirtschaftlicher Tatbestände*](#). In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 3/1952, Seite 92 ff.

Bartels, Hildegard. *Die Aufgaben des Statistikers bei der Vorbereitung und Auswertung von Statistiken*. In: Allgemeines Statistisches Archiv. 1961. Band 45, Seite 328 ff.

Bartels, Hildegard. [*Ausbau der Regionalstatistik*](#). In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 8/1971, Seite 455 ff.

Bartels, Hildegard. [*Möglichkeiten und Grenzen der Berechnung von Input-Output-Tabellen für die Bundesrepublik Deutschland*](#). In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 2/1965, Seite 69 ff.

Bartels, Hildegard. *Statistik als Hilfsmittel der Umweltpolitik*. In: Allgemeines Statistisches Archiv. 1975. Band 59, Seite 11 ff.

Egeler, Roderich/Chlumsky, Jürgen/Zwick, Markus. *Amtliche Statistik: Öffentliche Verwaltung oder Wissenschaft?* In: Kompetenz und Verantwortung in der Bundesverwaltung 2009. 30 Jahre Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung.

Egeler, Roderich/Wöll, Thomas/Zwick, Markus. *Perspektiven für die amtliche Statistik*. In: AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv. 2012. Band 5, Heft 1, Seite 269 ff.

Fürst, Gerhard. *Aufgaben und Organisation der amtlichen Statistik*. In: Allgemeines Statistisches Archiv. 1949. Band 33, Seite 433 ff.

Fürst, Gerhard. [*Das Vertrauen in die Geheimhaltung statistischer Angaben*](#). In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 8/1950, Seite 282 ff.

Fürst, Gerhard. *Gedanken zur Organisation der amtlichen Statistik*. In: Allgemeines Statistisches Archiv. 1951. Band 35, Seite 23 ff.

Fürst, Gerhard/Bartels, Hildegard. [*Grundsätze der systematischen Klassifizierung wirtschaftlicher Tatbestände*](#). In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 3/1952, Seite 92 ff.

Fürst, Gerhard. *Die amtliche Statistik im Dienste der Wissenschaft*. In: Allgemeines Statistisches Archiv. 1960. Band 44, Seite 1ff.

Statistisches Bundesamt (Gerhard Fürst). *Kleine Chronik des Statistischen Bundesamtes*. Festschrift zur Einweihung des neuen Gebäudes am Gustav-Stresemann-Ring 11 mit einem Vorwort von Gerhard Fürst. 1956.

Statistisches Bundesamt (Gerhard Fürst). *Stichproben in der amtlichen Statistik*. Mit einem Vorwort von Gerhard Fürst. 1960.

LITERATUR DER EHEMALIGEN PRÄSIDENTIN UND EHEMALIGEN PRÄSIDENTEN DES STATISTISCHEN BUNDESAMTES

Hahlen, Johann. *Herausforderungen und Perspektiven der europäischen Statistik*. 1996. Vortrag am Europa-Institut der Universität des Saarlandes. [Zugriff am 21. November 2022]. Verfügbar unter: europainstitut.de

Hahlen, Johann. *Amtliche Statistik zwischen „Schlankem Staat“ und „Informations-gesellschaft“*. In: *Wirtschaft und Statistik*. Ausgabe 2/1998, Seite 91 ff.

Hahlen, Johann. *Entwicklung des deutschen Sozialstaats – Daten der amtlichen Statistik*. In: *Wirtschaft und Statistik*. Ausgabe 12/2002, Seite 1044 ff.

Hahlen, Johann. *Die internationale Vergleichbarkeit von Statistiken – Allgemeine Aspekte und Beispiele aus dem Bereich der Haushaltsstichproben*. In: Glatzer, Wolfgang/Habich, Roland/Mayer, Karl Ulrich (Herausgeber). *Sozialer Wandel und gesellschaftliche Dauerbeobachtung*. 2022. Seite 353 ff.

Hahlen, Johann. *Zur Rolle der amtlichen Statistik für eine evidenzbasierte Wirtschaftsforschung und -politik*. In: *Wirtschaft und Statistik*. Ausgabe 10/2010, Seite 1021 ff.

Hahlen, Johann. *Das Europäische Statistische System im Stresstest*. In: Wagner, Adolf/Heilemann, Ullrich (Herausgeber). *Empirische Makroökonomik und mehr: Festschrift zum 80. Geburtstag von Karl Heinrich Oppenländer*. 2012. Seite 373 ff.

Hölder, Egon. *Im Zug der Zeit – Ein Bilderbogen durch vier Jahrzehnte*. 1989.

Hölder, Egon. *Neue Impulse durch den Verlagswechsel*. In: *Wirtschaft und Statistik*. Ausgabe 1/1989, Seite 5 ff.

Hölder, Egon. *Statistik – Wegweiser durch die 90er Jahre*. In: *Wirtschaft und Statistik*. Ausgabe 1/1990, Seite 5.

Hölder, Egon. *Deutsche Statistik – Quo vadis?* In: *Wirtschaft und Statistik*. Ausgabe 3/1990, Seite 157.

Hölder, Egon. *Im Trabi durch die Zeit – 40 Jahre Leben in der DDR*. 1992.

Hölder, Egon. *Amtliche Statistik im vereinten Deutschland: Teil der europäischen Statistik*. In: *Allgemeines Statistisches Archiv*. Band 76. 1992, Seite 20 ff.

Statistisches Bundesamt (Egon Hölder). *Bundesstatistik in Kontinuität und Wandel*. Festschrift für Hildegard Bartels zu ihrem 70. Geburtstag. Schriftenreihe Forum der Bundesstatistik. Band 1, 1984.

Merk, Hans Günther. *Zur Organisation des Statistischen Systems innerhalb der Europäischen Gemeinschaften*. In: *Wirtschaft und Statistik*. Ausgabe 7/1993, Seite 463 ff.

Statistisches Bundesamt (Hans Günther Merk). *Internationaler Workshop 1992 zur Umgestaltung der Agrarstatistik in den Staaten Mittel- und Osteuropas*. Schriftenreihe Spektrum Bundesstatistik. Band 1, 1993.

Statistisches Bundesamt (Hans Günther Merk). *Statistik 2000 – Zukunftsaufgaben der amtlichen Statistik*. Festschrift für Hildegard Bartels zu ihrem 80. Geburtstag. Schriftenreihe Forum der Bundesstatistik. Band 27, 1994.

LITERATUR DER EHEMALIGEN PRÄSIDENTIN UND EHEMALIGEN PRÄSIDENTEN DES STATISTISCHEN BUNDESAMTES

Radermacher, Walter. *Handels- und Gaststättenzählung 1979 – Erste Ergebnisse für Arbeitsstätten*. In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 5/1982, Seite 361 ff.

Radermacher, Walter. *Konzept für eine Umweltökonomische Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes*. In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 7/1992, Seite 411 ff.

Radermacher, Walter. *Entwicklung eines Indikatorensystems für den Zustand der Umwelt in der Bundesrepublik Deutschland mit Praxistest für ausgewählte Indikatoren und Bezugsräume*. 1998.

Radermacher, Walter/Stäglin, Rainer. *Unternehmensstatistik: Belastung und Nutzen*. In: AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv. Jahrgang 1. Ausgabe 2/2007, Seite 91 ff.

Radermacher, Walter. *GDP & Beyond – die europäische Perspektive*. In: RatSWD Working Paper. 2010, Nr. 164. [Zugriff am 23. November 2022]. Verfügbar unter: www.econstor.eu

Radermacher, Walter. *Governance der amtlichen Statistik: Vertrauen in die Qualität von Informationen*. In: AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv. Jahrgang 11. Ausgabe 2/2017, Seite 65 ff.

Radermacher, Walter J. *Official Statistics 4.0, Verified Facts for People in the 21st Century*. 2020.

Radermacher, Walter. *Comment on: On the role of data, statistics and decisions in a pandemic statistics for climate protection and health – dare (more) progress!* In: AStA Advances in Statistical Analysis. Jahrgang 106. Ausgabe 3/2022, Seite 391 ff.

Sarreither, Dieter. *Amtliche Statistik wird sich behaupten*. In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 1/2015, Seite 9 ff.

Schmidt, Patrick und Mitarbeitende. *Aus der Arbeit der amtlichen Statistik*. In: Allgemeines Statistisches Archiv. 1965 bis 1971. Band 49 bis 55.

LITERATURVERZEICHNIS

Brenzel, Hanna/Zwick, Markus. [*Eine informationelle Infrastruktur in Deutschland wird erwachsen – das Forschungsdatenzentrum des Statistischen Bundesamtes*](#). In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 6/2022, Seite 54 ff.

Grohmann, Heinz. *Hildegard Bartels 80 Jahre*. In: Allgemeines Statistisches Archiv. 1994. Band 78, Seite 441 ff.

Hauf, Stefan. [*Von Btx bis EXDAT: Stationen der elektronischen Datenverarbeitung durch das Statistische Bundesamt*](#). In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 6/2022, Seite 44 ff.

Hillen, Susanne/Michalik, Susanne/Schmidt, Bernd/Vorgrimler, Daniel. [*Vom Standardkosten-Modell zum Dienstleistungszentrum für bessere Rechtsetzung*](#). In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 6/2022, Seite 65 ff.

Rolf, Gabriele/Zwick, Markus/Wagner, Gert G. *Fortschritte der informationellen Infrastruktur*. Festschrift für Johann Hahlen zum 65. Geburtstag und Hans Jürgen Krupp zum 75. Geburtstag. 2008.

DATENANGEBOT DER AMTLICHEN STATISTIK: OUTPUT-ORIENTIERTE PROGRAMMPLANUNG ALS ANSATZ ZUR ERHÖHUNG DER REAKTIONSFÄHIGKEIT

Jörg Decker, Vladislava Karmanova

➤ **Schlüsselwörter:** Mehrjahresprogramm – Statistikprogramm – Flexibilität – Relevanz – Datenökosystem

ZUSAMMENFASSUNG

Der steigende Informationsbedarf in der Gesellschaft und die zunehmende Nachfrage nach aktuelleren sowie detaillierteren Daten verdeutlichen, wie notwendig die Flexibilisierung des Statistischen Systems und des Statistischen Programms ist. Die auf europäischer Ebene praktizierte Output-Orientierung bietet einen Ansatz für eine flexible Programmplanung. Aus einem Mehrjahresprogramm als strategischer Planungsgrundlage können in Jahresprogrammen konkrete Maßnahmen abgeleitet und flexibel nach aktuellem Bedarf angepasst werden. Welche Wege muss die amtliche Statistik in Deutschland gehen, um mit einer möglichst zukunftsgerichteten Programmplanung eine flexible Reaktion auf neu auftretende Daten- und Informationsbedarfe zu gewährleisten?

➤ **Keywords:** multi-annual programme – statistical programme – flexibility – relevance – data ecosystem

ABSTRACT

Our society's increasing needs for information and the growing demand for more timely and detailed data reinforce the need to expand the flexibility of both the statistical system and the statistical programme. The output orientation adopted at European level offers an approach for flexible programme planning. A multi-annual programme as a strategic planning basis can be used to derive annual programmes with specific measures which can be flexibly adjusted to current needs. What paths should German official statistics follow to implement the most forward-looking approach to programme planning in order to ensure flexible responses to new data and information needs?



Jörg Decker

ist Diplom-Sozialwissenschaftler und leitet seit Februar 2021 die Gruppe Planung und Koordinierung, Internationale Beziehungen, Politische und Interne Kommunikation des Statistischen Bundesamtes.



Vladislava Karmanova

ist Historikerin und leitet seit 2021 das Referat Nationale Koordinierung des Statistischen Bundesamtes.

1

Einleitung

Eine demokratische Gesellschaft braucht objektive Fakten, die eine faktenbasierte Entscheidungsfindung ermöglichen. Das Statistische Bundesamt liefert mit einem umfangreichen Statistikprogramm – bestehend aus etwa 400 Bundesstatistiken – unabhängige und qualitativ hochwertige statistische Informationen für die Willensbildungsprozesse von Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft, Wissenschaft und Politik. Aktuelle Entwicklungen zeigen allerdings, dass dieses umfangreiche Statistikprogramm nicht alle neu auftretenden Informationsbedarfe und relevanten Fragestellungen abdecken kann. Die Notwendigkeit, neue Wege bei der Gestaltung des Statistischen Programms zu gehen und die Flexibilität des Statistischen Systems zu steigern, nimmt zu.

Der Beitrag zeigt anhand von nationalen sowie europäischen Beispielen statistischer Mehr- und Jahresprogramme, wie eine Output-Orientierung zu einer flexibleren und vorausschauenden Programmplanung führen kann.

2

Vom Informationsbedarf zur Veröffentlichung von Daten

2.1 Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit

Die Erstellung von Bundesstatistiken erfolgt auf der Basis von sechs Grundpfeilern: Neutralität, Objektivität und fachliche Unabhängigkeit, regionale Dezentralisierung, fachliche Konzentration und Gesetzmäßigkeit. Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit bedeutet: „Keine Statistik ohne Gesetz“.

Für jede Bundesstatistik ist also grundsätzlich eine Rechtsgrundlage erforderlich. Das heißt, der Bundesgesetzgeber erteilt den Auftrag, statistische Daten zu erheben und Ergebnisse zu erstellen, und die Legitimation, den Auftrag durchzuführen. Das Bundesverfassungsgericht hat durch sein Urteil vom 15. Dezember 1983

zum Volkszählungsgesetz 1983 (BVerfGE 65, 1) diese Gesetzesbindung verstärkt: Statistische Erhebungen mit Auskunftspflicht greifen in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein, daher bedürfen sie einer engen und klar definierten gesetzlichen Ermächtigung.

In Deutschland schreiben deshalb in der Praxis Gesetze alle wesentlichen Parameter einer Erhebung vor. Ausschlaggebend ist zunächst das Bundesstatistikgesetz, dieses legt die Organisation der Bundesstatistik und die Verfahren und Standards fest. Es regelt unter anderem die allgemeine Anordnung und Durchführung von Erhebungen, das Führen von Registern, die Geheimhaltung, die Auskunftspflicht sowie die vorgesehenen Strafen und Geldbußen bei Nichtbeachtung.

Zudem bedarf jede Einzelstatistik einer speziellen Rechtsgrundlage; aus diesem Grund gibt es in Deutschland neben dem Bundesstatistikgesetz weitere etwa 100 einzelstatistische Rechtsgrundlagen. Diese einzelstatistischen Gesetze enthalten sehr detaillierte Bestimmungen über alle wesentlichen Parameter der jeweiligen statistischen Erhebung, wie die Art der Erhebung, den Kreis der Befragten, die Erhebungsmerkmale, den Berichtszeitraum, die Periodizität und eine mögliche Auskunftspflicht. Die in den Statistikgesetzen genannten Merkmale sind verpflichtend zu liefern, sodass selbst bei sich ändernden Informationsbedarfen die ursprünglich gesetzlich festgelegten Merkmale weiter zu erheben sind.

2.2 Output-Orientierung der Europäischen Union

Zunehmend bestimmt das Recht der Europäischen Union (EU) die Erhebungen der amtlichen Statistik in Deutschland. Dabei regeln in Deutschland zusätzliche Bundesgesetze die Datenerhebung für die meisten europäischen Statistiken (Statistiken für Zwecke der EU). Zwar erfolgt sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene die Durchführung von Statistiken auf gesetzlichen Grundlagen, es gibt dennoch einen grundlegenden Unterschied: Europäische Statistiken werden gemäß Artikel 13 der EU-Verordnung 223/2009 über eine Programmplanung (mehrjährig, jährlich) definiert. Ob diese Daten aber bei Auskunftgebenden erhoben, aus Registern entnommen oder auf Grundlage von in der Verwaltung vorhandenen Daten errechnet werden, liegt

dabei im Ermessen der EU-Mitgliedstaaten.¹ Die nationalen Statistikgesetze enthalten vereinzelt ebenfalls die Definition der Zielgröße, meistens beschreiben sie die zu liefernden Merkmale allerdings sehr detailliert, sodass eine Anpassung bei geänderten Rahmenbedingungen nur mit hohem Aufwand möglich ist.

Zwar resultiert die Output-Orientierung auf europäischer Ebene eher aus den unterschiedlichen Ausrichtungen der nationalen Statistiksysteme, sie hat sich aber in den letzten Jahren aufgrund der damit verbundenen inhaltlichen Flexibilität sehr bewährt. In Deutschland war es so möglich, Daten, die vorher bei Auskunftgebenden erhoben wurden, durch vorliegende Verwaltungsdaten zu ersetzen – nach erfolgter Änderung des nationalen Gesetzes, aber ohne dass die europäische Verordnung geändert worden wäre. Dieser „geräuschlose“ Umstieg ist somit auf nationaler Ebene nicht ohne entsprechende Gesetzesänderungen zu realisieren.

Ferner eröffnet die Output-Orientierung notwendige inhaltliche Anpassungen. So findet sich die Definition der Merkmale in den meisten europäischen Verordnungen nicht direkt im Gesetzestext, sondern im dazugehörigen Anhang. In der Folge sind notwendige Anpassungen mit weniger Aufwand und in kürzerer Zeit umsetzbar. Diese Art der Regelung ist bei den deutschen Statistikgesetzen bislang nur selten zu finden.²

Die in den EU-Verordnungen verfolgte Vorgehensweise einer Output-orientierten Ausgestaltung vergrößert somit den Handlungsspielraum der jeweiligen Mitgliedstaaten im Europäischen Statistischen System (ESS), ohne aber die Vergleichbarkeit der Daten zu beeinträchtigen. Vor dem Hintergrund der sich immer schneller ändernden Informationsbedarfe wäre es daher wünschenswert, wenn auch deutsche Statistikgesetze eher die Zielgrößen als die einzelnen Merkmale definierten. Nur so ist sicherzustellen, dass die amtliche Statistik auch künftig bei wichtigen gesellschaftlichen Ereignissen die von politischen Entscheidungsträgern benötigten Datengrundlagen bereitstellen kann.

1 Walter J. Radermacher hat in seiner Zeit als Generaldirektor des Statistischen Amtes der Europäischen Union (Eurostat) (2008 bis 2016) das Verfahren der Programmplanung weiter optimiert (siehe Abschnitt 2.4).

2 So wurde beispielsweise bei der Novelle des Energiestatistikgesetzes auf die explizite Nennung der jeweils zu erhebenden Energieträger (Wärme, Gas, Kohle und so weiter) verzichtet und stattdessen im Gesetz nur noch „Energieträger“ als Merkmal aufgeführt. Neue Energieträger könnten somit ohne Gesetzesänderungen erfragt werden.

2.3 Berücksichtigung neuer Informationsbedarfe

Wenn sich Rahmenbedingungen ändern und neue Informationsbedarfe entstehen, sind bestehende Statistiken anzupassen oder neue Statistiken einzuführen. Dafür ist entweder eine Gesetzesänderung erforderlich oder eine neue Rechtsgrundlage. Bei der Vorbereitung einer neuen Statistik sind viele Fragen zum Ziel, zum Konzept und zur praktischen Realisierung zu klären. Dabei greift das fachlich zuständige Bundesministerium, das die Statistik initiiert und die erforderliche Rechtsgrundlage vorbereitet, frühzeitig auf die Erfahrungen des Statistischen Bundesamtes zurück und lässt sich bei der Konzeption beraten.

Nachdem die wichtigsten konzeptionellen Fragen geklärt und die Inhalte der Erhebung umrissen sind, beginnen die technisch-methodischen Vorarbeiten an der Statistik. Sie sind vor allem darauf gerichtet, einheitliche Bundesergebnisse sicherzustellen, die sich begrifflich und methodisch in das statistische Gesamtbild einfügen und mit den vorhandenen Informationen kombinieren lassen. Von Anfang an achtet das Statistische Bundesamt auch darauf, dass der Umfang der Erhebung auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt bleibt und alle Möglichkeiten zur Rationalisierung der Arbeiten und zur Entlastung der Befragten ausgeschöpft werden.

Nach Klärung der methodisch-technischen Fragen entwirft das fachlich zuständige Bundesministerium, unterstützt vom Statistischen Bundesamt, eine Rechtsgrundlage (ein Gesetz oder eine Rechtsverordnung) und bringt diese ins Gesetzgebungsverfahren ein. Erst wenn die Rechtsgrundlage erlassen ist, sind die statistischen Ämter berechtigt – und verpflichtet – die Statistik durchzuführen.

In der Erhebungs- und Aufbereitungsphase haben die statistischen Ämter eine Vielzahl von Aufgaben zu erfüllen: Sie müssen feststellen, wer bei der Erhebung zu befragen ist, sie müssen die Rückläufe auf Vollständigkeit und unplausible Angaben prüfen, Fehler korrigieren, die Bundesergebnisse zusammenstellen und veröffentlichen.

Im Gesamtprozess der Statistikproduktion beschreitet das Statistische Bundesamt bereits neue digitale Wege, um die Aktualität der amtlichen Daten zu erhöhen und

den wachsenden Datenbedarf zu decken: Dazu zählen Web Scraping, Machine Learning, Onlineerhebungen, die Entwicklung interaktiver Angebote zur Veröffentlichung der Ergebnisse und die Nutzung von Open Data. Relevante Daten können schneller und aktueller mithilfe der Digitalisierung und neuer Produktionswege gewonnen, aufbereitet und bereitgestellt werden. Und zwar nachhaltig, nicht nur in Krisenzeiten (Thiel und andere, 2020).

2.4 Flexibilisierung des Statistischen Programms

Der Weg von der Feststellung eines Informationsbedarfs über die Konzeption der Statistik und das notwendige Gesetzgebungsverfahren bis zur Erhebung und Veröffentlichung von statistischen Ergebnissen ist lang.

Wesentliche Änderungen, Erweiterungen oder Beschleunigungen von amtlichen Statistiken sind kurzfristig nicht zu realisieren. Zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung decken die Daten daher manchmal die Informationsbedarfe der Vergangenheit ab. Der ehemalige Präsident des Statistischen Bundesamtes und ehemalige Generaldirektor von Eurostat, Walter J. Radermacher, beschreibt die amtliche Statistik als *„eine Art Ozeandampfer, dessen Kurs nur mit erheblicher Vorausplanung und Vorbereitung geändert werden kann. Es ist daher an der Zeit, jetzt weit vorausszuschauen, um sich auf die Informationsbedürfnisse der Zukunft, in zwei bis fünf Jahren, einstellen zu können.“* (Radermacher, 2020).

Dabei steigt in Politik und Gesellschaft die Nachfrage nach aktuellen und steuerungsrelevanten Informationen kontinuierlich. Die COVID-19-Pandemie sowie die Auswirkungen des Krieges in der Ukraine haben diese Nachfrage noch stärker in den Vordergrund gerückt. Der steigende Informationsbedarf und die zunehmende Nachfrage nach detaillierteren Daten verdeutlichen die Notwendigkeit, das Statistische System und das Statistische Programm zu flexibilisieren.

Dies hat auch der Statistische Beirat, das gemäß § 4 Bundesstatistikgesetz berufene Gremium der Nutzenden, Befragten und Produzenten der Bundesstatistik, in seinen Empfehlungen für die 20. Legislaturperiode zur Fortentwicklung des Statistikprogramms gefordert: Das Statistische Programm müsse stärker auf die Informa-

tionsbedürfnisse der Nutzerinnen und Nutzer ausgerichtet sein. Damit die amtliche Statistik schnell und flexibel auf neue Informationsbedarfe reagieren kann, müsse unter anderem der Rechtsrahmen über einzelstatistische Zwecke hinaus fortentwickelt werden. Neue Statistikgesetze sollten auf die Ziele der jeweiligen Statistiken ausgerichtet sein (Statistischer Beirat, 2021).

3

Relevanz der amtlichen Statistik

3.1 Amtliche Statistik, Geschäftsstatistik und private Datenanbieter als Dreieck des Datenökosystems

Die hier beschriebenen rechtlichen Rahmenbedingungen erschweren eine flexible, zeitnahe Reaktion der amtlichen Statistik auf neu auftretende Daten- und Informationsbedarfe. Eine Analyse der Reaktionsfähigkeit der amtlichen Statistik in Krisenzeiten stellte fest, dass die amtliche Statistik während der COVID-19-Pandemie nicht in allen Bereichen die Datengrundlage schaffen konnte, die für einen öffentlichen Diskurs notwendig gewesen wäre. Neben dem Statistischen Bundesamt als zuverlässiger und etablierter Statistikproduzent haben es zunehmend andere Behörden oder private Institutionen übernommen, die Bedarfslücken zu schließen (Vorgriemler/Decker, 2022).

Immer öfter erstellen Behörden sogenannte Geschäftsstatistiken. Waren Geschäftsstatistiken früher lediglich ein Nebenprodukt von Verwaltungsprozessen in Behörden und staatlichen Organisationen, werden sie mittlerweile zunehmend zur Optimierung von Geschäftsprozessen genutzt und dienen als politische Entscheidungsgrundlage. Neben den Behörden mit ihren Geschäftsstatistiken gibt es immer mehr Unternehmen, Journalistinnen und Journalisten sowie Forschungsinstitute, die bei ihrer Arbeit Daten generieren, Statistiken erstellen und veröffentlichen.

Dabei fungieren weder die Geschäftsstatistiken noch die privaten Datenanbieter als amtliche Statistik im engeren Sinn, da ihnen häufig der gesetzliche Auftrag fehlt. Objektivität, Neutralität sowie wissenschaftliche

Unabhängigkeit sind hierdurch nicht in gleichem Maße gesetzlich verankert wie in der amtlichen Statistik. *„Doch jegliche Form von statistischer Erhebung muss sich bei der Einschätzung ihrer Qualität an den Grundpfeilern der amtlichen Statistik messen lassen, zumindest dann, wenn sie im öffentlichen Interesse ist oder politische Handlungen daraus abgeleitet werden.“* (Vorgirmler/Decker, 2021, hier: Seite 18)

3.2 Kommission Zukunft Statistik

Um weiterhin für künftige Aufgaben qualitativ hochwertige Fakten als Grundlage einer evidenzbasierten Politikberatung liefern zu können, ist es für die amtliche Statistik zwingend notwendig, über neue Wege der Programmplanung intensiv nachzudenken. Die zentrale Frage lautet diesbezüglich: Welche Daten brauchen Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft, Wissenschaft und Politik im Jahr 2030 und wie sichert die amtliche Statistik die Bereitstellung dieser Daten?

Um diese Frage zu beantworten, hat das Statistische Bundesamt eine Kommission Zukunft Statistik (KomZS) unter der Leitung des ehemaligen Präsidenten Walter J. Radermacher eingerichtet, die aus Expertinnen und Experten mit Bezug zur amtlichen Statistik besteht. In diesem Gremium ist wissenschaftliche Expertise aus unterschiedlichen, für die anstehenden politischen und sozialen Herausforderungen der Zukunft relevanten Disziplinen vertreten. Überdies wirken Fachleute mit Erfahrungen in der Erarbeitung einer statistischen Programmplanung mit, auch aus dem Bereich der europäischen Statistik. Der Auftrag des Gremiums besteht darin, Vorschläge für eine langfristige Ausgestaltung der amtlichen Statistik zu erarbeiten.

4

Programmplanung auf europäischer Ebene

4.1 Institutionalisierte Programmplanung im Europäischen Statistischen System

Im Gegensatz zu Deutschland existiert auf Ebene der EU eine institutionalisierte Programmplanung. Grundlage der mittelfristigen statistischen Arbeitsplanung im ESS ist das Europäische Statistische Mehrjahresprogramm, das die Leitlinien und Prioritäten der Arbeiten in den kommenden Jahren festlegt. Aufgestellt wird das Mehrjahresprogramm von Eurostat in Zusammenarbeit mit den betroffenen Generaldirektionen der Europäischen Kommission. Das Statistische Jahresprogramm der Kommission, das Eurostat in enger Zusammenarbeit mit den Statistischen Ämtern der Mitgliedstaaten im Rahmen eines mehrstufigen Programmplanungsverfahrens erstellt, konkretisiert das Mehrjahresprogramm. Das Statistische Jahresprogramm ist kein Rechtsakt, sondern ein Dokument der Kommission. Deshalb ist es auch nur in dem Maße bindend, wie die in ihm vorgesehenen Erhebungen in Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidungen festgelegt werden. Gleichwohl ist die Programmplanung Ausdruck der Umsetzung der von den Amtsleitungen der nationalen statistischen Ämter und der Generaldirektion von Eurostat verabschiedeten Qualitätserklärung des ESS, in der es unter anderem heißt: *„Das Programm und die Prioritäten der europäischen Statistik werden von den ESS-Mitgliedern erörtert und vereinbart, wobei die endgültigen Entscheidungen in demokratischer Weise entsprechend den europäischen Rechtsetzungsverfahren getroffen werden.“* (Eurostat, 2016)

Diese Art der Festlegung von inhaltlichen Schwerpunkten wird bereits seit vielen Jahren angewandt und hat sich in der Praxis bewährt. Dennoch haben sowohl die Kommission als auch die EU-Mitgliedstaaten Optimierungsbedarfe gesehen. So soll die Programmplanung die begrenzten Ressourcen in den nationalen statistischen Ämtern stärker berücksichtigen. Ferner sollen die Jahres- und Mehrjahresprogramme der EU sowie die natio-

nen Statistikprogramme stärker miteinander verzahnt werden. Zudem sollten weder das Mehrjahresprogramm noch die daraus abgeleiteten Jahresprogramme nicht nur eine Vielzahl neuer Wünsche formulieren, sondern auch Vorschläge enthalten, das bisherige Programm einzuschränken. Eine geeignete Priorisierung des EU-Statistikprogramms wurde bereits in der Amtszeit von Johann Hahlen, Präsident des Statistischen Bundesamtes in den Jahren 1995 bis 2006, intensiv diskutiert (Hahlen, 2005). Weitere Elemente der Prozessoptimierung bei der Erstellung des Mehrjahresprogramms sind eine verbesserte Prioritätensetzung sowie eine intensive Einbindung der Nutzerinnen und Nutzer aus Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft.

4.2 Mehrjahresprogramm im Europäischen Statistischen System

Das statistische Mehrjahresprogramm 2021 bis 2027 (Europäisches Statistisches Programm – ESP) wurde am 3. Mai 2021 in Form einer Verordnung als Binnenmarktprogramm im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.¹³ Es bildet die strategische Basis des ESS für den Zeitraum von 2021 bis 2027 und ist in acht Bereiche gegliedert: Die Bereiche eins bis fünf umfassen fachspezifische Aktionen, wie Wirtschafts- und Währungsunion, Binnenhandel, Soziales und Nachhaltigkeit, die Bereiche sechs bis acht betreffen eher Innovationsmaßnahmen für Querschnittsthemen. Dazu zählen unter anderem die Themen „Bessere Kommunikation europäischer Statistiken“ und „Erweiterte Partnerschaften und statistische Zusammenarbeit“. Innerhalb der Bereiche werden konkrete Maßnahmen gelistet, denen sowohl laufende als auch neue Aktivitäten zugeordnet sind. Auch ist festgehalten, bis zu welchem Jahr die Umsetzung erfolgen soll.

Das ESP wurde erstmals nicht als eigenständige Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates im Bereich der Statistik verabschiedet, sondern ist Bestandteil eines umfassenden Programms über den Binnenmarkt. Seine Laufzeit von sieben Jahren orientiert sich am Mehrjährigen Finanzrahmen der EU. Zudem sollten Investitionen im Rahmen des mehrjährigen Arbeitsprogramms auf die Entwicklung neuer Methoden und

Verfahrensweisen sowie auf die Erkundung neuer Datenquellen für die Erstellung von Statistiken ausgerichtet sein. Die Neugestaltung des Mehrjahresprogramms hat den nötigen Spielraum eröffnet, um künftig in den jährlichen Arbeitsprogrammen auf Planungsbedürfnisse im ESS agiler und kurzfristig reagieren zu können.

Eine Zwischenüberprüfung des ESP soll im Jahr 2024 erfolgen, um mögliche neue Entwicklungen zu berücksichtigen – Evaluation ist ein wichtiges Element zur Steuerung der Programmplanung.

4.3 Mehrjähriger Aktionsplan 2021 bis 2027

Das ESS hat zudem ein mehrjähriges, strategisches Planungs- und Überprüfungssystem für das ESP für die Jahre 2021 bis 2027 erarbeitet. Entwickelt wurde ein ESP-Multiannual-Action-Plan (MAP), der als „Brücke“ zwischen dem ESP und den detaillierteren statistischen Jahresarbeitsprogrammen dienen soll. Die acht Bereiche des MAP entsprechen wie beim ESP den acht Kapiteln des Europäischen Mehrjahresprogramms und bilden die strategische Basis des ESS für die jährlichen Arbeitsprogramme für den Zeitraum von 2021 bis 2027. Auch beim MAP soll im Jahr 2024 eine Zwischenüberprüfung stattfinden, um neue Entwicklungen zu berücksichtigen.

Seit dem Jahr 2019 verfolgt das ESS einen strikten Mechanismus zur Überprüfung der statistischen Prioritäten. Eine speziell eingesetzte Task Force zur Prioritätensetzung erarbeitete einen Überprüfungsprozess (sogenannte Pilot Reviews), der in die Laufzeit des jeweiligen mehrjährigen MAP eingebettet werden soll. Im Oktober 2020 leitete der Ausschuss für das Europäische Statistische System (AESS) als erste Pilotüberprüfung die zu den Statistiken zum Klimawandel ein. Aufgrund der politischen Bedeutung und der hohen Relevanz während der COVID-19-Pandemie hat der AESS im Oktober 2021 eine zweite Pilotüberprüfung zum Thema gesundheitsbezogene Statistiken veranlasst. Ein dritter Review ist für den Bereich IKT-Statistiken geplant.

¹³ Verordnung (EU) 2021/690 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. April 2021.

4.4 Vom Mehrjahresprogramm zum Jahresprogramm

Um trotz einer notwendigen mehrjährigen Planung die notwendige Flexibilität zu erhalten, sind im ESP und auch im (ausführlicheren) MAP nicht alle geplanten Maßnahmen konkret aufgeführt. Vielmehr werden die Jahresprogramme innerhalb des ESS abgestimmt. Im Unterschied zum ESP sind in den Jahresprogrammen die damit verfolgten Ziele klar formuliert.

Das Programm 2020 basierte auf einer neuen Struktur und stellt das Jahresprogramm erstmals innerhalb eines Finanzierungsbeschlusses der Kommission dar. Diese Zusammenfassung hängt sowohl mit kommissionsinternen Ablaufprozessen als auch mit der Granularität des Arbeitsprogramms zusammen, die mit der des Finanzierungsbeschlusses übereinstimmen muss. Die inhaltlichen Anforderungen der Jahresprogramme sind im jeweiligen Finanzierungsbeschluss entsprechend den Finanzierungsansätzen der Kommission aufgegliedert.

Das Jahresprogramm für 2023 verfolgt unter anderem folgende Ziele:

- › Europäische Antwort auf die COVID-19-Pandemie
- › Soziale und ökonomische Konsequenzen der russischen Aggression gegen die Ukraine (höhere Energiepreise, Abhängigkeit von Russland bei Energien, Versorgungskette, höhere Inflation)
- › Zielgerichtete, schnellere und verlässliche Statistiken für die Politikdebatte
- › Modernisierung der Statistiken
- › Verbesserung des [EU-Dashboards](#) hinsichtlich Abdeckung, Schnelligkeit und Funktionalität

Darauf aufbauend werden die Folgemaßnahmen für die acht Bereiche des MAP konkretisiert, sodass das jeweilige Jahresprogramm ein Mix aus bereits geplanten und neu hinzukommenden Maßnahmen ist.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Prozesse zur Erstellung der Programmplanung im ESS sehr elaboriert sind und sich durch eine hohe Flexibilität auszeichnen. Gleichzeitig fällt in vielen nationalen Statistikämtern eine tiefergehende fachliche Bewertung des ESP und der daraus abgeleiteten Jahresprogramme aufgrund der hohen inhaltlichen Komplexität zunehmend schwerer.

4.5 Programmplanung am Beispiel der Schweiz

Eine mehrjährige Programmplanung findet nicht nur bei Eurostat, sondern auch in vielen anderen europäischen Staaten statt. Das Beispiel der Schweiz verdeutlicht, welche Mehrfachfunktionen damit verbunden sein können: Das statistische Mehrjahresprogramm gibt eine Übersicht über den Stand der öffentlichen Statistik; es dient als strategische Planungsgrundlage und legt die Ziele sowie die allgemeinen und thematischen Schwerpunkte der Statistiktätigkeit des Bundes für die Legislaturperiode fest. Die Ausgestaltung der konkreten Projekte findet in den statistischen Jahresprogrammen statt, deren Erarbeitung auf Basis des statistischen Mehrjahresprogramms erfolgt. Die Umsetzung wird jährlich evaluiert und das Portfolio der laufenden Aktivitäten entsprechend aktualisiert. Dieses Vorgehen ermöglicht es, trotz der festgelegten strategischen Ausrichtung des Statistikprogramms neue Entwicklungen mit zu berücksichtigen.

Einen weiteren Vorteil des Mehrjahresprogramms stellt die aktive Einbeziehung der Stakeholder dar. Auch für die interessierte Öffentlichkeit kann ein Mehrjahresprogramm von Interesse sein: Es gibt eine Übersicht über den Stand der öffentlichen Statistik in den für die Staatsführung der Schweiz wichtigsten Themenbereichen und legt die Ziele sowie die allgemeinen und thematischen Schwerpunkte der Statistiktätigkeit des Bundes für die Legislaturperiode fest.⁴

Wie schon auf EU-Ebene sieht der Prozess in der Schweiz ebenfalls eine Evaluation vor, deren Ergebnisse der Evaluationsbericht zum Mehrjahresprogramm festhält. Sie dienen als Basis für die Erarbeitung der nächsten strategischen Planung und für die Formulierung entsprechender Maßnahmen. Es ist aber auch darauf hinzuweisen, dass diese Vorgehensweise mit erheblichen Zeitressourcen verbunden ist. So wird der in der Schweiz praktizierte Planungs- und Steuerungsprozess der Aktivitäten der Bundesstatistik einmal jährlich durchlaufen. Dem Mehraufwand steht aber im Vergleich zum deutschen Statistiksystem eine deutlich höhere Flexibilität gegenüber.

4 Weitere Details zur statistischen Programmplanung in der Schweiz enthält der aktuelle Mehrjahresplan: www.stat-mjp.admin.ch

5

Programmplanung der amtlichen Statistik in Deutschland

5.1 Projektbericht von 1998 empfiehlt Einführung einer Programmplanung

Überlegungen, auf welche Weise Reformen erfolgen müssen, um geänderten beziehungsweise neu auftretenden Informationsbedarfen gerecht zu werden, gibt es schon seit vielen Jahren. So heißt es beispielsweise in einem Projektbericht des Statistischen Bundesamtes von 1998: *„Das statistische Programm ist den sich wandelnden Verhältnissen und Bedürfnissen anzupassen. Dabei muß angestrebt werden, daß Veränderungen auch möglichst rasch eine Entsprechung im statistischen Programm finden. In gewissem Umfang bedingt dies sogar eine Antizipation von zukünftigem Nutzerbedarf. Programmplanung ist mithin ein kontinuierlicher Prozeß, der auf jeder der genannten Hierarchieebenen hinreichende Flexibilität und Anpassungsfähigkeit erfordert. Es ist unerläßlich zu beachten, daß Bereiche der Statistik im Zeitablauf ihre Bedeutung verlieren, während neue Themen und Bereiche hinzukommen. Aktuelles Beispiel hierfür ist die Veränderung der Wirtschaftsstruktur von einer Industriegesellschaft zu einer Dienstleistungs- bzw. Informationsgesellschaft. Hier ist es zwingend, die Schwerpunkte und Ressourcenverteilung entsprechend zu verschieben.“* (Kopsch und andere, 1998, hier: Punkt 3.3.5, Seite 31)

Zur Lösung dieses Problems wurde im selben Bericht angemerkt, dass dies mit grundlegenden Änderungen des Statistiksystems verbunden sein wird: *„Ziel einer solchen Systemänderung muß es sein, von einem standardisierten, gesetzlich in allen Einzelheiten festgelegten Aufgabenprogramm wegzukommen und das Programm der Bundesstatistik als ein Leistungsspektrum mit mehr Freiheitsgraden und größerer Flexibilität – und dies auch im Bereich der Finanzierung der Statistik – zu definieren. Dazu bedürfte es grundlegender Änderungen der bestehenden Rechtsgrundlagen für die Statistik, bei deren Ausgestaltung berücksichtigt wird, daß der gesellschaftliche Informationsbedarf Wandlungen unterliegt und die amtliche Statistik auf diese Wandlungen flexibel*

reagieren muß. Ebenso müssen die Rechtsgrundlagen so ausgestaltet sein, daß die amtliche Statistik Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft zeitgerecht und realitätsnah in ihren Ergebnissen berücksichtigen kann. Änderungen wären erforderlich vor allem im Hinblick auf die Anordnung und die Aussetzung von Bundesstatistiken, den Regelungsumfang bundesstatistischer Rechtsvorschriften, die Finanzierung der Bundesstatistik, den Statistischen Beirat, den Status und die Aufgaben des Statistischen Bundesamtes und die Verwendung von Daten aus dem Verwaltungsvollzug.“ (Kopsch und andere, 1998, hier: Punkt 3.7.1, Seite 41)

Gleichwohl garantiert auch eine Programmplanung mit jährlichen Anpassungsroutinen nicht, dass die amtliche Statistik die entscheidenden Daten zu den relevanten Fragen liefert. Denn auch die Programmplanung wird durch die handelnden Akteure bestimmt:

„This thought leads us to another complex of issues that revolve around the question of how decisions are made regarding the elements of the statistics programme: Who determines the statistical priorities, conventions and standards, how methods, variables are selected, questionnaires are designed, which interests and interest groups are taken into account and how are formal decisions finally made? All these are important elements of statistical governance, which leave their mark on the end products at least as much as the statistical sciences do.“ (Radermacher, 2019, hier: Seite 526)

5.2 Verhaltenskodex für europäische Statistiken empfiehlt Programmplanung

Der Reformbedarf der amtlichen Statistik ist demnach mannigfaltig und bezieht sich sowohl auf die Beantwortung der inhaltlichen Fragestellungen als auch auf das Rollenverständnis des Statistischen Bundesamtes als Statistikproduzent und Informationsdienstleister. Das Erarbeiten von Maßnahmen zur Sicherung der Relevanz der amtlichen Statistik ist aber keine rein nationale Herausforderung, sondern betrifft das ganze Europäische Statistische System. Daher ist es notwendig, stets die Alleinstellungsmerkmale des ESS, wie fachliche Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Objektivität, gegenüber anderen (privaten) Datenanbietern herauszustellen.

len. Garantiert sind diese Grundsätze im Verhaltenskodex für europäische Statistiken (Eurostat, 2017), zu dessen Umsetzung sich alle ESS-Mitgliedstaaten verpflichtet haben. Der Verhaltenskodex besteht aus 16 Grundsätzen, die den institutionellen Rahmen, die Statistikproduktion und den Output abdecken. Hinsichtlich Programmplanung sind hierbei die Grundsätze „Fachliche Unabhängigkeit (Grundsatz 1)“ und „Relevanz (Grundsatz 2)“ wesentlich. Demnach sind die prioritären Anforderungen der Statistikproduktion zu erfüllen und im Arbeitsprogramm abzubilden. Ferner sind die statistischen Arbeitsprogramme zu veröffentlichen und über den Stand der Arbeiten regelmäßig zu berichten.

Zur Sicherung der Qualität und Gewährleistung der Weiterentwicklung der europäischen Statistik finden im ESS in mehrjährigem Abstand umfangreiche Überprüfungen der EU-weit vereinbarten Qualitätskriterien statt, sogenannte Peer Reviews. Beim laufenden Peer Review 2021 bis 2023 wurde der deutschen amtlichen Statistik die Einhaltung des Verhaltenskodex attestiert, zugleich enthält der [Peer-Review-Bericht](#) Empfehlungen für eine Optimierung der Prozesse und Ergebnisse (Decker und andere, 2022). Eine dieser Empfehlungen bezieht sich auf das fehlende Arbeitsprogramm des Statistischen Bundesamtes und stellt fest, dass das statistische Arbeitsprogramm derzeit aus den Statistiken besteht, die aufgrund von Statistikgesetzen erstellt werden. Dadurch sei nur schwer einzuschätzen, für welches Aufgabenspektrum das statistische System zuständig ist und wie effektiv es seinen Auftrag erfüllt. *„Destatis sollte die Arbeitsweise des statistischen Systems transparenter machen, indem es einen leicht zugänglichen Arbeitsplan in Berichtform veröffentlicht und ein geeignetes Verfahren einführt, nach dem öffentlich über den Fortschritt im Hinblick auf den Plan berichtet wird.“* (ESS, 2021)

Diese Empfehlung bezieht sich in erster Linie auf die bisherige Veröffentlichungspolitik zum Statistikprogramm. Gleichwohl kann eine strukturiertere Darstellung, die sowohl das gesetzlich vorgeschriebene Statistikprogramm als auch die strategischen Herausforderungen und die dazu geplanten Vorhaben umfasst, einen wichtigen Schritt hin zu einer programmatisch ausgerichteten Weiterentwicklung der amtlichen Statistik darstellen.

6

Fazit/Ausblick

Das bisherige Verfahren der Statistikproduktion, bestehend aus gesetzlichem Auftrag, Durchführung von Erhebungen und/oder Berechnungen sowie Veröffentlichung von Ergebnissen, hat sich bewährt. Es ist ein Garant für eine verlässliche und zugleich nachhaltige Bereitstellung relevanter Daten. Vor dem Hintergrund der sich kurzfristig ändernden Informationsbedarfe bei den Datennutzenden, insbesondere seitens der Politik, sind jedoch flankierende Maßnahmen erforderlich, um eine schnellere Reaktionsfähigkeit der amtlichen Statistik zu ermöglichen. Die aufgezeigten Beispiele aus der EU und der Schweiz zeigen die Chancen, aber auch die Grenzen einer Programmplanung. Aus diesen Gründen werden die Empfehlungen der Kommission Zukunft Statistik mit Spannung erwartet. Nur mithilfe flankierender Maßnahmen wird es der amtlichen Statistik möglich sein, der eingangs beschriebenen Nachfrage nach aktuelleren sowie detaillierteren Daten auch kurzfristig gerecht zu werden. 

LITERATURVERZEICHNIS

Decker, Jörg/Jacob, Simon/Vermeer, Andréa. [*Peer Review der amtlichen Statistik 2021 bis 2023*](#). In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 5/2022, Seite 13 ff.

ESS. *Peer-Review-Bericht Deutschland*. 2021. [Zugriff am 2. November 2022].
Verfügbar unter: www.destatis.de

Eurostat. *Qualitätssicherung des Europäischen Statistischen Systems*. 2016. [Zugriff am 1. November 2022]. Verfügbar unter: ec.europa.eu

Eurostat. [*Verhaltenskodex für europäische Statistiken*](#). 2017.

Hahlen, Johann. [*Zur Lage der deutschen und europäischen Statistik*](#). In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 7/2005, Seite 665 ff.

Kopsch, Günter/Chlumsky, Jürgen/Gnoss, Roland/Hörner, Walter/Oppeln-Bronikowski, Sibylle von/Radermacher, Walter/Stede, Hans-Joachim. *Von der Input- zur Outputsteuerung*. Projektbericht. 1998. [Zugriff am 2. November 2022].
Verfügbar unter: www.statistischebibliothek.de

Radermacher, Walter J. *Governing-by-the-numbers/Statistical governance: Reflections on the future of official statistics in a digital and globalised society*. In: Statistical Journal of the IAOS. Ausgabe 35/2019, Seite 519 ff. [Zugriff am 8. November 2022].
Verfügbar unter: content.iospress.com

Radermacher, Walter J. [*Wie Statistiken helfen können – über COVID-19 hinaus*](#). In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 4/2020, Seite 23 ff.

Thiel, Georg/Vorgrimler, Daniel/Gude, Juliane. [*Corona und die amtliche Statistik – eine Krise als Wegweiser für bereits eingeschlagene Pfade*](#). In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 4/2020, Seite 17 ff.

Statistisches Bundesamt. [*Das System der amtlichen Statistik. Organisation und Zusammenarbeit im nationalen, europäischen und internationalen Kontext*](#). 2020.

Vorgrimler, Daniel/Decker, Jörg. [*Die Rolle der amtlichen Statistik innerhalb des Datenökosystems*](#). In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 3/2021, Seite 17 ff.

Vorgrimler, Daniel/Decker, Jörg. [*Reaktionsfähigkeit der amtlichen Statistik in Krisenzeiten*](#). In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 3/2022, Seite 17 ff.

Statistischer Beirat. *Fortentwicklung der amtlichen Statistik. Empfehlungen des Statistischen Beirats für die Jahre 2022 bis 2026*. 2021. [Zugriff am 1. November 2022].
Verfügbar unter: www.destatis.de

RECHTSGRUNDLAGEN

Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz – BStatG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Oktober 2016 (BGBl. I Seite 2394), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. Juni 2021 (BGBl. I Seite 1751) geändert worden ist.

Verordnung (EU) 2021/690 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. April 2021 zur Aufstellung eines Programms für den Binnenmarkt, die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, einschließlich kleiner und mittlerer Unternehmen, den Bereich Pflanzen, Tiere, Lebensmittel und Futtermittel sowie europäische Statistiken (Binnenmarktprogramm) und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 99/2013, (EU) Nr. 1287/2013, (EU) Nr. 254/2014 und (EU) Nr. 652/2014 (Amtsblatt der EU Nr. L 153, Seite 1).



Ilka Willand

ist Soziologin, M.A., und leitet die Gruppe Externe Kommunikation des Statistischen Bundesamtes.



Heidrun Stirner

ist Diplom-Sozialwissenschaftlerin und Referentin im Referat Kommunikationsstrategie, Social Media und Corporate Communication des Statistischen Bundesamtes.

VON DER VERBREITUNG ZUR KOMMUNIKATION

Ilka Willand, Heidrun Stirner

➤ **Schlüsselwörter:** Informationsgesellschaft – Öffentlichkeitsarbeit – Marketing – Social Media – Newsroom

ZUSAMMENFASSUNG

Der Beitrag zeigt auf, wie sich die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit des Statistischen Bundesamtes in den letzten Jahrzehnten von der reinen Verbreitung hin zu einer digitalen Kommunikation entwickelt hat. Erste Impulse setzte die um die Jahrtausendwende beginnende Digitalisierung, die sich zunächst in der Entwicklung hin zu einer Informationsgesellschaft zeigte. Die Coronakrise seit Anfang der 2020er-Jahre hat diese Entwicklung massiv beschleunigt. Die zunehmende Orientierung am Bedarf der Nutzerinnen und Nutzer führte zu neuen Datenangeboten, Zugangsmöglichkeiten und Verbreitungskanälen, sowie zu einem neuen Selbstverständnis der Aufgaben, die die externe Kommunikation im Statistischen Bundesamt heute erfüllen muss.

➤ **Keywords:** information society – public relations – marketing – social media – newsroom

ABSTRACT

This article describes how the Federal Statistical Office's press and public relations activities have changed within the last decades, moving from mere dissemination to digital communication. The changes were triggered by the process of digitalisation which started around the turn of the millennium and first became apparent in the development towards an information society. Since the start of the 2020ies, the Covid-19 pandemic has rapidly accelerated this development. Increasing consideration of user interest has led to the provision of new data, better accessibility and new dissemination channels. It has also resulted in a new approach to the tasks to be performed by the external communication unit of the Federal Statistical Office.

1

Auf dem Weg in die Informationsgesellschaft

Bereits die Veröffentlichung „Das Arbeitsgebiet der Bundesstatistik 1988“ enthält viele Hinweise darauf, dass die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit des Statistischen Bundesamtes einem neuen Verständnis unterzogen wurde (Statistisches Bundesamt, 1988, hier: Seite 62 ff.). Der Schwerpunkt der Veröffentlichungsaktivitäten lag vorher auf dem Berichtswesen, mit Fokus auf der Bekanntgabe von Statistiken, die damit eine amtliche und offizielle Bedeutung erhielten. Mit dem Druck der Tabellenbände, der Bekanntgabe der Zahlen und der Pressemitteilung galt zunächst auch der statistische Produktionsprozess als abgeschlossen. Ende der 1980er-Jahre änderte sich dies unter dem Eindruck der zunächst aufgrund des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 65, 1) verschobenen Volkszählung: Die Öffentlichkeitsarbeit und das Veröffentlichungswesen bekamen nun den Auftrag, statistische Ergebnisse auch in neuen Formaten zu veröffentlichen und zu verbreiten, neue Zielgruppen zu erschließen und neue Kanäle zu nutzen.

Pressemitteilungen gab es in den 1980er-Jahren bereits täglich. Ein monatlicher Pressedienst wurde 1981 mit „Zahlen, Fakten, Trends“ eingerichtet, 1986 kam die „Zahl der Woche“ dazu. Das Gebot der Genauigkeit, Neutralität und Objektivität war (und ist) dabei maßgeblich und gesetzlich geboten. Infolgedessen wurde auf Kontextinformationen und Interpretationen der Ergebnisse weitgehend verzichtet. Mit den methodischen Erläuterungen solle jede Person in die Lage versetzt werden, die Qualität der Ergebnisse und Aussagekraft selbst zu beurteilen (Statistisches Bundesamt, 1988, hier: Seite 64 f.). Gleichwohl setzte dieses Vorgehen viel Vorwissen bei den Nutzerinnen und Nutzern der Pressedienste voraus und verdeutlichte, dass als Zielgruppe Fachleute mit einer gewissen Expertise, die Wissenschaft, geschulte Fachjournalistinnen und -journalisten angesprochen waren. Die Pressestelle des Statistischen Bundesamtes organisierte unter Präsident Egon Hölder beispielsweise erstmals Journalistenseminare, die zunächst darauf ausgerichtet waren, Schulungen zur Nutzung der Ergebnisse der Volkszählung anzubieten.

Verbreitet wurden die neuesten Ergebnisse und Pressemitteilungen über Telefax (zum Beispiel der aktuelle Aktienindex) oder über den automatischen Anrufbeantworter (zum Beispiel die Preisindizes für die Lebenshaltung). Auch die Öffentlichkeit erhielt mit Bildschirmtext (Btx) einen neuen Kanal (Hauf, 2022) – der Datenabruf über dieses Medium war zum öffentlichen Fernsprechtarif zu haben. Neben der breiten Öffentlichkeit, die mit 3 000 Informationsseiten versorgt wurde, gab es über Btx auch einen speziellen Pressedienst zu neuen Veröffentlichungsterminen.

Mit Zahlen, Fakten, Trends der Pressestelle und der Erstveröffentlichung des Datenreports, einem Sozialbericht für Deutschland, im Jahr 1983 ging man den Weg, Zahlen für die breite Öffentlichkeit in einen Kontext zu stellen, Informationen im problemorientierten Gesamtzusammenhang zu betrachten. Der Anspruch dieser Veröffentlichungsformate war, in leicht verständlicher Sprache und anschaulich zu berichten. Damit wurden neue Zielgruppen erschlossen, die breite Öffentlichkeit geriet mehr und mehr in den Fokus. Das Veröffentlichungswesen widmete sich zunehmend thematischen Veröffentlichungen und fokussierte auf Bedarfe aus Politik und Gesellschaft. Themen wie Frauen und Umwelt fanden neben den Wirtschaftsstatistiken einen Platz.

Das Veröffentlichungssystem differenzierte Printveröffentlichungen nach drei Kategorien: Fachserien, zusammenfassende Veröffentlichungen und systematische Verzeichnisse. Neuerscheinungen wurden in einem Wochenbericht und im Bundesanzeiger angekündigt, ebenso in Wirtschaft und Statistik, der (damals noch monatlich erscheinenden) Zeitschrift des Statistischen Bundesamtes. Die Nachfrage nach Statistiken und Veröffentlichungen auf Diskette und Magnetbändern stieg zeitgleich deutlich an. Mithilfe der Datenbank STATIS-BUND waren Analysen durch die Anwenderinnen und Anwender möglich, ein neuer Begriff etablierte sich: Online-Abrufmöglichkeit (Statistisches Bundesamt, 1988, hier: Seite 69).

Insgesamt waren die 1980er-Jahre und das Veröffentlichungswesen des Statistischen Bundesamtes geprägt durch das Volkszählungsurteil 1983 und die Volkszählung 1987. Die Volkszählung, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und die Ausweitung des Datenschutzes gaben der Öffentlichkeitsarbeit im Statistischen Bundesamt enorme Bedeutung.

Im Arbeitskreis „Öffentlichkeitsarbeit“ waren 1988 die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, das Bundespresseamt und der Deutsche Städtetag vertreten. Er stellte nach der Volkszählung 1987 fest, dass die amtliche Statistik in der Öffentlichkeit zwar bekannt sei, jedoch nicht der Nutzen einzelner Erhebungen und deren Arbeitsweise. Der Arbeitskreis legte 1988 unter Präsident Egon Hölder ein für diese Zeit bemerkenswertes Konzept für die Öffentlichkeitsarbeit vor: die statistischen Ämter als Dienstleistungsunternehmen, als Vermittler wissenschaftlicher Kompetenz, des Datenschutzes und der Datensicherheit, der Internationalisierung und des Mehrwertes für die Nutzenden und die Gesellschaft. Ein heute topaktuelles Thema, nämlich wie Daten zur Krisenbewältigung beitragen können, ging damals als *„Darstellung der Möglichkeit, durch Information Schaden vom Gemeinwesen abzuwenden“* in das Konzept ein (Protokoll Arbeitskreis Öffentlichkeitsarbeit, 1988).

Als Zielgruppe der neuen Öffentlichkeitsarbeit wurden vor allem die Auskunftspflichtigen genannt, danach kamen Politik und Parlament, Wissenschaft und Medien. Dieser Fokus war möglicherweise durch die Eindrücke der Volkszählung geprägt. Die Auskunftspflichtigen wurden über ihre Pflichterfüllung hinaus stärker auch als Nutzende, Bürgerinnen und Bürger sowie Rechtssubjekte, also rechtsfähige Träger von Rechten und Pflichten, wahrgenommen. Das Thema Belastungen, die durch Erhebungen für Einzelne und Unternehmen entstehen, wurde mehr und mehr auch als Aufgabe einer aufklärenden Öffentlichkeitsarbeit verstanden. Eine gute Aufklärung der Nutzenden solle ein unmittelbares rationales Verständnis auslösen, das die persönliche und unternehmerisch empfundene Belastung auflösen sollte (Statistisches Bundesamt, 1988, hier: Seite 79 f.). Gleichzeitig wurde erkannt, wie stark Erhebungen von der Kooperation und Akzeptanz der Auskunftspflichtigen abhängen, wie sensibel sich mangelhafte Auskünfte auf die Qualität der Ergebnisse auswirken können. Neben der intensiven wissenschaftlichen Auseinandersetzung der empirischen Methoden- und Umfrageforschung erhielt die institutionelle Öffentlichkeits- und Pressearbeit durch das Volkszählungsurteil mehr Verantwortung darin, Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen nicht nur zu informieren, sondern die Notwendigkeit und den Nutzen der amtlichen Statistik zu vermitteln. Die „benutzerorientierte Darbietung der Ergebnisse“ wurde als Schlüssel zu diesem Verständnis angesehen.

2

Von der Verbreitung zum Marketing

Mitte der 1990er-Jahre nahm die Öffentlichkeitsarbeit weiter an Fahrt auf, neue Verbreitungsstrategien wurden entwickelt: Vermarktung und Marketing ergänzten das Vertriebskonzept, das Angebot im Printbereich stieg auf mehr als 770 lieferbare Titel. Die Amtsleitungskonferenz richtete im Jahr 1997 den Ausschuss „PR und Vermarktung“ ein, der sich auch mit der Zukunft der amtlichen Statistik befasste – die amtliche Statistik sollte mittel- und langfristig neu ausgerichtet werden. Der damalige Präsident des Statistischen Bundesamtes, Johann Hahlen, betonte bei der Einführung, es sei *„höchste Zeit, daß sich die amtliche Statistik als kundenorientierter Informationsdienstleister begreife und ein effizientes, zukunftsorientiertes Marketing betreibe“* (ALK-Ausschuss, 1997, hier: Seite 2). Die neue Terminologie verdeutlicht, dass die Outputorientierung als neues Aufgabenfeld wahrgenommen wurde; in diesem Zusammenhang wurden erstmals ein Marketingkonzept und neue Vermarktungsstrategien definiert. Die Verankerung der Kundenorientierung sollte als Corporate Identity in die statistischen Ämter einziehen. Den Blick vom eigenen Produkt auf die Zielgruppen zu richten hieß auch, sich immer mehr an externen Bedarfen zu orientieren. Kooperationen mit der Wissenschaft und erstmals mit Produzenten nicht-amtlicher Statistik standen zur Debatte.

Die Entwicklung eines Marketingmodells für Veröffentlichungen ging einher mit dem Ausbau der Datenbank STATIS-BUND und etwas später mit der rasanten Entwicklung rund um das Internet und der Freischaltung der Webseite www.destatis.de (Hauf, 2022): Die Internetpräsenz des Statistischen Bundesamtes stellte neue Anforderungen an Prozesse und Produkte: Sie waren in möglichst kurzer Zeit zu standardisieren, Entwicklungen im Bereich der Visualisierung und geografische Informationssysteme waren zu integrieren, Produkte und Veröffentlichungen der Fachbereiche waren internetgerecht aufzubereiten. Der Aufbau der Webseite folgte zunächst dem Organisationsmodell des Statistischen Bundesamtes und der Struktur der vorhandenen Statistiken – viele weitere Entwicklungsschritte sollten sich anschließen.

Zu einem neuen und einheitlichen Erscheinungsbild mit Wiedererkennungswert über alle Produkte hinweg trugen das 2001 implementierte Corporate Design und die Wort-Bild-Marke „DESTATIS – wissen.nutzen.“ bei. Broschüren wurden als öffentlichkeitswirksames Produkt wichtiger: Thematisch mit kompakten Informationen und visuell attraktiv aufbereitet, war die Printbroschüre lange Zeit ein wichtiges Element der Öffentlichkeitsarbeit des Statistischen Bundesamtes.

Die Amtszeit von Präsident Johann Hahlen war stark geprägt von der Entwicklung der informationellen Infrastruktur in Deutschland. Auch das Statistische Bundesamt erzielte auf diesem Gebiet erhebliche Fortschritte, beginnend bei der Zusammenarbeit mit der Wissenschaft und ihren Institutionen sowie mit verschiedenen politischen Akteuren. Ausgangspunkte waren der unzureichende Zugang und die mangelnde Transparenz zu amtlichen, anonymisierten Mikrodaten. Das Statistische Bundesamt erkannte erhebliche Potenziale für die Wissenschaft in der Nutzung von Mikrodaten und im Aufbau einer empirisch gestützten Wirtschafts- und Sozialberatung für politische Entscheiderinnen und Entscheider. Der streng geregelte Zugang zu den Daten durch die in den Jahren 2001 und 2002 eingerichteten Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder basiert auf einem rechtlich verankerten Wissenschaftsprivileg (Brenzel/Zwick, 2022). Dennoch markierten diese Entwicklungen das spätere neue Verständnis im Umgang mit Daten und Informationen des Statistischen Bundesamtes.

3

Vom Marketing zur Kommunikation

Seit etwa 2010 begann eine neue Phase der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit des Statistischen Bundesamtes: die Wandlung hin zur externen Kommunikation. Daten und Informationen wurden immer stärker Teil aktueller gesellschaftlicher Debatten und fester Bestandteil des öffentlichen Meinungsbildungsprozesses. Mit der Digitalisierung und Open-Data-Impulsen veränderte sich auch das Verständnis von Zugang und Nutzung zu anonymisierten, öffentlichen Daten für Wirtschaft und Gesellschaft. Eine zweite große Änderung betraf die zunehmend direkte, echtzeitnahe Kommunikation mit

den Nutzenden und Zielgruppen und die damit gestiegenen Erwartungen an Aktualität sowie Verfügbarkeit von statistischen Informationen und deren Kommunikation. Ein wichtiger Schritt auf diesem Weg war, die Nutzung der [Datenbank GENESIS-Online](#)¹ ohne notwendige Registrierung und schrittweise auch kostenfrei zu ermöglichen.

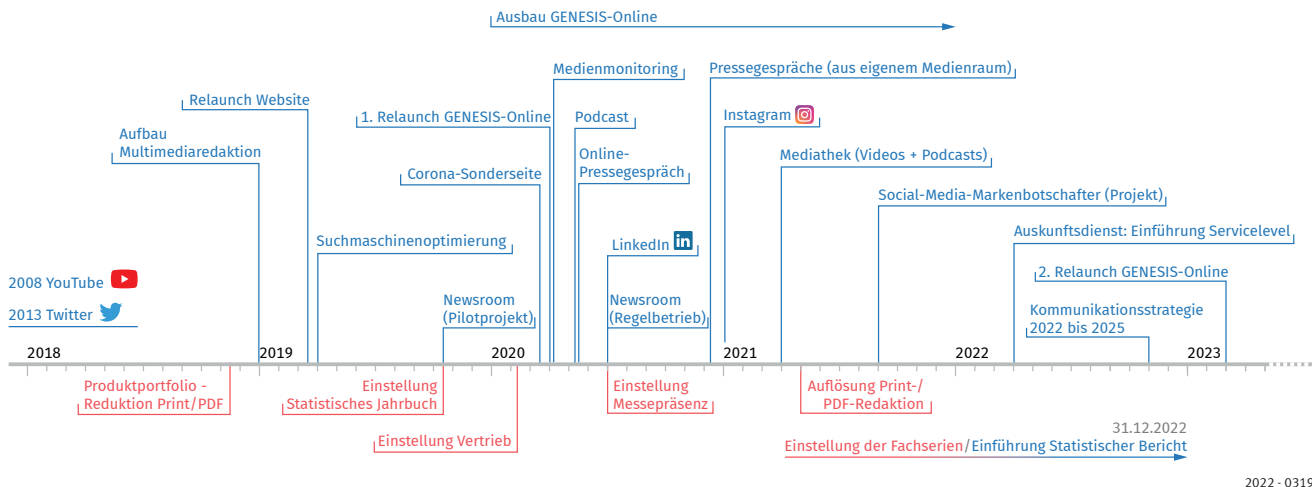
Der strategischen Entscheidung, Produkte und Prozesse im Statistischen Bundesamt noch stärker an den Bedarfen der Nutzenden auszurichten, folgte der Auftrag einer **bedarfsgerechten** Kommunikation, die die künftigen Anforderungen einer digital agierenden Organisation erfüllt. Ziel der externen Kommunikation ist es, die Relevanz der Informationen und damit auch Reichweiten der Produkte, Informationen und Daten **messbar** zu erhöhen. Die strategische Neuausrichtung für die externe Kommunikation kollidiert dabei nicht mit dem gesetzlichen Auftrag der informationellen Grundversorgung: Gute Kenntnisse über die Bedarfe der Nutzerinnen und Nutzer, der Stakeholder und Zielgruppen führen im Idealmodell zum passenden Produkt, zum geeigneten Verbreitungskanal und zu einer zugeschnittenen, bedarfsgerechten Kommunikation. Bei diesem Ansatz finden auch kleine Themen ihre Zielgruppen.

Die Grundidee einer konsequenten, an Themen orientierten Produktion von aktuellen und relevanten Kommunikationsinhalten hat Auswirkungen auf Arbeitsweise und Organisation. Aus diesem Grund erfolgte im Jahr 2019 zunächst als Projekt die Einrichtung eines Newsrooms; ab Mitte 2020 ging dieser in den Regelbetrieb über. Die Organisationsform eines Newsrooms ermöglicht eine schnelle, kanalübergreifende Kommunikation zu aktuellen, gesellschaftlich relevanten Themen mit bereits veröffentlichten Daten. Standardisierte und wichtige Veröffentlichungstermine beispielsweise aus den Wirtschaftsstatistiken bedient weiterhin die Pressestelle durch Pressemitteilungen. Der Newsroom setzt zusätzlich aktuelle Themen durch Medienbeobachtung und ein datengetriebenes Monitoring. Neben den Pressemitteilungen spielen Social-Media-Kanäle mittlerweile die Hauptrolle bei der tagesaktuellen Veröffentlichung der Daten. Thematisch und anlassorientiert werden dort statistische Ergebnisse an gesellschaftlichen Debatten orientiert veröffentlicht. Die jeweilige Zielgruppe und

¹ Das gemeinsam mit den Statistischen Ämtern der Länder entwickelte Informationssystem GENESIS (GEmeinsames NEues Statistisches InformationsSystem des Bundes und der Länder).

Grafik 1

Digitale Transformation der externen Kommunikation des Statistischen Bundesamtes



Ihr Bedarf stehen dabei im Vordergrund: So werden die Ergebnisse in einen Kontext gesetzt und in unterschiedlicher Aufbereitung direkt an Nutzende kommuniziert. Der Direktkontakt ermöglicht auch den Dialog, da unmittelbar ein Austausch über die Ergebnisse stattfinden kann. Die Social-Media-Kanäle etablieren sich zunehmend als neue Eingangswege für Anfragen und direktes, ungefiltertes Feedback. Ein weiterer Teil der externen Kommunikation ist der in den letzten Jahren aufgebaute Bereich Corporate Communication im Statistischen Bundesamt. Corporate Communication soll das Vertrauen in das Statistische Bundesamt und seine Reputation in seiner künftigen Rolle als Datenmanager bei ausgewählten Zielgruppen sichern.

Zeitgleich erfolgte die Entwicklung neuer digitaler Angebote: Beispielsweise umfasst das [Dashboard Deutschland](#) neben den amtlichen Daten auch externe Datenquellen zu relevanten Themenbereichen. Das Dashboard setzt statt auf ein Tabellenangebot wie die Datenbank GENESIS-Online auf Visualisierungen und hochfrequente Daten bis zum aktuellen Rand, wird laufend weiter ausgebaut und hat in kurzer Zeit stark an Bedeutung gewonnen (Hauf, 2022).

Der Multi-Channel-Ansatz der externen Kommunikation des Statistischen Bundesamtes spricht neue und unterschiedliche Zielgruppen mit ihren unterschiedlichen Bedarfen an. Mithilfe eines regelmäßigen Monitorings und dem Einsatz neuer Analysetools lassen sich Kom-

munikationsmaßnahmen und Ressourceneinsatz gezielt steuern und der Anteil relevanter Inhalte erhöhen.

Die Messung der Resonanz der gesamten Kommunikation – vom Auskunftsdienst, Abrufen von den Datenbanken, Webangeboten, interaktiven Angeboten bis hin zur Reichweite und Verwertung von Presse- und Newsroomveröffentlichungen in den Social-Media-Kanälen – ermöglicht Erkenntnisse für die Steuerung der Kommunikation und die weitere Strategieentwicklung des Statistischen Bundesamtes insgesamt. [W](#)

LITERATURVERZEICHNIS

ALK-Ausschuss. *Bericht über die konstituierende Sitzung des neuen ALK-Ausschusses „PR und Vermarktung“*. 5. November 1997 (internes Dokument).

Bericht über die Sitzung der Projektgruppe „Vermarktung“ 10./11. September 1997 (internes Dokument).

Brenzel, Hanna/Zwick, Markus. [*Eine informationelle Infrastruktur in Deutschland ist erwachsen – das Forschungsdatenzentrum des Statistischen Bundesamtes*](#). In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 6/2022, Seite 54 ff.

Hauf, Stefan. [*Von Btx bis EXDAT: Stationen der elektronischen Informationsverbreitung durch das Statistische Bundesamt*](#). In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 6/2022, Seite 44 ff.

Oppeln-Bronikowski, Sibylle von/Hagenkort-Rieger, Susanne/João Santos, Maria. [*New trends in communication: branding and content marketing*](#). In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 6/2017, Seite 40 ff.

Protokoll über die Sitzung des Arbeitskreises „Öffentlichkeitsarbeit“ am 19./20. Oktober 1988 (internes Dokument).

Rahm, Hartmut/Zipse, Christian. [*Konzeption und Entwicklung von GENESIS*](#). In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 10/2004, Seite 1092 ff.

Rolf, Gabriele/Zwick, Markus/Wagner, Gert G. *Fortschritte und Herausforderungen der informationellen Infrastruktur in Deutschland*. In: Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten – RatSWD. 2008. Working Paper Series, Nr. 41.

Statistisches Bundesamt. [*Das Arbeitsgebiet der Bundesstatistik 1988*](#). Wiesbaden 1988.

Statistisches Bundesamt. [*Das Arbeitsgebiet der Bundesstatistik Ausgabe 1997*](#). Wiesbaden 1997.

Thiel, Georg/Vorgrimler, Daniel/Gude, Juliane. [*Corona und die amtliche Statistik – eine Krise als Wegweiser für bereits eingeschlagene Pfade*](#). In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 4/2020, Seite 17 ff.



Stefan Hauf

ist Volkswirt und leitet die Gruppe „Nationaleinkommen, Sektorkonten, Erwerbstätigkeit“ des Statistischen Bundesamtes. Zuvor war er verantwortlich für die Gruppen „Planung und Koordinierung, Internationale Kooperation“ sowie „Inlandsprodukt, Input-Output-Rechnung“. Sein Interesse gilt neben makroökonomischen Fragestellungen aktuell besonders der Nutzung experimenteller Daten in der amtlichen Statistik.

VON BTX BIS EXDAT: STATIONEN DER ELEKTRONISCHEN INFORMATIONSVREBREITUNG DURCH DAS STATISTISCHE BUNDESAMT

Stefan Hauf

➤ **Schlüsselwörter:** Verbreitungswege – Btx – GENESIS – EXDAT – Dashboard Deutschland

ZUSAMMENFASSUNG

Der Beitrag schlägt einen Bogen von den Anfängen der elektronischen Informationsverbreitung im Statistischen Bundesamt bis heute: Mit der Datenbank STATIS-BUND war es frühzeitig möglich, digital mit den Daten des Statistischen Bundesamtes zu arbeiten. Bildschirmtext (kurz: Btx) war das erste digitale Informationsmedium für die breite Öffentlichkeit, für das keine umfangreichen Programmierkenntnisse notwendig waren. GENESIS-Online wurde als Nachfolgedatenbank von STATIS-BUND technisch erheblich weiterentwickelt und ist über das Internet weltweit zugänglich. Als laufende Entwicklungen zu nennen sind EXDAT, das experimentelle Datenangebot, und das digitale Dashboard Deutschland mit seinen individuellen Nutzungsmöglichkeiten; beide Angebote werden ständig weiter ausgebaut.

➤ **Keywords:** *distribution channels – interactive videotex – GENESIS – EXDAT – Dashboard Germany*

ABSTRACT

This article links the beginnings of electronic information dissemination by the Federal Statistical Office with the situation as it is today. At an early stage, the STATIS-BUND database made it possible to work digitally with the data of the Federal Statistical Office. Interactive videotex was the first digital source of information for the general public that did not require extensive programming skills. GENESIS-Online, the database succeeding STATIS-BUND, has been enhanced considerably in technological terms and is accessible worldwide via the internet. Ongoing projects are the experimental data offering EXDAT and the digital Dashboard Germany with its options for customised use, both of which are being expanded continuously.

1

Einleitung

Der Abakus, das bereits aus der Antike bekannte Rechenhilfsmittel, war spätestens seit der Volkszählungskampagne 1987 das Markenzeichen des Statistischen Bundesamtes. Abgelöst hat ihn im Oktober 2001 die Wort-Bild-Marke „DESTATIS – wissen.nutzen.“, die zusammen mit einem neuen Corporate Design bei der Vorstellung des Statistischen Jahrbuchs 2001 vom damaligen Präsidenten des Statistischen Bundesamtes, Johann Hahlen, der Öffentlichkeit präsentiert wurde. Mit dem neuen Corporate Design wollte das Statistische Bundesamt sein Profil als fachkompetenter, innovativer und aktueller Informationsdienstleister deutlich machen und sich so unverwechselbar auf dem deutschen und europäischen Informationsmarkt positionieren (Pfeiffer, 2001).

Das Statistische Bundesamt war bereits seit seiner Gründung 1948 und auch zur Zeit des Abakus wesentlich innovativer und digitaler, als viele Datennutzende auf den ersten Blick erkannten. Die in Kapitel 2 beschriebene Datenbank STATIS-BUND ermöglichte es vielen Expertinnen und Experten, mit den Daten des Statistischen Bundesamtes zu arbeiten. Dazu stellte der „Definitionskatalog STATIS-BUND“ umfangreiche Metadaten zu den verschiedenen amtlichen Zeitreihen zur Verfügung.

Kapitel 3 erinnert an ein weiteres Instrument der elektronischen Informationsverbreitung: Bildschirmtext (kurz: Btx) war das erste digitale Informationsmedium für die breite Öffentlichkeit, beispielsweise für Schülerinnen und Schüler, für das keine umfangreichen Programmierkenntnisse notwendig waren. Das Internetangebot des Statistischen Bundesamtes früher und heute ist Thema in Kapitel 4. GENESIS-Online, die technisch erheblich weiterentwickelte und über das Internet zugängliche Nachfolgedatenbank von STATIS-BUND, behandelt Kapitel 5.

Die aktuellsten Entwicklungen beim Statistischen Bundesamt sind EXDAT, das experimentelle Datenangebot, und das in der Corona-Zeit gestartete digitale Dashboard Deutschland; beide Angebote sind in Kapitel 6 dargestellt. Der Beitrag schlägt somit einen Bogen von den Anfängen der elektronischen Verbreitung bis zur Gegenwart. Er zeigt auf, welche Rolle moderne und gut

zugängliche elektronische Verbreitung bereits seit dem auslaufenden letzten Jahrtausend für die amtliche Statistik spielt.

2

STATIS-BUND – das Statistische Informationssystem des Bundes

Zum Thema elektronische Verbreitung im Statistischen Bundesamt heißt es 1993: *„Die Nutzung neuer Kommunikations- und Informationstechnologien eröffnet vielfältige Möglichkeiten, die zentrale Aufgabe der Veröffentlichung und der Darstellung der Ergebnisse der Bundesstatistik in einer Form wahrzunehmen, die den wachsenden Anforderungen der Nutzer, statistische Daten auf elektronisch weiterverarbeitbaren Medien bereitzustellen, gerecht wird. Ein fester Bestandteil des Informationsangebotes des Statistischen Bundesamtes sind daher neben Datenbankabfragen und Bildschirmtext vor allem die maschinenlesbaren Speichermedien Diskette und Magnetband.“* (Steiger, 1993, hier: Seite 322).

In der Datenbank STATIS-BUND, dem Statistischen Informationssystem des Bundes, waren die Ergebnisse von Bundesstatistiken in tiefer sachlicher Gliederung überwiegend in Form von Zeitreihen und – für die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen – in Form von sogenannten Strukturtabellen gespeichert. Metadaten enthielt der Definitionskatalog STATIS-BUND, der detaillierte fachstatistische Angaben zur Interpretation und Verwendung der Daten lieferte. Mit seinen begrifflichen Abgrenzungen und Hinweisen auf methodische und sachliche Änderungen im Zeitablauf gab er den Statistiknutzenden wichtige Hilfen bei der Arbeit mit den verschiedensten Daten aus der amtlichen Statistik.

Über Online-Anschlüsse war es nicht nur möglich, Zeitreihen, Tabellen und Datendokumentationen zu nutzen, sondern auch vielfältige wirtschaftswissenschaftliche und mathematische Modelle und Methoden der Datenauswertung und -analyse anzuwenden – selbst in Verbindung mit benutzereigenen Daten.

Für die Übermittlung von Segmenten und größeren Liefereinheiten bestand ein Magnetbanddienst, zusätzlich bot der eingerichtete Lieferservice BASIS-BUND die

Übertragung von Daten aus STATIS-BUND mithilfe eines Bestellverfahrens über das öffentliche Telefonnetz (über ein Modem und PC) (Steiger, 1993).

3

Btx – das Minitel von Deutschland

Bildschirmtext (Btx) wird oft als der Vorläufer des Internets bezeichnet. Besonders populär war das vergleichbare System in Frankreich: Das dort „Minitel“ genannte System – ein Kleincomputer für Videotext, der an die Telefonbuchse angeklemt wurde – erlebte in den 1980er- und 1990er-Jahren einen triumphalen Siegeszug. Im Jahr 1982 brachte der damals noch staatliche Telekom-Konzern France Télécom diese Geräte erstmals flächendeckend auf den Markt. Die „kleine Kiste aus der Online-Frühzeit“ galt mit ihrem Angebot als geradezu revolutionär. Anders als in Deutschland gab es den Mini-Bildschirm mit herausklappbarer Tastatur in Frankreich gratis – und er stand in fast jedem Haushalt. Erst 2012 kam das Ende des Minitels. Die bereits nostalgisch verkörnten Kisten galten im Zeitalter von Smartphones und iPads als überholt und nicht mehr zeitgemäß (Krüger, 2012).

In Deutschland war das Statistische Bundesamt einer der Pioniere im Bildschirmtext und bereits im Jahr 1981 an den ersten öffentlichen Feldversuchen beteiligt. Im

Grafik 1

Bildschirmtext (Btx): Startseite und Systemkomponenten für das Informationsangebot des Statistischen Bundesamtes



© Statistisches Bundesamt (Destatis)

2022 - 0306

Auftrag des Bundesministeriums des Innern sollte das Statistische Bundesamt erproben, wie Informationen der Verwaltung in diesem neuen Medium angeboten werden könnten. Das Informationsangebot umfasste Ende 1981 bereits 1000 Bildschirmseiten mit statistischen Informationen in Form von Tabellen, Grafiken und Texten. Es war speziell auf die Interessen privater Haushalte und mittelständischer Unternehmen ausgerichtet. Der Abruf erfolgte über Telefon auf den Bildschirm eines Fernsehers. ➤ Grafik 1

Im Mittelpunkt des Informationsangebots stand das „Zahlenlexikon“ mit wichtigen Eckdaten aus den Bereichen Bevölkerung, Wahlen, Gesundheit, Wirtschaft, Verkehr, Einkommen, Preise. Enthalten waren in der Regel leicht verständliche Grafiken und Übersichtstabellen, technisch möglich waren maximal 24 Zeilen und 80 Zeichen. Das Angebot wurde in den Folgejahren sukzessive ausgebaut und war ein wichtiger Baustein der elektronischen Verbreitung.

Die Nachfrage nach den Daten im Bildschirmtext war auch in Deutschland groß, wenngleich nicht zu vergleichen mit dem Minitel in Frankreich.¹ Abgelöst wurde das Angebot in Bildschirmtext durch den Aufbau des Internetangebots des Statistischen Bundesamtes.

4

Internet – Start in die digitale Zukunft

Das Statistische Bundesamt hat sich als Dienstleister für die Öffentlichkeit und staatliche Einrichtungen, für Wirtschaft, Wissenschaft und Forschung schon immer der Herausforderung gestellt, für die Verbreitung statistischer Ergebnisse stets das modernste und flexibelste Medium einzusetzen. Bereits Ende 1995 gab es sich daher das strategische Ziel, die Internet-Basistechnologien für die Bereitstellung aktueller Daten und Fakten und den individuellen Abruf statistischer Informationen zu nutzen. Den Übergang von fertigen Btx-Tabellen mit ihrem technisch begrenzten Umfang zum Internet-Angebot mit technisch unbegrenzten Möglichkeiten hat das Statistische Bundesamt daher frühzeitig umgesetzt.

¹ Im Jahr 1989 gab es in Deutschland insgesamt 150 000 Nutzerinnen und Nutzer von Btx (Schmidt, 2013).

Von Btx bis EXDAT: Stationen der elektronischen Informationsverbreitung durch das Statistische Bundesamt

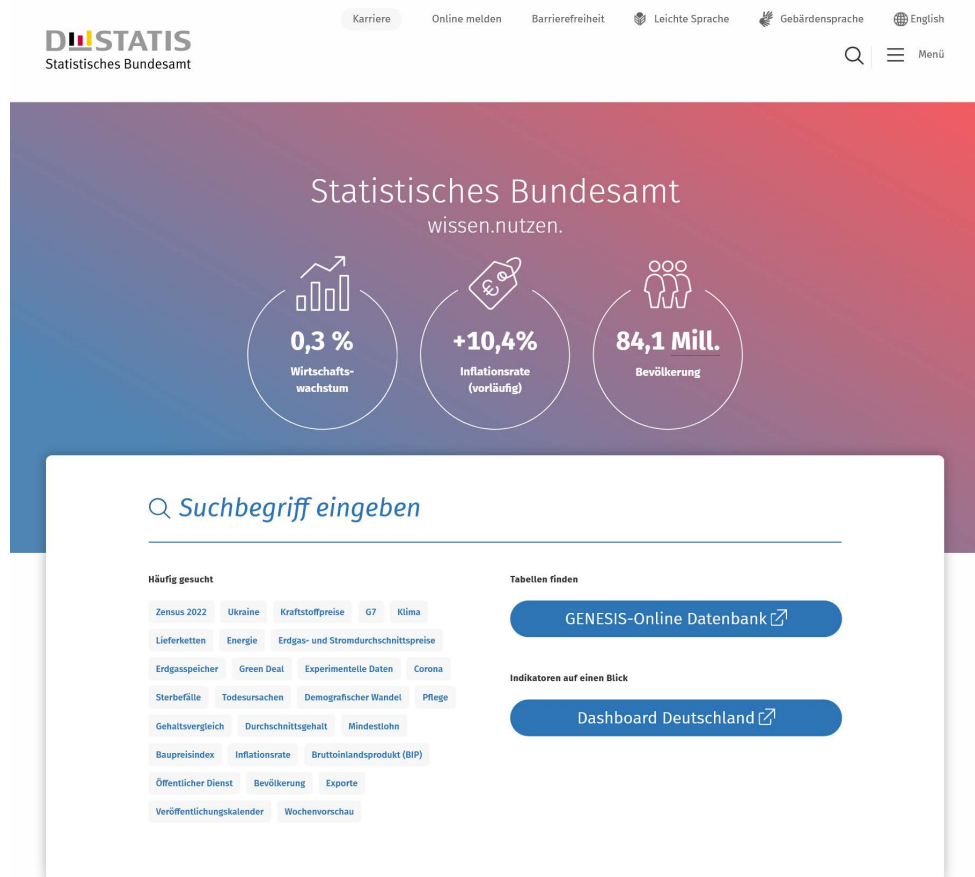
Der Grundstein für das heutige Internet wurde bereits in den 1960er-Jahren gelegt. Das unter der Federführung des US-amerikanischen Verteidigungsministeriums entwickelte ARPA-Net sollte wichtige militärische Daten besser schützen, indem es die Synchronisation von Daten auf mehreren voneinander entfernten Rechnern sicherstellte. Schnell erkannten jedoch auch wissenschaftliche Einrichtungen das Potenzial vernetzter Rechner – allerdings weniger zur Sicherung von Daten als vielmehr als Möglichkeit, den Informationsaustausch zu verbessern. Das World Wide Web, so wie es gegenwärtig existiert, entstand Anfang der 1990er-Jahre am Hochenergieforschungszentrum CERN in Genf. Mit dem Ausbau des Dateiformats HTML und des Internet-Protokolls http sowie der Einrichtung von WWW-Servern und -Browsern entwickelte sich das Internet schnell zum

heute wichtigsten Medium für die Informationsverbreitung (Bukowski, 2001).

Die Konzeption und Projektbegleitung zum Aufbau eines Internetangebots des Statistischen Bundesamtes übernahm eine breit aufgestellte interne Projektgruppe. In dieser waren die Arbeitsbereiche Veröffentlichungen und zentrale Informationsdienste, Pressestelle, ADV-Organisation und Anwendungsprogrammierung, Statistisches Informationssystem, Organisation und Vertrieb vertreten. Ein interdisziplinäres Team aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der genannten Arbeitsbereiche hatte die Möglichkeit, die Vorgaben kreativ und eigenverantwortlich umzusetzen. In dieser Entwicklungsgruppe – dem sogenannten „INet-Labor“ – arbeiteten Beschäftigte aus den Bereichen Technik, Grafik und

Grafik 2

Startbildschirm der Internetseite des Statistischen Bundesamtes im November 2022



2022 - 0308

Design sowie Redaktion gleichwertig an dem gemeinsamen Projekt; sie stellten ihre Arbeitsfortschritte der Projektgruppe regelmäßig vor. Die zeitlichen Vorgaben folgten einem Stufenplan; Stufe 1 wurde innerhalb von drei Monaten zur CeBIT 96¹² fertiggestellt und auf der Messe im März 1996 online präsentiert (Rahm, 1996).

Verantwortlich für diesen Schritt der amtlichen Statistik in das Internet-Zeitalter war Präsident Johann Hahlen, der das Statistische Bundesamt von 1995 bis Oktober 2006 leitete. Dieses schnelle Erkennen der technischen Möglichkeiten eines neuen Verbreitungsmediums sorgte dafür, dass das Statistische Bundesamt, wie schon bei Btx, mit dem Internet auch wieder frühzeitig eine neue Technik nutzte und damit den Wünschen der Datennutzenden entsprach.

Heute bietet das Statistische Bundesamt alle Informationen, die es veröffentlicht, tagesaktuell im Internet an (www.destatis.de). Eine übersichtliche, klar strukturierte Navigationsführung eröffnet einen intuitiven Zugang zu den Inhalten. Die zweisprachige Homepage – deutsch und englisch – enthält Pressemitteilungen, aktuelle Wirtschafts- und Konjunkturdaten, Indikatoren, Strukturdaten zu den Themen der amtlichen Statistik, Zugang zur Auskunftsdatenbank GENESIS-Online und zu Online-Datenerhebungen, Klassifikationen und Rechtsgrundlagen und methodisches Hintergrundwissen. Links zu zahlreichen nationalen und internationalen Statistikpartnern ergänzen das Serviceangebot. Die Website ist für mobile Endgeräte (Smartphone und Tablets) optimiert, ist allerdings auch auf jedem PC gut anzuwenden.  **Grafik 2**

5

GENESIS – Onlinezugang für alle

Der Bedarf von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft an statistischen Informationen wächst ständig. Um ihn zu decken, kommt dem Internet als Verbreitungsweg in der modernen Informationsgesellschaft eine zentrale Rolle zu. Der weitere Ausbau von Internet- und Datenbanktechnologien bietet zunehmend neue Möglichkeiten: So

können unterschiedliche statistische Informationen auf elektronischem Wege effizient und schnell gesammelt und verbreitet werden.

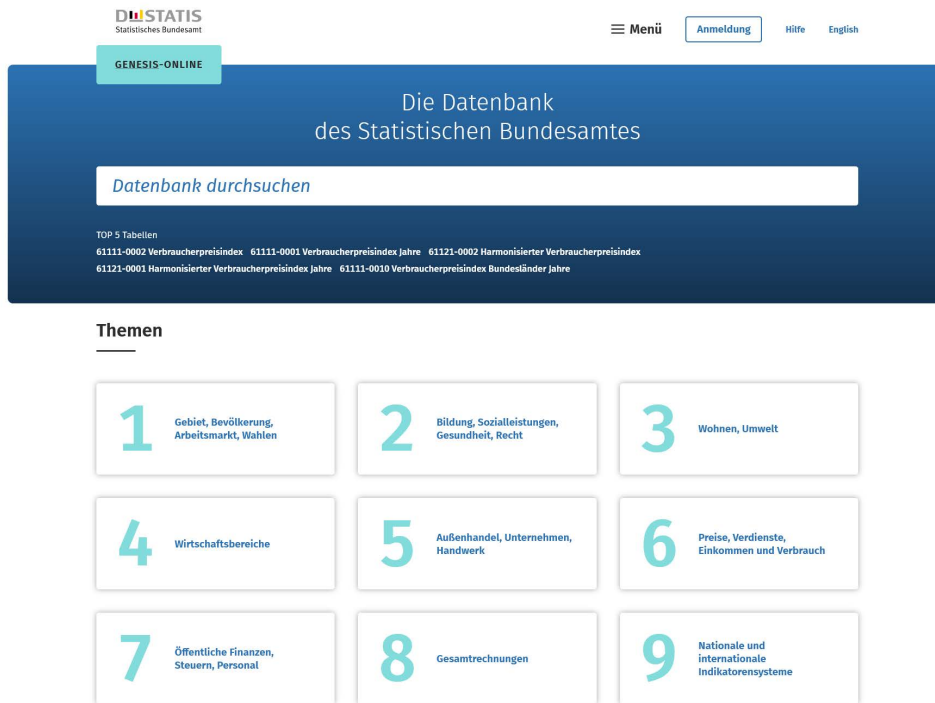
Das Statistische Bundesamt ist einer der größten Informationsdienstleister in Deutschland. Es hat Produktion, Management und Verbreitung von Informationen mittels moderner Technologien schon bei Btx und der Einführung seines Internetangebots mit dem Einsatz moderner Kommunikations- und Informationstechnologie unterstützt. Im Zuge der deutschen E-Government-Initiative gelang es dem Statistischen Bundesamt bereits bis 2005, alle seine internetfähigen Produkte und Dienstleistungen online der Öffentlichkeit bereitzustellen. Mit der Freischaltung des statistischen Informationssystems „GENESIS“ im Juli 2002 leistete das Statistische Bundesamt frühzeitig einen weiteren Beitrag zur „BundOnline 2005“-Initiative der Bundesregierung und zu deutlich verbesserter Qualität im Bereich der Informationsbereitstellung. Der damalige Präsident Johann Hahlen trieb diese Initiative im Statistischen Bundesamt wesentlich mit voran und wurde später (2011 bis 2016) sogar Beauftragter des Normenkontrollrates für E-Government (Ludewig/Hahlen, 2015).

Die Nutzung der Zeitreihen aus STATIS-BUND war eher wissenschaftsorientiert; dagegen hat GENESIS von Beginn an die Möglichkeit zum Abruf von individuellen Tabellen auch für ungeübte Nutzende geboten. Die Datenbank GENESIS – das GEMEINSAME NEUE Statistische Informationssystem – wurde von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder entwickelt, um ein gemeinsames Data-Warehouse für statistische Informationen aufzubauen. Über das Informationssystem besteht abhängig vom jeweiligen Betreiber des Systems ein Zugang zu Daten in Form von Aggregaten oder auch in tiefer regionaler beziehungsweise sachlicher Untergliederung. GENESIS zeichnet sich bis heute unter anderem durch eine Datenhaltung mit vollständiger Beschreibung der Inhalte über Metadaten aus. Damit ergibt sich die Möglichkeit der metadatengestützten Recherche sowie eine vergleichsweise komfortable Tabellenerstellung. Mit GENESIS-Online hat das Statistische Bundesamt bis zum Jahr 2005 einen webbasierten Zugang zu GENESIS entwickelt, der es ermöglicht, das Statistische Informationssystem über das Internet zu nutzen (Fleck, 2004).  **Grafik 3**

12 Die Computermesse CeBIT (CeBIT = Centrum der Büro- und Informationstechnik) war eine der weltweit größten Messen für Informationstechnik und fand von 1986 bis 2018 jeweils in Hannover statt.

Grafik 3

Startbildschirm GENESIS-Online im November 2022



2022 - 0309

Aktuell bietet GENESIS-Online einen kostenfreien Zugang zu einem breiten Grunddatenbestand des Statistischen Bundesamtes. Eine kostenlose Registrierung ermöglicht zahlreiche weitere optionale Zusatzfunktionen. Umfangreiche Metadaten und Beschreibungen der Bundesstatistiken (einschließlich Rechtsgrundlagen) und der Merkmale stehen allen Nutzenden zur Verfügung. Flexible Tabellenstrukturen erlauben den Nutzerinnen und Nutzern individuelle Anpassungen. Der Download der Ergebnistabellen erfolgt optional in verschiedenen Formaten (EXCEL, CSV, Flat oder XML), die weiterverarbeitet werden können. Weitere Nutzungsmöglichkeiten, zum Beispiel automatisierte Datenabrufe mittels Webservices, stehen nach Registrierung kostenfrei zur Verfügung. Diesen Komfort der Zusatzfunktionen nutzen rund 7 000 registrierte Kundinnen und Kunden.

GENESIS-Online bietet derzeit mehr als eine Milliarde Werte aus rund 280 Bundesstatistiken; das Angebot wird kontinuierlich weiter ausgebaut. Die Anzahl der Tabellenabrufe ist im Jahr 2021 gegenüber dem Vorjahr um fast 50 % auf mehr als 3,64 Millionen Abrufe gestiegen (Statistisches Bundesamt, 2022a; Angaben für das Jahr 2021).

6

Soziale Medien

Mittlerweile selbstverständlich für einen modernen digitalen Dienstleister ist neben dem Betreiben einer Webseite die Nutzung von sozialen Netzwerken und die Präsenz auf Social-Media-Kanälen. Das Statistische Bundesamt ist derzeit auf Instagram, YouTube, LinkedIn und Twitter aktiv vertreten. Die Prüfung, welche zusätzlichen Möglichkeiten solche sozialen Medien für die zielgruppengerechte Verbreitung statistischer Informationen und den Kontakt der amtlichen Statistik mit ihren Nutzerinnen und Nutzern bieten, erfolgt fortwährend. Unterschiedliche Gesellschaftsgruppen nutzen die verschiedenen sozialen Medien mehr oder weniger intensiv. Insgesamt ist die Nachfrage nach Angeboten der amtlichen Statistik auch an diesen Stellen bis heute stetig gestiegen. Das Feedback zu den Aktivitäten des Statistischen Bundesamtes in diesem Bereich ist durchweg erfreulich positiv.

7

EXDAT und Dashboard Deutschland – State of the Art der Statistik

7.1 EXDAT

Als Innovation für die deutsche amtliche Statistik hat das Statistische Bundesamt die neue Internet-Rubrik „EXDAT – Experimentelle Daten“ entwickelt, seit Anfang des Jahres 2020 umgesetzt und erstmals für die Öffentlichkeit freigegeben. Auch auf Anregung des Statistischen Amtes der Europäischen Union und anderen internationalen Beispielen folgend werden dort Ergebnisse und Werkstattberichte von experimentellen Studien im Kontext neuer digitaler Daten und Methoden veröffentlicht.

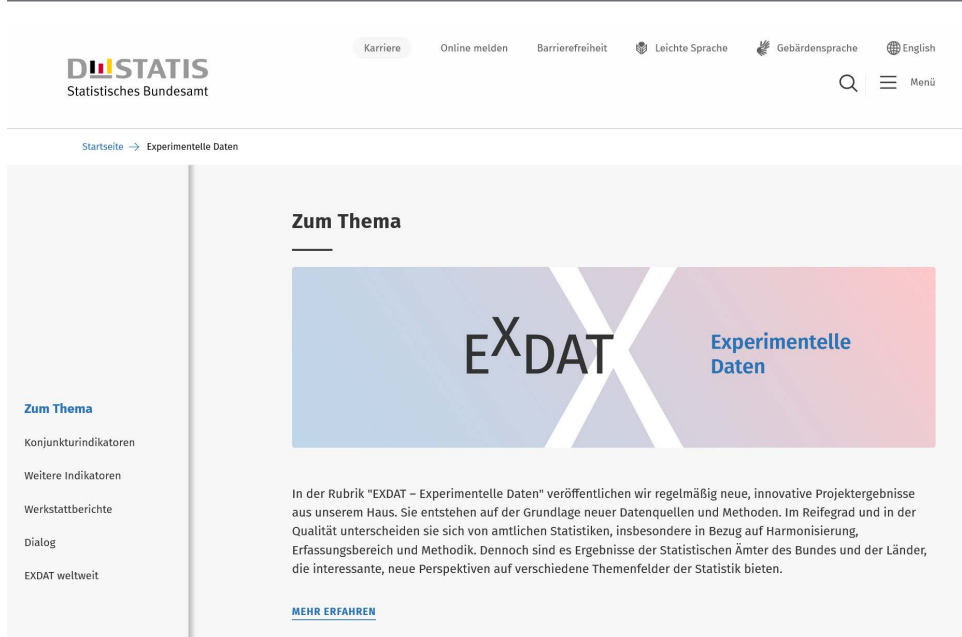
Verschiedene Arbeitsbereiche des Statistischen Bundesamtes haben das EXDAT-Angebot im Laufe des Jahres 2019 in enger Zusammenarbeit inhaltlich und konzeptionell entwickelt und es technisch aufgebaut (Hauf und andere, 2020). Mit EXDAT besteht jetzt die Möglichkeit, neue Methoden und Verfahren sowie neue Daten schnell zu veröffentlichen und dazu Feedback

aus dem Kreis der Nutzerinnen und Nutzer einzuholen. So können unterschiedlichste experimentelle Ansätze weiterentwickelt werden, und das bewusst, ohne diese unmittelbar mit der Marke „Amtliche Statistik“ zu verwechseln.

Inhaltlich umfasst EXDAT insgesamt ein weites Spektrum von experimentellen Statistiken; die Bandbreite reicht von frühen Forschungsvorhaben bis zu fast ausgereiften Methoden, die kurz vor der Veröffentlichung als amtliche Statistik stehen. Das innovative Angebot folgt allgemeinen Regelungen, nach denen die von Fachseite eingehenden konkreten Vorschläge neuer experimenteller Angebote zunächst fachlich begutachtet und abschließend freigegeben werden. Dieses Vorgehen gewährleistet die Grundidee der Qualitätsstandards der amtlichen Statistik auch bei den neuen experimentellen Statistiken (Hauf, 2020). Zurzeit erfolgt eine intensive Abstimmung der Zulassungskriterien zu den experimentellen Datenangeboten mit den Statistischen Ämtern der Länder. [↗ Grafik 4](#)

Grafik 4

Startbildschirm der Rubrik EXDAT unter www.destatis.de im November 2022



2022 - 0310

Gestartet mit drei inhaltlichen Schwerpunkten, umfasst das neue Angebot mittlerweile die folgenden fünf Bereiche:

- › Konjunkturindikatoren
- › Weitere Indikatoren
- › Werkstattberichte
- › Dialog
- › EXDAT weltweit

Mit dem Beginn der Corona-Pandemie im Frühjahr 2020 stieg der Bedarf an aktuellen und zuverlässigen Informationen stark an; das nahm das Statistische Bundesamt zum Anlass, das Angebot an experimentellen Daten schnell auszubauen. Neu aufgenommen wurden beispielsweise der arbeitstägliche Lkw-Maut-Fahrleistungsindex als gesamtwirtschaftlicher Aktivitätsindikator (Cox und andere, 2020) sowie wöchentliche Auswertungen des Kaufverhaltens im Einzelhandel, basierend auf der Auswertung von digital verfügbaren Kassendaten, sogenannten Scannerdaten (Koch/Erdemsiz, 2020).

Ebenfalls neu im Programm sind Daten zu Kreditvergaben in der Kreditwirtschaft und Auskünften für Online-Transaktionen. Diese Angaben werden seit dem 8. Mai 2020

regelmäßig wöchentlich unter EXDAT veröffentlicht, und zwar spätestens am Freitag der Folgewoche, also nur wenige Tage nach Abschluss der Berichtswoche. Damit sind diese Indikatoren zusammen mit dem Lkw-Maut-Fahrleistungsindex die ersten Konjunkturindikatoren, die derzeit überhaupt vorliegen.

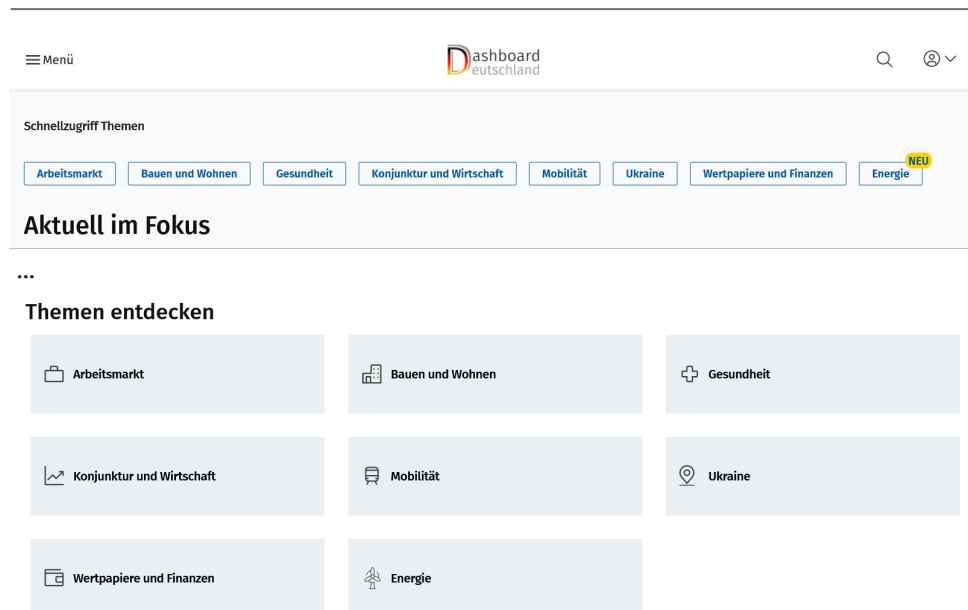
7.2 Dashboard Deutschland

Kurz nach Beginn der Berichterstattung in EXDAT hat das Statistische Bundesamt zudem das Dashboard Deutschland gestartet. Dieses webbasierte Datenportal visualisiert hochaktuelle und hochfrequente Daten auf anschauliche Art und Weise, zunächst aus fünf verschiedenen Themenclustern wie Wirtschaftsaktivitäten oder Preise. Die derzeitige Version umfasst Daten zu insgesamt acht Themengebieten, dabei berücksichtigen die regelmäßigen Überarbeitungen des Angebots ständig aktuelle Geschehnisse. Dies hat im Jahr 2022 die neuen Rubriken Ukraine und Energie in den Fokus gerückt, die die bisherigen Themengebiete Arbeitsmarkt, Bauen und Wohnen, Gesundheit, Konjunktur und Wirtschaft sowie Mobilität aus aktuellen Anlässen ergänzen. [↗ Grafik 5](#)

Neben Daten aus dem Bereich der amtlichen Statistik bildet das Dashboard Deutschland auch Daten verschie-

Grafik 5

Startbildschirm Dashboard Deutschland im November 2022



2022 - 0311

dener anderer Institutionen ab. Hierzu zählen unter anderem Daten der Deutschen Bundesbank, des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V., der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen e.V., der Bundesagentur für Arbeit sowie viele experimentelle Angebote, die auf neuen digitalen Daten („Big Data“) basieren. Die Darstellung der Daten erfolgt in Form von interaktiven und dynamischen Grafiken, die Nutzerinnen und Nutzer individuell anpassen können. Einzelne Werte lassen sich durch ein Mouseover anzeigen, die Ansicht lässt sich beliebig vergrößern und der dargestellte Zeitraum ist je nach Bedarf anpassbar. Sind mehrere Diagramme in einer Grafik dargestellt, können diese einzeln ein- und ausgeblendet werden; damit ist es möglich, gezielt die interessierenden Reihen zu betrachten (Statistisches Bundesamt, 2022b).

Die Angebote in EXDAT wie auch im Dashboard Deutschland werden ständig inhaltlich, methodisch und qualitativ weiterentwickelt. Damit ist gewährleistet, dass das Statistische Bundesamt auch künftig schnell und mit modernen Verbreitungswegen auf aktuelle Anforderungen reagieren kann.

Die aktuellsten Entwicklungen der elektronischen Informationsverbreitung durch das Statistische Bundesamt sind EXDAT, das experimentelle Datenangebot, und das digitale Dashboard Deutschland (www.dashboard-deutschland.de) mit seinen individuellen Nutzungsmöglichkeiten, das ständig weiter ausgebaut wird. Der Beitrag hat aufgezeigt, welche Rolle moderne und gut zugängliche elektronische Verbreitung bereits seit dem auslaufenden letzten Jahrtausend für die amtliche Statistik in Deutschland spielt.

Auch in den nächsten Jahren wird das Statistische Bundesamt auf diesem Weg der Innovation und des Ausbaus der Digitalisierung zielstrebig weitergehen. Einer der Wegbereiter war dabei sicherlich Johann Hahlen, der in den Jahren 1995 bis 2006 Präsident des Statistischen Bundesamtes war und in dessen Amtszeit viele elektronische Produkte eingeführt wurden. 

8

Fazit

Das Statistische Bundesamt hat sich, seine Methoden und seine Instrumente zur Informationsverbreitung bereits seit seiner Gründung 1948 kontinuierlich und innovativ weiterentwickelt. Auch in Bezug auf die Digitalisierung richtete es den Blick stets nach vorn. So eröffnete die Datenbank STATIS-BUND die Möglichkeit, mit den Daten des Statistischen Bundesamtes zu arbeiten, als andere Informationsdienstleister noch ausschließlich gedruckte Publikationen und Magnetbänder verbreiteten.

Bildschirmtext (kurz: Btx) war das erste digitale Informationsmedium für die breite Öffentlichkeit, für das keine umfangreichen Programmierkenntnisse mehr notwendig waren. Die Anwendung GENESIS-Online wurde als Nachfolgedatenbank von STATIS-BUND technisch erheblich weiterentwickelt und ist über das Internet weltweit zugänglich.

LITERATURVERZEICHNIS

Bukowski, Christoph von. *Das Internet und seine Dienste*. In: Betrieb und Wirtschaft. Ausgabe 7/2001, Seite 288 ff.

Cox, Michael/Triebel, Jürgen/Linz, Stefan/Fries, Claudia/Flores, Luis Federico/Lorenz, Andreas/Ollech, Daniel/Dietrich, Andreas/LeCrone, Julian/Webel, Karsten. [*Täglicher Lkw-Maut-Fahrleistungsindex aus digitalen Prozessdaten der Lkw-Maut Erhebung*](#). In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 4/2020, Seite 63 ff.

Fleck, Claudia. [*GENESIS-Online*](#). In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 10/2004, Seite 1101 ff.

Hauf, Stefan. [*Experimentelle Daten zu Online-Transaktionen, Privatkundenkrediten und Hypothekenverträgen*](#). In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 4/2020, Seite 89 ff.

Hauf, Stefan/Stehrenberg, Shari/Zwick, Markus. [*EXDAT – experimentelle Daten und Methoden für eine innovative Statistik*](#). In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 4/2020, Seite 51 ff.

Koch, Julia/Erdemsiz, Baran. [*Einsatz von Scannerdaten während der COVID-19-Pandemie*](#). In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 4/2020, Seite 96 ff.

Krüger, Ralf E. *Frankreich begräbt sein Textnetz*. In: Spiegel Netzwelt. 25. Juni 2012. [Zugriff am 2. November 2022]. Verfügbar unter: www.spiegel.de

Ludewig, Johannes/Hahlen, Johann. *Innovativer Staat / Digitale Verwaltung 2020. Herausforderungen für E-Government in Deutschland*. [Zugriff am 5. Dezember 2022]. Verfügbar unter: www.normenkontrollrat.bund.de

Rahm, Hartmut. [*Statistik im Internet*](#). In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 8/1996, Seite 475 ff.

Pfeiffer, Annette. [*Das Image des Statistischen Bundesamtes*](#). In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 12/2001, Seite 981 ff.

Schmidt, Volker. *Die ersten Online-Gehversuche der Deutschen*. In: ZEIT ONLINE vom 2. September 2013. [Zugriff am 31. Oktober 2022]. Verfügbar unter: www.zeit.de

Statistisches Bundesamt. *Bildschirmtextangebot – Ein Modellversuch des Statistischen Bundesamtes mit Unterstützung des Bundesministers des Innern*. In: Im Amt (interne Veröffentlichung). Ausgabe 1981, Seite 3 ff.

Statistisches Bundesamt. *Kostennachweis der Krankenhäuser*. Fachserie 12, Reihe 6.3 „Gesundheitswesen“. Ausgabe 1995, Seite 2.

Statistisches Bundesamt. *Verbreitung – Genesis-Online*. 2022a. [Zugriff am 24. Oktober 2022]. Verfügbar unter: www.destatis.de

Statistisches Bundesamt. *Dashboard Deutschland – Einführung*. 2022b. [Zugriff am 19. Oktober 2022]. Verfügbar unter: www.dashboard-deutschland.de

Steiger, Horst Helmut. [*Aspekte der Verbreitung statistischer Ergebnisse*](#). In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 5/1993, Seite 319 ff.



Dr. Hanna Brenzel

hat internationale Volkswirtschaft studiert und leitet das Referat „Forschungsdatenzentrum, Methoden der Datenanalyse“ im Statistischen Bundesamt.



Prof. Dr. Markus Zwick

ist Volkswirt und leitet die Gruppe „Institut für Forschung und Entwicklung in der Bundesstatistik, Forschungsdatenzentrum“ des Statistischen Bundesamtes.

EINE INFORMATIONELLE INFRASTRUKTUR IN DEUTSCHLAND IST ERWACHSEN – DAS FORSCHUNGSDATENZENTRUM DES STATISTISCHEN BUNDESAMTES

Hanna Brenzel, Markus Zwick

📌 **Schlüsselwörter:** Wissenschaftskooperation – Einzeldaten – Mikrodaten – Remote Access – Anonymisierung – empirische Wirtschaftsforschung

ZUSAMMENFASSUNG

Die informationelle Infrastruktur in Deutschland hat sich seit Ende der 1990er-Jahre beträchtlich fortentwickelt, wenngleich zuletzt die Coronakrise gezeigt hat, dass sie noch erhebliche Defizite aufweist. Die Erkenntnis, dass Einzeldaten einen Wert haben, und die Nachfrage der empirischen Forschung nach amtlichen Mikrodaten führten im Jahr 2001 zur Einrichtung des Forschungsdatenzentrums des Statistischen Bundesamtes. Der Beitrag zeichnet dessen Entwicklung in den letzten gut 20 Jahren nach und erläutert das künftig vorgesehene Remote-Access-System, das Datennutzenden einen verbesserten Datenzugang bieten wird.

📌 **Keywords:** Cooperation with the scientific community – individual data – microdata – remote access – anonymisation – empirical economic research

ABSTRACT

The information infrastructure in Germany has progressed significantly since the end of the 1990s although the Covid-19 crisis has shown recently that it still has considerable deficits. The insight that individual data have a value and the demand for official microdata on the part of empirical economic researchers led to the establishment of the Research Data Centre of the Federal Statistical Office in 2001. The article describes its development over the past 20 years and explains the envisaged remote access system, which will provide improved data access for data users.

1

Einleitung

Im Sommer 2001 hat das Statistische Bundesamt als erster amtlicher Datenproduzent ein Forschungsdatenzentrum (FDZ) eingerichtet. Seitdem bietet das FDZ des Statistischen Bundesamtes – ab 2002 gemeinsam mit dem FDZ der Statistischen Ämter der Länder¹ – eine Datendienstleistung zwischen zwei Verfassungszielen an, die nicht immer einfach simultan zu bedienen sind. Dies ist auf der einen Seite die Wissenschaftsfreiheit, also der Zugang zu öffentlich finanzierten Daten, und auf der anderen Seite die informationelle Selbstbestimmung.

Die Einrichtung des FDZ war eine unmittelbare Folge der Empfehlungen der Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik (KVI), die diese im Frühjahr 2001 in einem Gutachten vorgelegt hat (KVI-Gutachten; KVI, 2001). Die Etablierung von Forschungsdatenzentren bei den öffentlichen Datenproduzenten war als 29. Empfehlung aus dem KVI-Gutachten die wohl erfolgreichste und nachhaltigste, neben der zweiten Empfehlung, einen Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) einzurichten.

Im Jahr 2002 folgten dann die Statistischen Ämter der Länder, die Bundesagentur für Arbeit und die Deutsche Rentenversicherung diesem Schritt des Statistischen Bundesamtes und richteten ebenfalls Forschungsdatenzentren ein. Mittlerweile, rund 20 Jahre später, existieren [41 vom RatSWD akkreditierte Forschungsdatenzentren](#) und erlauben einen sehr breiten Zugang zu mit öffentlichen Mitteln produzierten Einzeldaten.

Die Coronakrise hat unter anderem gezeigt, dass die informationelle Infrastruktur in Deutschland trotz aller Fortschritte noch erhebliche Defizite aufweist. Einerseits sind 41 akkreditierte Forschungsdatenzentren eine beeindruckende Zahl, andererseits ist sie aber auch ein Ausdruck der Datensilos, von denen es in Deutschland weiterhin sehr viele gibt. Mehr denn je existieren Daten an verschiedensten Stellen, privat wie öffentlich, Teile davon durchaus verfügbar, aber häufig in mehr oder weniger unbekannter Qualität. Immer noch fehlen sowohl ein Überblick über diese Daten als auch ein

gesetzlicher Rahmen, um diese Daten im Bedarfsfall mit anderen, beispielsweise amtlichen Daten für die empirische Politikberatung zusammenzuführen.

Der Fokus des folgenden Artikels liegt auf den erheblichen Fortschritten, die bezüglich der informationellen Infrastruktur in Deutschland in den letzten 25 Jahren gemacht wurden. Keiner der Initiatoren der Entwicklung – weder aus dem Bereich der Wissenschaft noch vonseiten der Datenproduzenten – hätte erwartet, dass sich der Zugang zu öffentlich finanzierten Einzeldaten so entscheidend weiterentwickeln würde. Diese Entwicklung hat im Grunde mit der ersten Regelung zur Weitergabe von Einzeldaten im Bundesstatistikgesetz von 1981 begonnen und wird mit dem nun vorgesehenen automatisierten Fernzugriff auf diese Daten in den Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (Remote Access) nicht enden.

2

Einzeldaten haben einen Wert

Die Analyse von Einzeldaten und die damit verbundene Nachfrage seitens der Wissenschaft hat noch keine lange Tradition und geht einher mit der bemerkenswerten Entwicklung der Informationstechnologie.² Insbesondere mit dem seitens der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Sonderforschungsbereich 3 „Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik“ (Hauser und andere, 1994) nahm der Bedarf der Wissenschaft an Einzeldaten immer weiter zu. Parallel dazu erfolgte die breitere Ausstattung der Universitäten mit Großrechneranlagen in den siebziger und achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts mit der Möglichkeit, immer größere Datenmengen zu verarbeiten. Schon seit den späten 1960er-Jahren gab es verschiedentlich Kooperationen zwischen der Wissenschaft und der amtlichen Statistik (Krupp, 2004). Diese erfolgten jedoch auf der Rechtsgrundlage des Bundesstatistikgesetzes aus dem Jahr 1951, das einen Einzeldatenzugang noch nicht kannte. Zu dieser Zeit wurde Einzeldaten kein eigener Wert beigemessen – sie wurden zur Aggregation benötigt und danach schnell gelöscht.

1 Siehe hierzu auch Hlawatsch und andere (2022).

2 Als Startpunkt der mikroanalytischen Betrachtungen, also der Analyse einzelner Merkmalsträger, gilt Orcutt (1957).

Erst die Novellierung des Bundesstatistikgesetzes im Jahr 1981 hat den Zugang zu amtlichen Einzeldaten rechtlich geregelt. Dies geschah allerdings in der Form der sogenannten absoluten Anonymität, bei der einzelne Daten den Merkmalsträgern nach menschlichem Ermessen nicht mehr zuzuordnen sind. Sehr schnell zeigte sich, dass diese Form der Anonymisierung insbesondere für die wissenschaftliche Forschung viel zu rigide war. Die wenigen anonymisierten Daten, die das Statistische Bundesamt im Zusammenhang mit Sonderarbeiten erstellt hat, waren kostenintensiv und wiesen aufgrund der informationsreduzierenden Anonymisierungsverfahren nur noch geringes Analysepotenzial auf. Hier reagierte der Gesetzgeber ausgesprochen schnell mit der Änderung des Bundesstatistikgesetzes im Jahr 1987 und der Etablierung der sogenannten faktischen Anonymität³ im § 16 Absatz 6 Bundesstatistikgesetz und dem damit verbundenen Wissenschaftsprivileg.⁴

Mit der Regelung zur faktischen Anonymität und den ersten Scientific-Use-Files (SUF) des Mikrozensus und der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe glaubte man seitens der statistischen Ämter Mitte der 1990er-Jahre, einen sachgerechten Zugang zu amtlichen Einzeldaten gefunden zu haben. Dies war bei weitem nicht der Fall und zeigt auch, warum die Wissenschaft zu den sehr fordernden Nutzern amtlicher Daten gehört: Lösungen bedienen immer nur den aktuellen Zeitpunkt, während die Wissenschaft immer auf dem Weg und bei einer neuen Lösung häufig schon mit der nächsten Wissenschaftsgeneration einen Schritt weiter ist.

Den nächsten Meilenstein der Entwicklung leiteten die Professoren Hauser, Wagner und Zimmermann 1998 mit ihrem Memorandum zu den Erfolgsbedingungen empirischer Wirtschaftsforschung ein (Hauser und andere, 1998). Sie sprachen wesentliche offene Fragen wie den Zugang zu wirtschaftsstatistischen Daten, die Verknüpfung von Daten im Längs- und Querschnitt sowie weitere Zugangsmöglichkeiten wie das kontrollierte Fernrechnen an. Erstmals griff auch der damalige Präsident des Statistischen Bundesamtes, Johann Hahlen, in der Folge mit einem Kommentar in diese Diskussion mit ein (Hahlen, 1998).

3 Zu den verschiedenen Formen der Anonymität siehe auch den Exkurs in Kapitel 4.

4 Hierzu und zu den ersten Anwendungen zum Mikrozensus und zur Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) siehe Müller und andere (1991).

3

Der Weg über den Gründungs- ausschuss bis zum KonsortSWD

Wohl keiner der Autoren des oben genannten Memorandums hätte auch nur ansatzweise den Erfolg ihrer Anmerkungen erwartet. Das Statistische Bundesamt griff das Thema gemeinsam mit führenden empirischen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern auf und lud 1999 zum Symposium „Kooperation zwischen Wissenschaft und amtlicher Statistik“ nach Wiesbaden (Statistisches Bundesamt, 1999). Das Symposium war geprägt von einem in hohem Maße offenen und konstruktiven Austausch zwischen den Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaft und der amtlichen Datenproduktion.⁵ Die wesentlichen Inhalte und Schlussfolgerungen der Veranstaltung wurden in einem kurzen Arbeitspapier mit acht Thesen zusammengefasst und der damaligen Bundesministerin für Bildung und Forschung, Edelgard Bulmahn, überreicht. Noch im Jahr 1999 berief daraufhin die Ministerin die Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik – damals häufig auch Bulmahn-Kommission genannt. Den gemeinsamen Vorsitz der Kommission übernahmen Johann Hahlen, der als damaliger Präsident des Statistischen Bundesamtes die Seite der Datenproduktion vertrat, und Hans-Jürgen Krupp als weltweit anerkannter empirischer Wissenschaftler.

Die Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik legte im Jahr 2001 ihr vielbeachtetes KVI-Gutachten vor (KVI, 2001). Insgesamt umfasst das Gutachten 36 Empfehlungen, viele davon sind mittlerweile umgesetzt, wie die Einrichtung von Forschungsdatenzentren, die Zugang zu mit öffentlichen Mitteln entstandenen Einzeldaten anbieten, oder dem Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten. Eine erste größere Würdigung der erzielten Resultate erfolgte mit der Veröffentlichung „Fortschritte der informationellen Infrastruktur in Deutschland“ im Jahr 2008 (Rolf und andere, 2008). Die gemeinsame Festschrift zum 65. Geburtstag von Johann Hahlen und zum 75. Geburtstag von Hans-Jürgen Krupp zeichnet den hier skizzierten Weg in zahlreichen Beiträgen nach – über

5 Hierzu siehe insbesondere Statistisches Bundesamt (1999, hier: Seite 216 ff.) mit den Beiträgen der Paneldiskussion.

den Gründungsausschuss des Rats für Sozial- und Wirtschaftsdaten zum Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) sowie zu den Arbeiten der Forschungsdaten- und Servicezentren.

Der 2004 eingerichtete [RatSWD](#) ist weiterhin eines der wichtigsten Beratungsgremien der Bundes- und Landesregierungen im Kontext der Forschungsdateninfrastruktur. Dass Daten einer der wichtigsten Rohstoffe der Gegenwart sind, ließ sich zu Beginn, trotz aller Bedeutung, kaum absehen. Dies hat sich über die Zeit gewandelt. Aufbauend auf den Erfahrungen des Rats für die Sozial- und Wirtschaftswissenschaften hat die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz des Bundes und der Länder (GWK) im Jahr 2014 den [Rat für Informationsinfrastrukturen \(RfII\)](#) zur koordinierten Weiterentwicklung des Informationsinfrastrukturaufbaus eingesetzt. Eine zentrale Empfehlung des RfII war die Einrichtung einer [Nationalen Forschungsdateninfrastruktur \(NFDI\)](#); sie koordiniert seit 2020 Aktivitäten verschiedener Konsortien aus zahlreichen Wissenschaftsbereichen. Für die Sozialwissenschaften ist dies das [Konsortium für die Sozial-, Verhaltens-, Bildungs- und Wirtschaftswissenschaften \(KonsortSWD\)](#), ein Teil davon ist weiterhin der RatSWD mit seiner Forschungsdateninfrastruktur von 41 akkreditierten Forschungsdatenzentren.

4

Die Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder

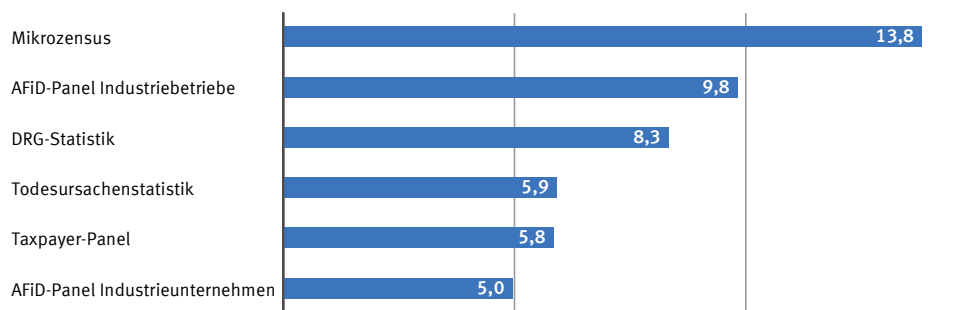
Das FDZ des Statistischen Bundesamtes bietet gemeinsam mit dem FDZ der Statistischen Ämter der Länder der empirisch arbeitenden Wissenschaft seit nunmehr über 20 Jahren ein abgestimmtes Daten- und Dienstleistungsangebot für die wissenschaftliche Nutzung von qualitativ hochwertigen Mikrodaten der amtlichen Statistiken an. Dieses Angebot ist eine Grundvoraussetzung für den Erfolg der empirisch arbeitenden Forschung, was sich nicht zuletzt in einer steigenden Nutzerzahl über die Jahre hinweg zeigt. Dabei arbeiten die FDZ fortlaufend daran, den Zugang zu den Mikrodaten zu verbessern und an die sich ändernden Bedarfe der Wissenschaft anzupassen.

Von der Gründung im Jahr 2001 bis heute (August 2022) haben die FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder 3 900 wissenschaftliche Projekte von mehr als 400 nutzungsberechtigten Einrichtungen betreut. Insgesamt stehen der Wissenschaft 3 438 verschiedene Produkte⁶ aus insgesamt 90 verschiedenen Statistiken zur Verfügung. Dabei werden nicht alle Statistiken mit

⁶ Ein Produkt ergibt sich aus einem einzelnen Berichtsjahr einer Statistik und Zugangsweg, beispielsweise Mikrozensus 2019 als Scientific-Use-File.

Grafik 1

Die am stärksten in den Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder nachgefragten Statistiken auf Produktebene von 2013 bis August 2022
Anteile an der Gesamtnachfrage in %



N = 17 569 Produkte. Referenzjahr ist 2013 aufgrund der Vergleichbarkeit, die mit der Neukonzeption der Nutzendendatenbank im Jahr 2013 einhergeht.

2022 - 0316

der gleichen Intensität nachgefragt: Mit knapp 14 % der Gesamtnachfrage nach allen Produkten hat der Mikrozensus den größten Anteil. Auf den Plätzen 2 und 3 liegen das AfiD-Panel Industriebetriebe und die DRG-Statistik. Jeweils knapp 6 % aller Nachfragen beziehen sich auf die Todesursachenstatistik und das Taxpayer-Panel. Mit 5,0 % aller Nachfragen ist ein weiteres Produkt aus der Produktreihe Amtliche Firmendaten für Deutschland vertreten, das AfiD-Panel Industrieunternehmen. Diese sechs Statistiken decken rund die Hälfte der Gesamtnachfrage im Zeitraum von 2013 bis August 2022 ab.

↳ Grafik 1

Zählt man alle Datennutzende über die Jahre zusammen, so wurden 6 365 Personen (Studierende, Professorinnen und Professoren sowie weitere Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler) durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der FDZ über die Jahre hinweg beraten und betreut. Die große Vielfalt der Datenprodukte ergibt sich unter anderem auch durch die breite Abdeckung an unterschiedlichsten Datenzugangswegen, die der Wissenschaft durch die FDZ zur Verfügung stehen. Bereits seit ihrer Gründung existierten vier unterschiedliche, an den Bedarf der Nutzenden angepasste Zugangswege, die sich im Wesentlichen in ihrem Analysepotenzial und Anonymisierungsgrad unterscheiden (siehe hierzu auch Zühlke und andere, 2003):

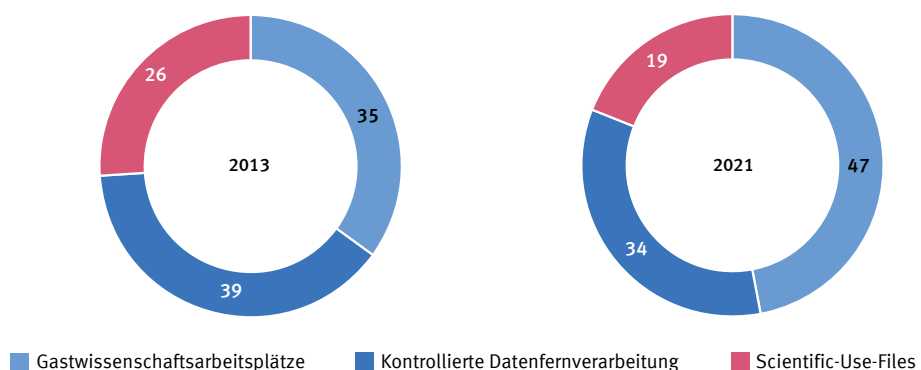
- › Public-Use-Files/Campus-Files
- › Scientific-Use-Files (SUF)
- › Gastwissenschaftsarbeitsplätze (GWAP)
- › Kontrollierte Datenfernverarbeitung (KDFV)

Insbesondere die letzten drei Zugangswege sind zentral für die empirische Wirtschafts- und Sozialforschung, da das Analysepotenzial aufgrund der geringeren Anonymisierungsmaßnahmen die Beantwortung einer Vielzahl an Forschungsfragen erlaubt. Beim Vergleich, wie sich die Anteile der je Zugangsweg genutzten Produkte von 2013 zu 2021 verändert haben, ist eine Verschiebung hin zur Nutzung von Gastwissenschaftsarbeitsplätzen zu erkennen. Sie geht einher mit einer Reduktion der Datennutzung von Scientific-Use-Files und der kontrollierten Datenfernverarbeitung. Zwei Gründe lassen sich hierfür vermuten: Zum einen erfordert die Mikrodatennutzung aufgrund der immer komplexer werdenden Analysemethoden und Verschneidungen von Datenprodukten eine direkte Einsichtnahme der Mikrodaten. Zum anderen hat sich der Anonymisierungsgrad des Datenmaterials am Gastwissenschaftsarbeitsplatz durch die Novellierung des Bundesstatistikgesetzes im Jahr 2016 von faktischer zu formaler Anonymität geändert. Dies hat zur Folge, dass nunmehr auch formal anonymisiertes Datenmaterial am Gastwissenschaftsarbeitsplatz der Wissenschaft zur Verfügung gestellt werden kann und damit das Analysepotenzial identisch zu dem bei der kontrollierten Datenfernverarbeitung ist. Im Unterschied zur kontrollierten Datenfernverarbeitung, die fortgeschrittene Programmierkenntnisse erfordert, ist dies beim Gastwissenschaftsarbeitsplatz nicht zwingend notwendig – hier ist es möglich, direkt mit den Einzeldaten zu arbeiten. ↳ Grafik 2

Die Zahlen verdeutlichen den hohen Stellenwert, den sich die FDZ über die Jahre in der wissenschaftlichen

Grafik 2

Je Zugangsweg genutzte Produkte in den Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder
in %



2022 - 0317

Landschaft Deutschlands aufgebaut haben und untermauern deren Erfolgsgeschichte. Mit Fortbestand der FDZ haben sich jedoch die Erwartungen an sie grundlegend weiterentwickelt und Akteure aus dem politischen und wissenschaftlichen Raum drängen seit Längerem auf eine substanzielle Verbesserung der Datenzugangs- und Datennutzungsmöglichkeiten. Die technische Infrastruktur des Datenzugangs hat sich seit der Entstehung der FDZ nicht wesentlich weiterentwickelt, die Nutzerbedarfe sowie die Rahmenbedingungen haben sich hingegen grundlegend gewandelt. Datennutzende erwarten heute flexiblere Zugangsmöglichkeiten, um Mikrodaten unabhängig von den Servicezeiten der FDZ nutzen zu können, wie dies bei einigen anderen FDZ national sowie in verschiedenen europäischen Ländern bereits Standard ist. Die Coronakrise hat im Besonderen die Grenzen der bestehenden Infrastrukturen aufgezeigt. Neben den sich verändernden Erwartungen führen steigende Nutzendenzahlen und Erweiterungen des Datenangebots zunehmend zu Engpässen im Bereich der personellen Kapazitäten, da diese nicht im gleichen Umfang zugenommen haben. Zudem sind mit den aktuellen Datenzugangswegen hohe organisatorische Aufwände für die FDZ verbunden. Das aktuell in den statistischen Ämtern laufende gemeinsame Großprojekt zur Verbesserung der IT-Infrastruktur und des Datenzugangs soll diesen

Herausforderungen begegnen. Ziel ist, die FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder wieder in eine Vorreiterrolle in der deutschen Forschungsdateninfrastrukturlandschaft zu versetzen. [↗ Grafik 3](#)

Kernelement einer Verbesserung des Datenzugangs ist die Umsetzung eines Remote-Access-Systems, das den rechtlichen Rahmenbedingungen und den geltenden IT-Sicherheitsstandards entspricht. Aktuell stehen gesetzliche Herausforderungen der Umsetzung eines Remote Access für formal anonymisierte Daten entgegen. Ein Remote Access für formal anonymisierte Daten ist unter den derzeitigen rechtlichen Bedingungen daher derzeit nicht realisierbar. Eine Umsetzungsmöglichkeit, für die keine Rechtsänderung notwendig ist, wäre, einen Remote Access für faktisch anonymisierte Daten mit geringer Datenveränderung anzubieten. In diesem Fall ist der Grad der Datenveränderung von höchster Relevanz: Bei einer zu hohen Datenveränderung werden die angebotenen Daten dem Bedarf der Wissenschaft nicht gerecht, bei einer zu niedrigen Datenveränderung kann die Geheimhaltung nicht mehr gewahrt werden. Der Grad der faktischen Anonymisierung bestimmt daher maßgeblich den Nutzen und die Abdeckung des Bedarfs der Wissenschaft.

Grafik 3

Datenzugangswegen in den Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder

Zugangsweg	Anonymisierung				
	On-Site-Nutzung		Im Aufbau	Off-Site-Nutzung	
	Kontrollierte Datenfernverarbeitung	Gastwissenschafts-arbeitsplätze	Remote Access	Scientific-Use-Files	Public-Use-Files/ Campus-Files
Anonymisierungsgrad der Daten	formal anonym	formal anonym	faktisch anonym	faktisch anonym	absolut anonym
Nutzungsberechtigt	Wissenschaftliche Einrichtung	Wissenschaftliche Einrichtung	Wissenschaftliche Einrichtung	Wissenschaftliche Einrichtung	alle
Datenhaltung während der Nutzung	Statistische Ämter	Statistische Ämter	Statistische Ämter	Wissenschaftliche Einrichtung	beliebig
Aufenthaltort der Nutzenden während der Nutzung	beliebig	Standorte der Forschungsdatenzentren	Wissenschaftliche Einrichtung	Wissenschaftliche Einrichtung	beliebig
Analysepotenzial					

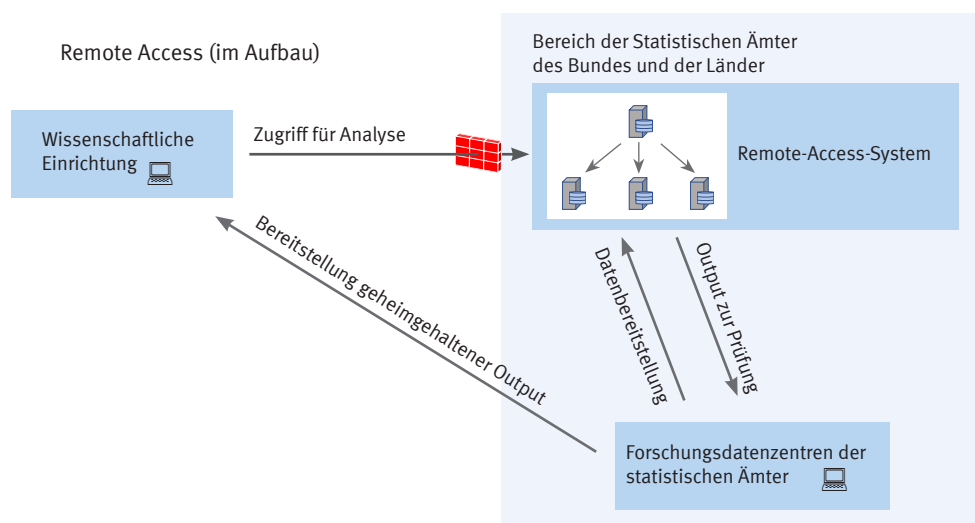
Das geplante Remote-Access-System besitzt Innovationspotenzial und hat das Potenzial, die aktuelle Arbeitsbelastung in den FDZ-Standorten zu verringern, indem bestehende Datenzugangswege (zum Beispiel die arbeitsaufwendige kontrollierte Datenfernverarbeitung) substituiert beziehungsweise reduziert werden können. Mit dieser Maßnahme greifen die FDZ die [Empfehlungen des Statistischen Beirats](#) (Statistisches Bundesamt, 2022) nach einem verbesserten Datenzugang und Remotezugriff auf. Gleichzeitig ist das Remote-Access-System aus Sicht der Datennutzenden ein innovativer, moderner und an ihren Bedarfen ausgerichteter Datenzugang. Durch das Remote-Access-System wird – mit der Investition in eine anschlussfähige Infrastruktur – die kontinuierliche Weiterentwicklung der FDZ vorangetrieben. Die Orientierung an den Bedarfen der Wissenschaft festigt dabei den Status der FDZ als moderner Datenanbieter.

Im November 2021 haben die Aufbauarbeiten für ein solches System begonnen, welches mit Blick auf Ausbau- und Weiterentwicklungsmöglichkeiten zukunftsfähig konzipiert wird. So ermöglicht das System prinzipiell die Bereitstellung von allen Daten mit einem hohen Schutzbedarf – bei einer künftigen Gesetzesänderung somit auch für formal anonymisiertes Datenmaterial. Die Forschenden können dabei direkt aus ihrer wissenschaftlichen Institution heraus auf einen geschützten Datenbereich zugreifen und Analysen mit ihrer prä-

ferierten Statistiksoftware RStudio, Stata oder SPSS durchführen. Der große Vorteil gegenüber der kontrollierten Datenfernverarbeitung ist dabei, dass die Forschenden die Mikrodaten sehen können und nicht wie bisher „blind“ ihre Syntaxen programmieren müssen. Zudem fördert das System die Datensparsamkeit: Durch die Dateneinsicht muss nicht jedes Zwischenergebnis freigegeben werden, sondern lediglich finale Ergebnissoutputs nach entsprechender Geheimhaltungskontrolle nach § 16 Bundesstatistikgesetz als absolut anonymisiertes Ergebnis. Der große Vorteil gegenüber den bisherigen Scientific-Use-Files ist, dass die Remote-Scientific-Use-Files dabei in den gesicherten Bereichen der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder verbleiben. Durch die vom Remote-Access-System geschaffenen technisch-organisatorischen Sicherheitsmaßnahmen ist es möglich, im Vergleich zu den bisher per DVD versendeten Scientific-Use-Files den Anonymisierungsgrad der Remote-Scientific-Use-Files deutlich herabzuschrauben. Dadurch lässt sich das Analysepotenzial der Daten erhöhen und gleichzeitig im Ergebnis faktisch anonymisiertes Datenmaterial erhalten. Es entsteht somit ein neues faktisch anonymes Datenmaterial, das hinsichtlich Analysepotenzial und Anonymisierungsgrad zwischen dem bisher per DVD verschickten Scientific-Use-File und den an den Gastwissenschaftsarbeitplätzen bereitgestellten Mikrodaten einzuordnen ist.

➤ Grafik 4

Grafik 4
Das Remote-Access-System



2022 - 0322

↳ Exkurs

Mikrodaten werden als faktisch anonym bezeichnet, wenn eine Deanonymisierung zwar nicht gänzlich ausgeschlossen werden kann, die Angaben jedoch „nur mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft“ der jeweiligen Merkmalsträgerin beziehungsweise dem jeweiligen Merkmalsträger zugeordnet werden können (§ 16 Absatz 6 Bundesstatistikgesetz). Nach Maßgabe des Bundesstatistikgesetzes dürfen faktisch anonymisierte Daten allerdings nur von wissenschaftlichen Einrichtungen und nur zur Durchführung wissenschaftlicher Vorhaben genutzt werden. Bei der Herstellung der faktischen Anonymität besteht das Ziel darin, die Wahrscheinlichkeit einer korrekten Zuordnung von Angaben zu Auskunftgebenden nahezu auszuschließen, dabei jedoch den statistischen Informationsgehalt möglichst weitgehend zu erhalten. Dabei können unterschiedliche Anonymisierungsverfahren zur Anwendung kommen. Gängig sind Verfahren zur Informationsreduktion (zum Beispiel Aggregation, Klassenbildung, Zensorisierung) beziehungsweise zur Informationsveränderung (zum Beispiel Swapping-Verfahren). Für die Bestimmung der faktischen Anonymität müssen der Aufwand und der Nutzen einer Deanonymisierung bewertet werden. In den Forschungsdatenzentren resultiert die faktische Anonymität allerdings nicht allein aus dem verbleibenden Informationsgehalt der Daten, sondern auch aus den Rahmenbedingungen der Datennutzung und den damit einhergehenden Möglichkeiten zur Deanonymisierung. Wann ein Mikrodatsatz als faktisch anonym bezeichnet werden kann, hängt somit auch von den Zugangsbedingungen ab. Dabei ist von entscheidender Bedeutung, welches Zusatzwissen über die Merkmalsträgerinnen und -träger verfügbar ist und wo die Datennutzung stattfindet. Abhängig davon, ob die Mikrodaten außerhalb oder innerhalb der statistischen Ämter genutzt werden, kann die faktische Anonymität mit mehr oder weniger starken Informationseinbußen erreicht werden.

5

Ausblick

Die Forschungsdateninfrastruktur hat sich in den 25 Jahren seit dem Memorandum zu den Erfolgsbedingungen empirischer Wirtschaftsforschung rasant weiterentwickelt. Wohl kaum jemand, der die ersten Diskussionen getragen und verfolgt hat, wird diesen Fortschritt erwartet haben. Trotz allem ist die Frage des sachgerechten Zugangs zu den mit öffentlichen Mitteln produzierten Einzeldaten, ob für die Wissenschaft oder interessierte Dritte, noch nicht zufriedenstellend gelöst.

Dies liegt an der Natur der Sache, nämlich dem Wissensdurst der Wissenschaft. Eine zeitreisende Wissenschaftlerin aus dem Jahr 1995 wäre heute überwältigt vom Datenangebot der akkreditierten Forschungsdatenzentren. Die heutige Generation der Wissenschaft ist es nicht annähernd. Jede Wissenschaftsgeneration – und diese tauschen sich schnell aus – kommt mit neuen Fragestellungen. Niemand möchte die Arbeiten der Doktormütter und -väter in gleicher Art, nur mit aktualisierten Daten, fortführen. Dies führt zur Weiterentwicklung: von standardisierten statischen Scientific-Use-Files für Erhebungsjahre zum Paneldatensatz, zum integrierten Unternehmensdatensatz über die Zeit, zu einem kombinierten Paneldatensatz von Unternehmens- und Haushaltsdaten, angereichert mit Informationen von Sensoren, einem Datensatz, der bisher noch fehlt.

Die empirische Wissenschaft war, ist und wird mit ihrer Nachfrage nach Daten immer weiter sein als ein Datenproduzent. Dies führt zu Innovationen in den FDZ und verbessert die amtliche Statistik insgesamt. Aber es führt auch zu Frustrationen: auf der Seite der Datennutzer, die gerne mehr Möglichkeiten hätten, und auf der Seite der Produzenten in ihrem Bestreben, die Forschungsdateninfrastruktur immer weiter auszubauen. Daher ist eine permanente Kommunikation von Wissenschaft und Statistik notwendig, wie sie der RatSWD seit fast 20 Jahren erfolgreich betreibt.

Die gegenwärtigen Herausforderungen sind technisch wie rechtlich begründet. An dieser Stelle hat sich nicht viel verändert. Technisch gilt es für die Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, den Zugangsweg „Remote Access“ zu etablieren. Andere akkreditierte FDZ haben gezeigt,

dass dies auch unter datenschutzrechtlichen Bedingungen möglich ist. Remote Access wäre eine deutliche Entlastung der immer knappen Ressourcen, auf Seiten der Datennutzenden wie auf der Seite der Datenproduzenten. Die statistischen Ämter erproben diese Zugangsform derzeit in einem Pilotprojekt und mit Lösung der drängendsten Frage, nämlich der Finanzierung, ist dieses Verfahren absehbar auch einsatzbereit.

Eine weitere große Herausforderung für die informationelle Infrastruktur in Deutschland liegt darin, die verschiedensten Datenbestände für einzelne Analysefragestellungen zu integrieren – seien es amtliche oder private Daten, traditionelle oder nicht traditionelle Daten (beispielsweise Mobilfunksignale). Die Coronakrise hat vor allem gezeigt, dass häufig nicht die Daten fehlen, sondern sie nur an vielen verschiedenen Stellen und in oft unbekannter Qualität vorliegen. Was an dieser Stelle fehlt ist eine Institution, die als Datenkompetenzzentrum das Datenökosystem überschaut und die Fähigkeit besitzt, als Datentreuhänder die verschiedenen Daten datenschutzkonform für einzelne Fragestellungen, vielleicht nur temporär, zusammenzuführen und gegebenenfalls zu analysieren (Hölscher und andere, 2022). Die Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder bringen für diese Herausforderungen eine mittlerweile langjährige Expertise mit; was ihnen hierzu fehlt, ist ein gesetzlicher Auftrag und die dazugehörige Finanzierung. 

LITERATURVERZEICHNIS

- Hahlen, Johann. *Amtliche Statistik als zentraler Teil der statistischen Infrastruktur. Anmerkungen zum Memorandum*. In: Allgemeines Statistisches Archiv. Band 82, 1998, Seite 387 ff.
- Hauser, Richard/Hochmuth, Uwe/Schwarze, Johannes. *Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik*. 1994. Band 1 und 2, Berlin.
- Hauser, Richard/Wagner, Gert G./Zimmermann, Klaus F. *Erfolgsbedingungen empirischer Wirtschaftsforschung und empirisch gestützter wirtschafts- und sozialpolitischer Beratung*. In: Allgemeines Statistisches Archiv. Band 82, 1998, Seite 369 ff.
- Hlawatsch, Anja/Meyer, Karen/Rothe, Patrick. *20 Jahre Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter der Länder*. In: Bayern in Zahlen. Jahrgang 153. Ausgabe 11/2022, Seite 25 ff. [Zugriff am 14. November 2022]. Verfügbar unter: statistik.bayern.de
- Hölscher, Michael/Hofacker, Angelina/Münstermann, Dirk/Netz, Gabi/Rosengart, Nathalie/Schüller, Katharina/Seidel, Gerald/Zwick, Markus. [*Warum wir ein nationales Datenkompetenzzentrum / Kompetenzzentrum für Data Literacy brauchen*](#). In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 4/2022, Seite 73 ff.
- Krupp, Hans-Jürgen. [*Mikroanalysen und amtliche Statistik – gestern, heute, morgen*](#). In: Statistisches Bundesamt (Herausgeber). Mikroanalysen und amtliche Statistik. Band 1 der Schriftenreihe Statistik und Wissenschaft, Seite 27 ff. Wiesbaden 2004.
- KVI (Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik). *Gutachten der vom Bundesministerium für Bildung und Forschung eingesetzten Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik*. Baden-Baden 2001.
- Müller, Walter/Blien, Uwe/Knoche, Peter. *Die faktische Anonymität von Mikrodaten*. Band 19 der Schriftenreihe Forum der Bundesstatistik. Wiesbaden 1991.
- Orcutt, Guy H. *A new typ of socio-economic systems*. In: Review of Economics and Statistics. Jahrgang 39. Ausgabe 2/1957, Seite 116 ff.
- Rendtel, Ulrich/Seidel, Willi/Müller, Christine/Meinfelder, Florian/Wagner, Joachim/Chlumsky, Jürgen/Zwick, Markus. *Statistik zwischen Data Science, Artificial Intelligence und Big Data: Beiträge aus dem Kolloquium „Make Statistics great again“*. In: AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv. Jahrgang 16. Ausgabe 2/2022, Seite 97 ff. Verfügbar unter: doi.org/10.1007/s11943-022-00305-7
- Rolf, Gabriele/Zwick, Markus/Wagner, Gert G. (Herausgeber). *Fortschritte der informationellen Infrastruktur in Deutschland*. Baden-Baden 2008.
- Statistisches Bundesamt. *Kooperation zwischen Wissenschaft und amtlicher Statistik – Praxis und Perspektiven*. Band 34 der Schriftenreihe Forum der Bundesstatistik. Wiesbaden 1999.

LITERATURVERZEICHNIS

Statistisches Bundesamt. *Empfehlungen des Statistischen Beirats für die 20. Legislaturperiode*. Pressemitteilung Nr. 034 vom 26. Januar 2022. [Zugriff am 15. November 2022]. Verfügbar unter: www.destatis.de

Wagner, Joachim. *25 Jahre Nutzung vertraulicher Firmenpaneldaten der amtlichen Statistik für wirtschaftswissenschaftliche Forschung: Produkte, Projekte, Probleme, Perspektiven*. In: AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv. Jahrgang 9. Ausgabe 2/2015, Seite 83 ff.

Zühlke, Sylvia/Zwick, Markus/Scharnhorst, Sebastian/Wende, Thomas.
[*Die Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder*](#).
In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 10/2003, Seite 907 ff.

VOM STANDARDKOSTEN-MODELL ZUM DIENSTLEISTUNGSZENTRUM FÜR BESSERE RECHTSETZUNG

Susanne Hillen, Susanne Michalik, Bernd Schmidt,
Daniel Vorgrimler

➤ **Schlüsselwörter:** Gesetzesfolgenabschätzung – Bürokratieabbau – Erfüllungsaufwand – Bürokratiekostenmessung – Datendienstleister

ZUSAMMENFASSUNG

Im Jahr 2006 wurde im Statistischen Bundesamt ein neuer Arbeitsbereich zur Unterstützung der Bundesregierung bei der Umsetzung ihres Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ eingerichtet. Dessen zentrale Aufgabe war zunächst, die durch Bürokratie verursachten Kosten zu quantifizieren. Seitdem erfolgte eine konstante Weiterentwicklung von Aufgaben und Methodik, zusammen mit den jeweiligen Bundesregierungen und auf Basis der Interessen der Nutzerinnen und Nutzer. Der Arbeitsbereich bietet unter dem Namen „Dienstleistungszentrum der Bundesregierung für Bessere Rechtsetzung“ inzwischen ein breites Portfolio an Dienstleistungen und Daten rund um das Thema bessere Rechtsetzung an. Damit verkörpert er den in der strategischen Ausrichtung des Statistischen Bundesamtes verankerten Anspruch, seine Position als führender Anbieter hochwertiger Daten in Deutschland zu stärken.

➤ **Keywords:** regulatory impact assessment – bureaucracy reduction – compliance costs – administrative burdens measurement – data service provider

ABSTRACT

In 2006, the Federal Statistical Office created a new Division to support the Federal Government in the implementation of its “Bureaucracy Reduction and Better Regulation” programme. Initially, the Division’s central task was to quantify the costs imposed by bureaucracy. Based on the interests of users, the Division has since constantly developed its tasks and methodology together with the respective Federal Governments. Under the name “Federal Government Service Centre for Better Regulation”, it now offers a broad portfolio of services and data on the topic of better regulation. The Division thus embodies the Federal Statistical Office’s claim – anchored in its strategic orientation – to strengthen its position as a leading provider of high-quality data in Germany.

Susanne Hillen

ist Kommunikationswissenschaftlerin. Im Referat „Aufwandsermittlungen und Verfahrensanalysen für Bessere Rechtsetzung“ des Statistischen Bundesamtes arbeitet sie an Nachmessungen, Ex-ante-Schätzungen und Projekten zum Erfüllungsaufwand.

Dr. Susanne Michalik

ist Politikwissenschaftlerin. Im Dienstleistungszentrum der Bundesregierung für Bessere Rechtsetzung koordiniert sie die Bearbeitung von Ex-ante-Schätzungen und die Zuarbeiten des Statistischen Bundesamtes zum Jahresbericht Bessere Rechtsetzung für den Bundestag.

Bernd Schmidt

ist Diplom-Ökonom. Er leitet im Statistischen Bundesamt das Dienstleistungszentrum der Bundesregierung für Bessere Rechtsetzung.

Dr. Daniel Vorgrimler

ist Volkswirt, Leiter der Abteilung Strategie und Planung, Internationale Beziehungen, Forschung und Kommunikation des Statistischen Bundesamtes sowie Schriftleiter dieser Zeitschrift. Zuvor hat er unter anderem den Arbeitsbereich „Standardkosten-Modell“ mit aufgebaut.

1

Einleitung

Im Jahr 2006 entstand außerhalb der amtlichen Statistik, aber unter dem Dach des Statistischen Bundesamtes ein neuer Arbeitsbereich namens „Standardkosten-Modell“. Vor dem Hintergrund der Beschwerden von Unternehmen über die Belastung durch Bürokratie hatte die damalige Bundesregierung ein „Programm für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ beschlossen. Wichtiger Bestandteil dieses Programms war die Erhebung bürokratischer Aufwände auf Grundlage des sogenannten Standardkosten-Modells. Damit sollte der „gefühlten“ Belastung ein quantitativer Ansatz gegenübergestellt werden, mit einer systematischen, evidenzbasierten Bestandsaufnahme der durch Bürokratie verursachten Kosten.

Hier bot das Statistische Bundesamt – zunächst unter der Leitung von Präsident Johann Hahlen und ab Ende 2006 weiter vorangetrieben durch Präsident Walter J. Radermacher – seine Dienste an: Durch seine Reputation und Kompetenzen bei der Erhebung, Aufbereitung und Veröffentlichung objektiver, unabhängiger sowie qualitativ hochwertiger Informationen war und ist das Statistische Bundesamt bestens für diese Aufgabe qualifiziert.

Seit damals wurden Aufgaben und Methodik zusammen mit den jeweiligen Bundesregierungen konstant weiterentwickelt. Der Arbeitsbereich bietet inzwischen ein breites Portfolio an Dienstleistungen und Daten rund ums Thema bürokratische Aufwände. Dabei wird der gesamte Aufwand betrachtet, der Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung durch die Befolgung bundesrechtlicher Vorschriften entsteht – der sogenannte Erfüllungsaufwand.

Die Aufgaben des Statistischen Bundesamtes umfassen den gesamten Regelungskreislauf  **Grafik 1:** Eine bessere Rechtsetzung erfordert die frühzeitige Betrachtung der voraussichtlichen Aufwände (Ex-ante-Schätzung) im Rechtsetzungsverfahren. Eine Validierung dieser Prognosen erfolgt nach abgeschlossener Umsetzung des neuen Rechts. Entscheidend ist auch, die Erkenntnisse zu dokumentieren sowie die wesentlichen Regelungen zu evaluieren, das heißt ihre Auswirkungen, Zielsetzung

und Zielerreichung, ihre Kosten und ihren Nutzen insgesamt zu betrachten.

Die so gewonnenen Daten dienen dazu, die Öffentlichkeit zu informieren, und vermitteln der Legislative Erkenntnisse für bessere Rechtsetzungsverfahren.

Flankiert werden diese Aufgaben durch vertiefende Untersuchungen besonders interessierender Themen mit dem Ziel, Verfahren zu vereinfachen und Bürokratie abzubauen, etwa in Projekten. Ebenso untersuchen die sogenannten Lebenslagenbefragungen, wie spürbar Bürokratie und Entlastungsmaßnahmen sind. Die Beiträge des Statistischen Bundesamtes zu diesen und weiteren Aspekten beleuchten die folgenden Kapitel.

Der inzwischen fest etablierte Arbeitsbereich trägt angesichts seiner vielfältigen Aufgaben seit 2021 den Namen „Dienstleistungszentrum der Bundesregierung für Bessere Rechtsetzung“. Seine Geschichte ist ein Beleg dafür, wie das Statistische Bundesamt mithilfe seiner Datenkompetenz neue Angebote für sich verändernde Interessen der Nutzerinnen und Nutzer seiner Informationen entwickeln und so Erkenntnisse mit Mehrwert für Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit schaffen kann.

Der Arbeitsbereich ist damit ein Vorreiter bei der strategischen Ausrichtung des Statistischen Bundesamtes: Ziel ist, neben einem zuverlässigen Statistikproduzenten auch ein Manager von Daten zu sein, der seine Nutzerinnen und Nutzer (in diesem Fall die Ministerien) auf dem Weg vom Datum zur Information begleitet und berät.

Grafik 1

Dienstleistungsspektrum nach Phasen des Regelungskreislaufs



2022 - 0312

2

Bestandsmessung der Bürokratiekosten der Wirtschaft

Bürokratie beschreibt die Regelungen und Abläufe in einem Staat und ist wesentlich für das Funktionieren einer Gesellschaft. Sie verursacht jedoch Aufwand bei den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern, wirtschaftlichen Akteuren sowie der öffentlichen Verwaltung und sollte das notwendige Maß nicht überschreiten.

Daher hat die Bundesregierung im Jahr 2006 Maßnahmen zur Begrenzung der Bürokratie beschlossen. Sie setzte einen Nationalen Normenkontrollrat ein (§ 1 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkon-

trollrates [NKRK]) und errichtete eine Geschäftsstelle für Bürokratieabbau¹; mit beiden Stellen arbeitet das Statistische Bundesamt konstruktiv zusammen.

Die Bundesregierung setzte sich 2006 zum Ziel, die bürokratischen Belastungen systematisch zu erheben und um 25 % zu reduzieren. Der Fokus lag dabei zunächst auf den Bürokratiekosten der Wirtschaft, die durch Informationspflichten aus dem Bundesrecht verursacht werden, also „auf Grund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln“ (§ 2 Absatz 2 Satz 3 NKRK).

¹ Ab 2006 im Bundeskanzleramt angesiedelt, in der aktuellen, 20. Legislaturperiode im Bundesministerium der Justiz (Bundesregierung, 2021).

Diese Kosten wurden mit dem in mehreren europäischen Ländern etablierten Standardkosten-Modell (SKM) erhoben. So führten die Niederlande, das Vereinigte Königreich, Dänemark und Österreich ähnliche Bestandsmessungen durch, meist mit privatwirtschaftlichen Dienstleistern (Statistisches Bundesamt, 2014). In Deutschland entschied die Bundesregierung, das Statistische Bundesamt mit dieser Aufgabe zu betrauen: Es steht als neutrale Instanz für objektive und unabhängige Informationen und verfügt über das Know-how sowie qualifizierte Beschäftigte für diesen Auftrag. Im Jahr 2006 nahm der Arbeitsbereich „Standardkosten-Modell“ seine Arbeit auf.

Annahme des Modells ist, dass zur Erfüllung aller Informationspflichten im Grunde ähnliche Arbeitsschritte notwendig sind. Diese lassen sich Kategorien zuordnen, sogenannten Standardaktivitäten (Beispiele dafür sind: Daten beschaffen, Formulare ausfüllen). Um den Aufwand einer Pflicht abzubilden, werden Betroffene² – etwa durch telefonische und schriftliche Interviews – zu ihren Arbeitsschritten und dem damit verbundenen Zeitaufwand sowie ihren Sachkosten (zum Beispiel für Büromaterial, IT-Instrumente) befragt. Die Orientierung an kategorisierten Arbeitsschritten und Sachkosten bildet nicht jeden Einzelfall ab, sondern durchschnittliche Verhaltensweisen zur Pflichterfüllung (Chlumsky und andere, 2006; Statistisches Bundesamt, 2006; Statistisches Bundesamt, 2014). Dies erlaubt die standardisierte Betrachtung bei vielen Betroffenen und für eine große Menge an Pflichten.

Der für eine Pflicht ermittelte Zeitaufwand wird anhand durchschnittlicher Lohnkostensätze der betroffenen Wirtschaftszweige – basierend auf Daten der amtlichen Verdienststatistiken – in Personalkosten umgerechnet. Zusammen mit dem Sachaufwand und multipliziert mit der Häufigkeit, mit der eine Pflicht im Jahr erfüllt wird, ergeben sich ihre jährlichen Bürokratiekosten (Vorgrimler/Blasch, 2009).

² Gemeint sind in erster Linie diejenigen, die eine rechtliche Regelung befolgen, die sogenannten Normadressaten. Die Bestandsmessung behandelte den bürokratischen Aufwand von Wirtschaftsunternehmen. Das Standardkosten-Modell funktioniert grundsätzlich aber ebenso für Bürgerinnen und Bürger sowie die öffentliche Verwaltung. Ergänzend können Fachleute befragt werden, beispielsweise Steuerberaterinnen und Steuerberater, welche die Unternehmen bei der Befolgung der Pflichten unterstützen.

Für die Bestandsmessung meldeten die Bundesministerien dem Statistischen Bundesamt die in ihrem Zuständigkeitsbereich identifizierten Informationspflichten von Unternehmen. Die Messung umfasste rund 9 500 Pflichten und ermittelte hierfür bis Mitte 2008 Bürokratiekosten in Höhe von jährlich 49,3 Milliarden Euro. Am höchsten war dabei der Anteil der Bürokratiekosten im Finanzwesen (unter anderem begründet durch das Umsatzsteuerrecht sowie Buchführungspflichten) mit rund 43 % (Statistisches Bundesamt, 2014).

In einem zweiten Schritt wollte die Bundesregierung 25 % dieser Kosten durch die Änderung oder Außerkraftsetzung von Regelungen einsparen. Die Auswirkungen dieser Maßnahmen ermittelte das Statistische Bundesamt durch erneute Messungen und die Fortschreibung des Datenbestands in einem Monitoring. In ihrem Bericht für das Jahr 2012 erklärte die Bundesregierung das Abbauziel für erreicht (Bundesregierung, 2013). Sie beschloss jedoch, die Bemühungen um Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung in weiteren Regierungsprogrammen fortzusetzen.

Entsprechend wird seitdem das Monitoring der bürokratischen Belastungen fortgeführt. Es betrachtet ausschließlich gesetzlich veranlasste Änderungen und blendet Preis- und konjunkturelle Effekte sowie Lohn- und Gehaltssteigerungen aus. Daher wird der Datenbestand zusätzlich in regelmäßigen Abständen aktualisiert, vor allem hinsichtlich der Lohnkosten, Fallzahlen und Sachaufwände (Dotzler und andere, 2019).

Transparenz über Verfahren und Ergebnisse ist wesentlich für deren Glaubwürdigkeit. Das Statistische Bundesamt veröffentlicht die Ergebnisse der Bestandsmessung, der Fortschreibung und der Aktualisierungen in der Online-Datenbank des Erfüllungsaufwands [OnDEA](#).

Das politische Interesse an verlässlichen Daten zu bürokratischen Belastungen wuchs mit zunehmendem Wissen. Auch Wirtschaftsakteure wie Interessenvertretungen forcierten zusätzliche Bemühungen zum Bürokratieabbau. Das Statistische Bundesamt hat ab 2006 umfassende Expertise aufgebaut und die notwendige Infrastruktur sowie passende Veröffentlichungsformate geschaffen. Die ursprünglich als Projekt gedachten Arbeiten haben sich als Daueraufgabe mit großem Potenzial erwiesen. Die Weiterentwicklung der Methodik und der Ausbau der Leistungen des Statistischen Bundesamtes sind Themen der nächsten Kapitel.

3

Einführung des Erfüllungsaufwands

In der 17. Legislaturperiode (2009 bis 2013) beschloss die Bundesregierung, mehr Gewicht auf die Gesetzesfolgenabschätzung zu legen. Die Bundesministerien verpflichteten sich in der Gemeinsamen Geschäftsordnung, den Erfüllungsaufwand in allen Regelungsvorhaben (also vor allem bei Gesetz- und Verordnungsentwürfen) darzustellen. Beim Erfüllungsaufwand handelt es sich um den gesamten Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung bundesrechtlicher Vorschriften entstehen (§ 2 Absatz 1 NKRK). Büroatriekosten aus Informationspflichten, die zuvor betrachtet wurden, sind eine Teilmenge des Erfüllungsaufwands. Neben den Kosten der Wirtschaft werden nun auch die Aufwände der Bürgerinnen und Bürger sowie der Verwaltung berücksichtigt (Vorgirmler und andere, 2011; Statistisches Bundesamt, 2022b). ➔ Grafik 2

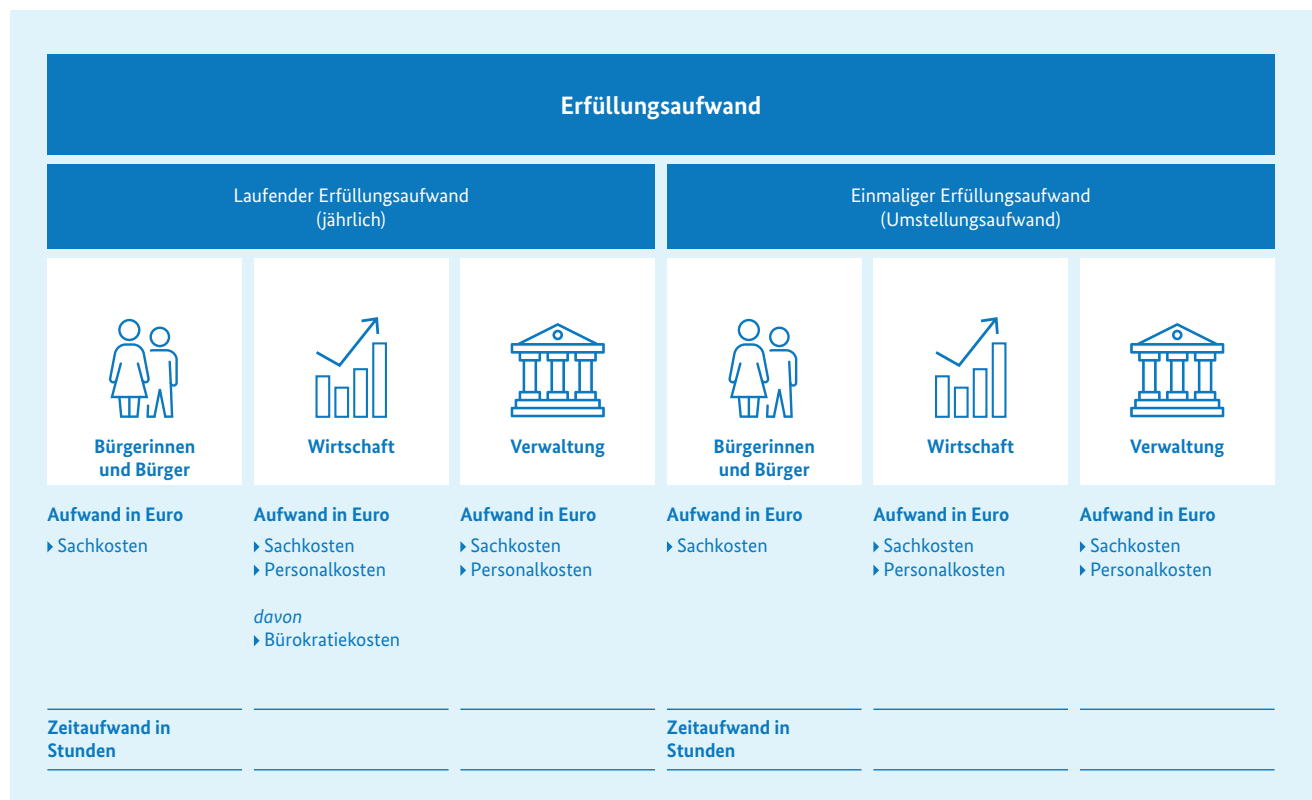
Die Stärkung der Gesetzesfolgenabschätzung führte im Statistischen Bundesamt zur Verstetigung der Arbeiten. In § 8 NKRK wurde unter anderem die Unterstützung bei der Ex-ante-Schätzung des Erfüllungsaufwands festgeschrieben, wodurch das Statistische Bundesamt auch flexibel auf sich ändernde Datenbedarfe der Ministerien reagieren kann. Diese Regelung unterscheidet sich wesentlich von den Rechtsgrundlagen für amtliche Statistiken.

➔ § 8 NKRK: Aufgaben des Statistischen Bundesamtes

Das Statistische Bundesamt unterstützt bei Bedarf Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat bei den sich aus diesem Gesetz ergebenden Aufgaben, insbesondere durch Auswertung vorliegender Daten und die Durchführung von Aufwandsschätzungen. Es ist für den Aufbau und die Pflege der Datenbanken zuständig, die für Berichterstattung und Erfolgskontrolle im Sinne dieses Gesetzes erforderlich sind.

Grafik 2

Kategorien des Erfüllungsaufwands



2022 - 0313

Im Jahr 2012 griffen die Ministerien bereits bei 65 Gesetzgebungsverfahren auf die Kompetenz des Arbeitsbereichs zurück. In der 19. Legislaturperiode (2017 bis 2021) war das Statistische Bundesamt bei 36 % der Regelungsvorhaben mit Erfüllungsaufwand an dessen Schätzung beteiligt. In Hochphasen der Gesetzgebungstätigkeit arbeitete das Statistische Bundesamt zeitgleich an über 30 Regelungsvorhaben.

Zur Steigerung der Daten- und Methodenkompetenz in den Bundesministerien bietet die Geschäftsstelle Bürokratieabbau mit dem Sekretariat des Nationalen Normenkontrollrats und dem Statistischen Bundesamt wiederkehrende Erfüllungsaufwandsschulungen an. Darin geht es neben einer Einführung in die Methodik um die Suche nach passenden Daten und die Wahl geeigneter Schätzstrategien. Wenn keine Statistiken vorliegen, arbeitet man mit Expertenbefragungen, Internetrecherchen, der Verknüpfung von Daten, Schätzungen und der Plausibilisierung von Annahmen. Dabei gilt: Eine Zahl, unter Angabe der damit verbundenen Unsicherheit, ist besser als keine Information für politische Entscheidungsträgerinnen und -träger über die zu erwartenden Gesetzesfolgen. Die vom Statistischen Bundesamt konzipierten Instrumente ERBEX (Erfüllungsaufwand berechnen Ex-ante) und das ab Ende 2022 verfügbare Modul Erfüllungsaufwand im Projekt [Elektronisches Gesetzgebungsverfahren des Bundes](#) unterstützen die Ministerien bei der Berechnung.

Um nach Umsetzung der neuen Regelungen die tatsächlich eingetretenen Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand zu prüfen, erhebt das Statistische Bundesamt den Aufwand wesentlicher Pflichten zwei bis drei Jahre nach Inkrafttreten durch eine Ex-post-Betrachtung, die sogenannte Validierungs- oder Nachmessung (Statistisches Bundesamt, 2021).

Auch die Datenhaltung, das Datenmanagement und die Bilanzierung zum Erfüllungsaufwand erweitern das Portfolio des Statistischen Bundesamtes. Dafür wurde die genannte öffentliche Datenbank der Bürokratiekosten (Krenzer/Tischner, 2009) um den Erfüllungsaufwand erweitert. Auf [ondea.de](#) ist der Erfüllungsaufwand von mittlerweile mehr als 2 500 Regelungsvorhaben mit über 26 000 Vorgaben einsehbar. Das Statistische Bundesamt tritt hier als Datenmanager auf; eine Rolle, die das Amt strategisch mehr und mehr einnehmen will.

Seit 2012 bildet der sogenannte [Bürokratiekostenindex](#) (BKI) die Entwicklung der Bürokratiekosten der Wirtschaft ab (Vorgrimler, 2013). Das Statistische Bundesamt veröffentlicht den BKI für die gesamten Bürokratiekosten aus den Informationspflichten aller Bundesministerien auf seiner Webseite und aktualisiert die Werte quartalsweise. Im Januar 2022 wies der BKI den niedrigsten Stand seit seiner Einführung auf.

Bürokratiekosten aus Statistikpflichten machen dabei weniger als 1 % der Bürokratiekosten der Wirtschaft aus (Statistisches Bundesamt, 2022c). Dennoch sind für das Statistische Bundesamt gerade diese Kosten sowie Möglichkeiten zur Entlastung der Auskunftspflichtigen von besonderem Interesse. Daher schreibt das [Belastungsbarometer](#) die Belastungsänderungen bei den Erhebungen der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder fort.

Weiterhin führte die Bundesregierung 2015 die „One in, one out“-Regel zur Begrenzung des laufenden Erfüllungsaufwands der Wirtschaft ein: Entsteht durch eine neue Vorschrift laufender Erfüllungsaufwand, ist er an anderer Stelle zu reduzieren. Zum Stand dieser und aller anderen Maßnahmen bieten die [Jahresberichte](#) der Bundesregierung zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung an den Bundestag mit den Auswertungen des Statistischen Bundesamtes einen Überblick.

Als zusätzlichen Beitrag zur evidenzgestützten Politikgestaltung erhalten die Ministerien in jedem Quartal einen Bilanzierungsbericht. Dieser informiert jedes Ministerium darüber, wie gut es seine selbstgesteckten Ziele in Bezug auf den Erfüllungsaufwand, die „One in, one out“-Bilanz, den ressortspezifischen Bürokratiekostenindex, die Evaluierung von Gesetzen und die Berücksichtigung der Belange von kleinen und mittleren Unternehmen erreicht hat, sowie über die Ergebnisse der Nachmessung des Erfüllungsaufwands.

4

Lebenslagenbefragung

Während die Bundesregierung Erfolge im Bürokratieabbau verzeichnen kann, werden diese von den Bürgerinnen und Bürgern sowie von Unternehmen zum Teil nicht spürbar wahrgenommen. Deshalb gab die Bun-

desregierung 2015 eine Befragung zur Zufriedenheit mit behördlichen Dienstleistungen auf Grundlage eines Lebenslagen-Modells in Auftrag. Seitdem konzipiert und organisiert das Statistische Bundesamt im zweijährlichen Rhythmus auch diese Erhebungen (Schmidt und andere, 2015; Himmelsbach und andere, 2016; Walprecht und andere, 2020).

Im Mittelpunkt stehen Lebenslagen, in denen Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen mit der Verwaltung in Kontakt stehen. Dabei handelt es sich zum Beispiel um den Beginn einer Ausbildung, einen Umzug oder die Geburt eines Kindes; bei Unternehmen um den Bau einer Betriebsstätte oder die Einstellung von Beschäftigten. Für jede Lebenslage hat das Statistische Bundesamt recherchiert, welche Behörden zu kontaktieren und welche Anforderungen zu erfüllen sind.

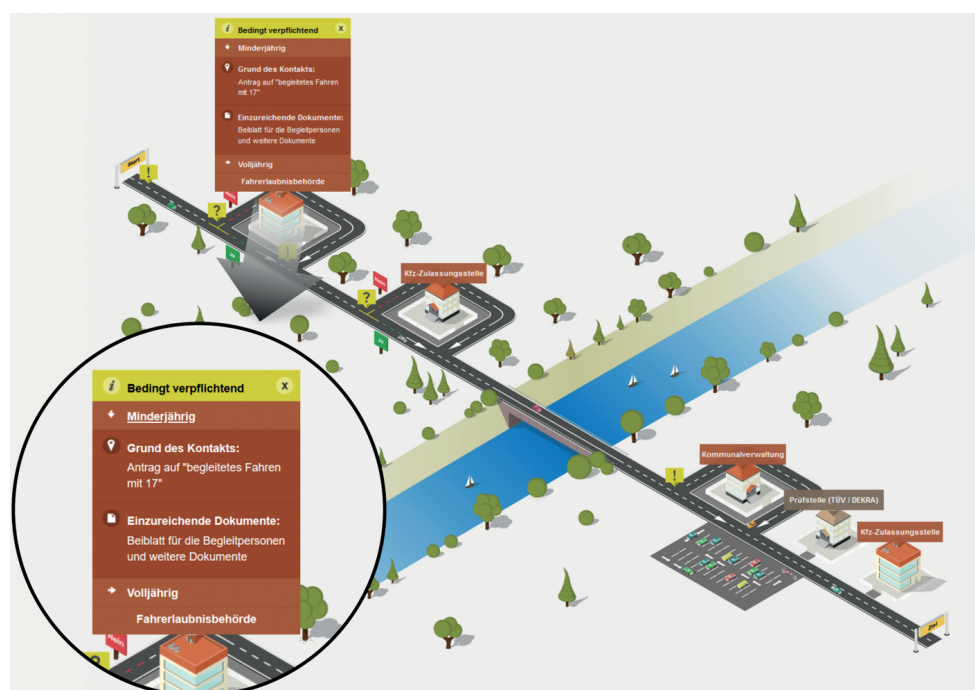
In sogenannten Reisen durch die Behördenlandschaft informiert das Statistische Bundesamt auf der Webseite amtlich-einfach.de über die möglichen Verwaltungskontakte. Wie ansprechend und nutzerorientiert diese Darstellung ist, zeigt die wachsende Beliebtheit der Webseite: Im Jahr 2021 verzeichnete sie rund 250 000

Aufrufe (gut 70 % mehr als 2020). Dabei geben die interaktiven Grafiken darüber Auskunft, welche Schritte notwendig und welche Behörden zuständig sind, welche Leistungen eine Person in Anspruch nehmen kann und welche Dokumente benötigt werden (ein Beispiel enthält [Grafik 3](#)). Daneben können Interessierte in einer Kontaktanfrage individuelle Fragen formulieren.

Im Jahr 2021 nahmen an den freiwilligen telefonischen Befragungen 6 102 Personen und 2 598 Unternehmen teil. Sie machten Angaben zu ihrer Zufriedenheit mit Behördenkontakten in den letzten zwei Jahren in 22 Lebenslagen bei den Bürgerinnen und Bürgern beziehungsweise 11 Lebenslagen bei den Unternehmen. Die Bürgerinnen und Bürger konnten Einschätzungen zu 39 Behörden und 164 Dienstleistungen abgeben, die Unternehmen zu 29 Behörden und 83 Dienstleistungen. Für 18 Faktoren gaben die Befragten an, wie zufrieden sie zum Beispiel mit der Bearbeitungsdauer, der Verständlichkeit offizieller Schreiben, der Hilfsbereitschaft und Kompetenz der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter oder den Öffnungszeiten der Behörden sind (Kühnhenrich/Michalik, 2020). Die Befragung auf Basis einer geschichteten Zufallsstichprobe führte das infas

Grafik 3

Reise durch die Behördenlandschaft: Beispiel Führerschein/Fahrzeugregistrierung



2022 - 0314

Institut für angewandte Sozialwissenschaft im Auftrag des Statistischen Bundesamtes durch.

Insgesamt stellen die Befragten bereits seit der ersten Lebenslagenbefragung 2015 der öffentlichen Verwaltung ein ordentliches Zeugnis aus: Auf einer Skala von „sehr unzufrieden“ (– 2) bis „sehr zufrieden“ (2) lag die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger im Jahr 2021 bei 1,1 und die der Wirtschaft bei 1,0. Beide Gruppen waren also „eher zufrieden“. Bei der Art, wie die Bürgerinnen und Bürger mit den Behörden kommunizieren, hat die Bedeutung der Online-Kommunikation im Zeitverlauf stark zugenommen. Nutzten 2015 noch 20% der Interviewten das Internet, waren es 2021 bereits 41%. Im Gegenzug ist die Bedeutung des persönlichen Besuchs in der Behörde rückläufig, der Anteil ging von 67% im Jahr 2015 auf 46% im Jahr 2021 zurück. Die Zufriedenheit mit den Online-Angeboten der Behörden liegt mit 0,5 bei den Bürgerinnen und Bürgern beziehungsweise 0,6 bei den Unternehmen allerdings deutlich unter der Gesamtbewertung.

Auf der Webseite amtlich-einfach.de können sich Interessierte in der Rubrik „Ergebnisse“ über die Zufriedenheit mit der Verwaltung informieren. Auf Anfrage sind für die Wissenschaft über das [Forschungsdatenzentrum des Statistischen Bundesamtes](https://forschungsdatenzentrum.des-statistischen-bundesamtes.de) faktisch anonymisierte Mikrodaten verfügbar.

Auch wurde untersucht, wie sich die Corona-Pandemie ab ihrem Beginn im März 2020 bis zur Erhebung im Frühjahr 2021 auf die Wahrnehmung der behördlichen Dienstleistungen ausgewirkt hat. Trotz langer Warteschlangen zur Verlängerung von Ausweisdokumenten in einzelnen Regionen und der Einstellung des Publikumsverkehrs in manchen Ämtern wurde die Qualität der Dienstleistungen insgesamt nur geringfügig schlechter bewertet als vor der Pandemie (Walprecht und andere, 2022). Die Befragten sehen die öffentliche Verwaltung also auch in Krisenzeiten als verlässlichen Partner.

Aufgrund von Rückmeldungen der Nutzerinnen und Nutzer hat das Statistische Bundesamt Stichprobenziehung, Fragebogen, Interviewsteuerung und Auswertungsmethodik mit jeder Erhebung weiterentwickelt. Dabei ging es zum Beispiel um die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen und detailliertere Analysen zu einzelnen Dienstleistungen (Walprecht und andere, 2020).

Die Geschäftsstelle Bürokratieabbau hat gemeinsam mit dem Statistischen Bundesamt im Nachgang der Befragungen Workshops zu Themenbereichen mit unterdurchschnittlichen Zufriedenheitswerten durchgeführt. Unter den Teilnehmenden waren betroffene Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen sowie Fachleute aus Ländern, Kommunen, Behörden, Wissenschaft, Verbänden und Ministerien. Dabei wurden Vorschläge zur Verbesserung des Rechts erarbeitet. Nach Prüfung und Bewertung durch die Bundesregierung sind diese in das jeweilige Arbeitsprogramm „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau“ eingeflossen.

Außerdem werden die gesammelten Kenntnisse zur Wahrnehmung der Verwaltung nun auch in anderen Projekten genutzt. Für die Entwicklung eines Komplexitätsbarometers in der deutsch-französischen Grenzregion wird unter anderem auf die Expertise des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen. Die deutsche und die französische Regierung streben damit in der Umsetzung des Vertrags von Aachen³ an, Hindernisse für Grenzgänger⁴ im Umgang mit den öffentlichen Verwaltungen zu identifizieren und zu beseitigen.

Aufgrund seiner Kompetenzen aus den Lebenslagenbefragungen ist das Statistische Bundesamt zudem in die Vorarbeiten zu einer voraussichtlichen Teilnahme Deutschlands am [OECD Trust Survey](https://oecd-trust-survey.org/) eingebunden. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) startete 2021 eine Initiative, um das Vertrauen der Gesellschaft in Politik, Verwaltung, Justiz und Medien zu messen. Die Studie soll 2023 ausgeweitet werden. Das Bundesministerium des Innern und für Heimat beabsichtigt, dabei die Erhebungs- und Analysekompetenz des Statistischen Bundesamtes bei der Adaption an die nationalen Gegebenheiten und für die Umsetzung zu nutzen.

3 Zum Vertrag von Aachen zwischen Deutschland und Frankreich siehe www.bundesregierung.de

4 Bezeichnung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die in einem Staat beschäftigt sind und in einem anderen Staat wohnen.

5

Projekte

Angesichts des Interesses von Politik und Verbänden an vertiefenden Analysen gezielter Regelungsbereiche hat das Statistische Bundesamt in zahlreichen Projekten mit den zuständigen Ministerien einzelne Themen detailliert beleuchtet – hinsichtlich ihres bürokratischen Aufwands, der dahinterstehenden Prozesse, rechtlichen Rahmenbedingungen sowie Möglichkeiten, Abläufe zu vereinfachen und Aufwände zu verringern. ➔ **Übersicht 1**

So wurde bereits 2011 das Verwaltungsverfahren zur Beschäftigung ausländischer Fachkräfte durch deutsche Unternehmen untersucht. Die Bearbeitungszeit eines Visumantrags zur Erwerbstätigkeit betrug 2,5 bis 4,5 Stunden; waren jedoch Ausländerbehörden oder die Bundesagentur für Arbeit beteiligt, dauerte es vom

Antrag bis zum Bescheid durchschnittlich 44 Kalendertage. Daraufhin änderte die Bundesregierung die Rechtslage, sodass inzwischen unter anderem Ausländerbehörden und die Bundesagentur für Arbeit in weniger Fällen zu beteiligen sind. Nach den Ergebnissen einer erneuten Erhebung 2015 halbierte sich die mittlere Verfahrensdauer durch die Maßnahmen nahezu auf 23 Kalendertage.

Zunehmendes Interesse finden Evaluierungsprojekte. Diese prüfen, ob Regelungen wie geplant wirken und die angestrebten Ziele erreichen, weitere Folgen eingetreten sind sowie Kosten und Nutzen in angemessenem Verhältnis zueinander stehen.

So evaluierten das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, das Bundeskanzleramt, die Deutsche Rentenversicherung Bund und das Statistische Bundesamt die Wirksamkeit des Flexirentengesetzes zur Förderung des flexiblen Arbeitens im Rentenübergang (Meyer und

Übersicht 1

Projektthemen des Arbeitsbereichs Standardkosten-Modell beziehungsweise des Dienstleistungszentrums der Bundesregierung für Bessere Rechtsetzung 2009 bis 2022

Fokus Wirtschaft (gegebenenfalls mit Verwaltung)	Fokus Bürgerinnen und Bürger (gegebenenfalls mit Verwaltung)	Fokus Verwaltung
Industrie- und Handelskammern	Elterngeld	Besondere Gebührenverordnung BMI (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat)
Zuwendungsrecht	Wohngeld	Luftsicherheitsgebührenverordnung
Betriebliche Beauftragte	Studierenden-BAföG	Besondere Gebührenverordnung des Auswärtigen Amtes
Aufbewahrungs- und Prüfungsfristen	Steuererklärungen	Gebühren des Auswärtigen Amtes im Pass- und Visa-Bereich
Gewerbeanzeige	Gebühren im Ausländerrecht	Zulagen nach dem Bundesbesoldungsgesetz und der Erschwerniszulagenverordnung
Deutschland-Online Kfz-Wesen	Leistungen für pflegebedürftige oder chronisch kranke Menschen	Digitale Gremienarbeit
Einreiseoptimierung ausländischer Fachkräfte	Mutterschutz	
Infrastrukturvorhaben	Leistungen für Bildung und Teilhabe	
Schifffahrt	Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz	
Meldeverfahren der sozialen Sicherung	Flexirente	
Archivierung von Unternehmensdokumenten	Leistungen für Kinder aus einkommensschwachen Familien	
Betriebsgründung und Nachgründungsphase		
Arzt- und Zahnarztpraxen		
Fälligkeit von Sozialversicherungsbeiträgen		
Arbeits- und Nebeneinkommensbescheinigungen		
Meldefristen umsatzsteuerpflichtiger Unternehmen		
Vergaberechtsmodernisierungsgesetz		
Kleinunternehmerregelung		
Immobilienkaufverträge		
Berufskraftfahrerqualifikation		
Kurzfristige Beschäftigung		
Bewacherregister		
Landwirtschaft		
Gewerbesteuer		
Bodennutzungscode in der Landwirtschaft		

Projektberichte stehen zur Verfügung unter www.destatis.de.

andere, 2022). Rentenversicherte, Unternehmen, Expertinnen und Experten der Rentenberatung sowie die Träger der Deutschen Rentenversicherung wurden befragt. Im Ergebnis war die Wirksamkeit des Gesetzes begrenzt, auch weil seine Details wenig bekannt sind. Während sich viele Versicherte einen flexibleren Rentenübergang wünschten, spielen die Maßnahmen des Flexirentengesetzes eine geringe Rolle. Die Bereitschaft, länger zu arbeiten, hängt von der persönlichen Situation, finanziellen Anreizen und passenden Angeboten ab. Als Verbesserungsmöglichkeit regten Versicherte unter anderem ein erweitertes Online-Informationsangebot der Deutschen Rentenversicherung Bund an.

Seit 2015 wird die Methodik der Prozess- und Aufwands-erhebung auch im Gebührenrecht eingesetzt: Im Auftrag des damaligen Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat⁵ führte das Statistische Bundesamt eine systematische Erhebung zu über 200 Gebühren-tatbeständen in dessen Geschäftsbereich durch. Zusammen mit den beteiligten Behörden (unter anderem Bundespolizei, Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Bundesverwaltungsamt) wurden Arbeitsprozesse und Zeitaufwände erhoben, ausgewer-

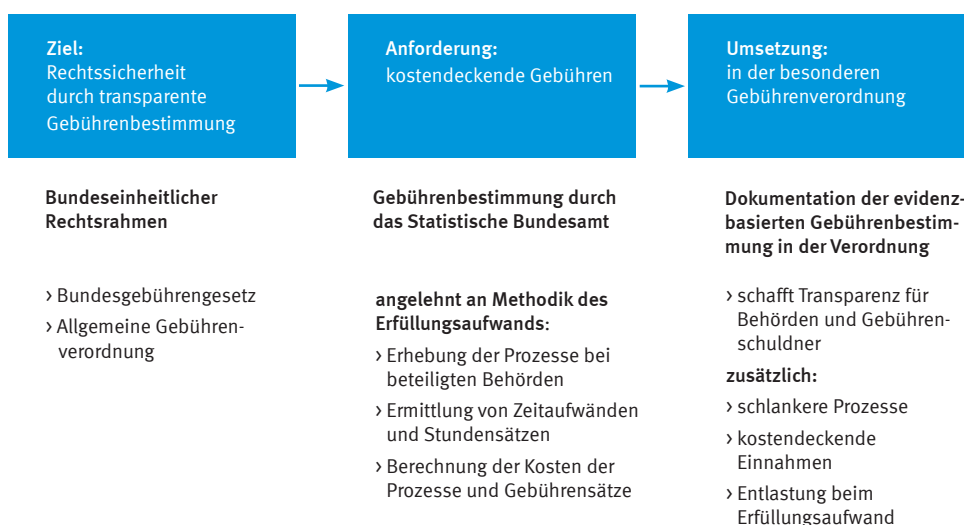
tet und mit Stundensätzen quantifiziert. Ziel war die Entwicklung eines Gebührenkatalogs, der Behörden und Gebührenschuldern eine möglichst einfache, transparente und unbürokratisch anwendbare Tatbestandsammlung bietet. Gleichzeitig soll dieser Gebührenkatalog die Vorgaben an die Rechtssicherheit sowie das im Bundesgebührengesetz vorgesehene Kostendeckungsprinzip für die individualisierbaren behördlichen Kosten erfüllen. Die vom Statistischen Bundesamt dokumentierten Gebührenbestimmungen veröffentlichte das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in der Begründung seiner Besonderen Gebührenverordnung (Haider und andere, 2019). [↗ Grafik 4](#)

Diese Methodik setzte das Statistische Bundesamt auch bei der Besonderen Gebührenverordnung des Auswärtigen Amtes ein, welche die Gebühren der deutschen Auslandsvertretungen und Honorarkonsuln regelt. Gleiches gilt für die Novellierung der Luftsicherheitsgebührenverordnung mit Gebühren für Bundespolizei, Luftfahrt-Bundesamt und Luftsicherheitsbehörden der Länder. Weitere Projektarbeiten für das Auswärtige Amt zu den Gebühren im Bereich Visa sowie Pass- und Personalausweiswesen laufen. Das Statistische Bundesamt hat damit sein Angebot an Unterstützungsleistungen für die Bundesregierung entscheidend ausgebaut.

⁵ In der aktuellen Legislaturperiode wurde der Geschäftsbereich Bau in ein eigenes Ministerium überführt. Die Bezeichnung lautet nun Bundesministerium des Innern und für Heimat.

Grafik 4

Bestimmung rechtssicherer und kostendeckender Gebühren mit Unterstützung des Statistischen Bundesamtes



2022 - 0315

6

Fazit und Ausblick

Der ursprüngliche Arbeitsbereich „Standardkosten-Modell“ hat seit seiner Einrichtung im Jahr 2006 zur Bestandsmessung von Bürokratiekosten der Wirtschaft bis zu seinem vielfältigen Aufgabenspektrum als Dienstleistungszentrum der Bundesregierung für Bessere Rechtsetzung eine eindrucksvolle Entwicklung genommen. Seine Kompetenzen, Methoden und Aufgaben wurden stetig ausgebaut. So wurden Hilfestellungen zu allen Phasen des Regelungskreislaufs erarbeitet und die Datengrundlagen, auf deren Basis bessere Rechtsetzung gelingen kann, wesentlich erweitert. Bereits bei der Gesetzesfolgenabschätzung unterstützt das Statistische Bundesamt die Bundesministerien dabei, die Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand zu beurteilen. Auf Wunsch hilft es zudem bei der Ermittlung geeigneter Datengrundlagen für eine Quantifizierung des Nutzens der Regelungen. Validierungsmessungen nach erfolgter Umsetzung zeigen, wie sich Aufwände tatsächlich entwickelt haben. Sie sind auch eine wichtige Informationsquelle für Evaluierungen zu Wirkung und Zielerreichung.

Solche Evaluierungen wesentlicher neuer oder geänderter Regelungen einige Jahre nach Inkrafttreten sind seit 2013 für die Ministerien verpflichtend.¹⁶ Auch hier bietet das Dienstleistungszentrum für Bessere Rechtsetzung Unterstützung an: Neben den genannten Evaluierungsprojekten wurde 2019 eine Kompetenzstelle eingerichtet, die die Ministerien zur Planung und Durchführung von Evaluierungen berät. Gemeinsam mit der Geschäftsstelle Bürokratieabbau und dem Nationalen Normenkontrollrat werden zudem Evaluierungsschulungen angeboten, die den Beschäftigten der Ministerien das notwendige Methodenwissen vermitteln, sowie eine Arbeitshilfe zur Evaluierung bereitgestellt (Statistisches Bundesamt, 2022a). Zusätzlich sollen Nachmessungen des Erfüllungsaufwands und Evaluierungen künftig stärker verzahnt werden, um weiteren Erkenntnisgewinn zu schaffen.

Das Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates als gesetzliche Grundlage gibt dem Sta-

tistischen Bundesamt in diesem Bereich gewissen Freiraum bei der Ausgestaltung seiner Aufgaben. Dies ist notwendig, um aktuelle Themen und Entwicklungen kurzfristig aufgreifen zu können, etwa im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung. Onlinebefragungen ergänzen die persönlichen, telefonischen und schriftlichen Erhebungsinstrumente und erleichtern es, viele von einer Regelung Betroffene zu befragen. Inwiefern flexibel einsetzbare Onlinebefragungen das Vorhaben der Bundesregierung unterstützen können, die Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft im Vorfeld der Gesetzgebung auszubauen und auch Erfahrungswissen im Vollzug frühzeitig einzubinden, wird geprüft.

Wie flexibel der Arbeitsbereich in der Aufgabenwahrnehmung ist, konnte er auch in Krisenzeiten beweisen. So prüfte das Statistische Bundesamt die kurzfristig verabschiedeten Regelungen zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie (etwa zu Wirtschaftshilfen für Unternehmen oder zur vorübergehenden Absenkung des Mehrwertsteuersatzes) hinsichtlich ihrer zu erwartenden Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand. Die Lebenslagenbefragung und die Datenaktualisierung 2021 untersuchten ebenfalls mögliche Effekte der Pandemie. Damit konnte der Arbeitsbereich wesentlich schneller auf Datenbedarfe aufgrund der Pandemie reagieren als die amtliche Statistik an sich.

Ebenso spielen Digitalisierungsprozesse eine wichtige Rolle. Ihre Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand werden unter anderem in den Datenaktualisierungen betrachtet, sind aber auch Thema von Ex-ante-Schätzungen und Projekten. Die Lebenslagenbefragungen beschäftigen sich anhand spezifischer Fragestellungen mit der Digitalisierung im Behördenkontakt.

Die Digitalisierung betrifft natürlich außerdem den Arbeitsbereich selbst: So arbeitet er – wie das Statistische Bundesamt insgesamt – an Entwicklung und Einsatz maschineller Lernverfahren. Ein durch maschinelles Lernen trainiertes Schätzmodell soll künftig die Qualität von Erfüllungsaufwandsschätzungen verbessern und den Arbeitsaufwand der Ministerien verringern (Levagin und andere, 2022).

Sich verändernde Interessen der Politik, aber auch der Wirtschaft und der Öffentlichkeit hat der Arbeitsbereich stets aufgegriffen und sein Angebot entsprechend weiterentwickelt. Neben den Kernaufgaben im Regelungskreislauf reagiert er kurzfristig auf aktuelle Themen und

¹⁶ Beschlüsse des Staatssekretärsausschusses Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau siehe www.bundesregierung.de

bietet umfassende Untersuchungen sowie Beratung und Wissensvermittlung an. Als Dienstleister und zentraler Ansprechpartner für Erkenntnisse zu bürokratischen Belastungen und den Datengrundlagen besserer Rechtsetzung ist der Arbeitsbereich mittlerweile etabliert.

Damit verkörpert er den in der strategischen Ausrichtung des Statistischen Bundesamtes verankerten Anspruch, die Position als führender Anbieter hochwertiger Daten in Deutschland zu stärken. Dazu bedarf es ständiger Weiterentwicklung bei der Gewinnung, Aufbereitung und Vermittlung der Daten. So sollen neue Themenfelder und Datenquellen erschlossen und verknüpft, Daten und ihr Gesamtzusammenhang verständlich gemacht und passgenaue Informationen für die Interessen der Nutzerinnen und Nutzer bereitgestellt werden. Das Dienstleistungszentrum der Bundesregierung für Bessere Rechtsetzung hat diesen Weg seit seiner Gründung konsequent beschritten. Es ist damit ein wichtiger Teil des Leistungsspektrums und Potenzials des Statistischen Bundesamtes. 

LITERATURVERZEICHNIS

Bundesregierung. *Bessere Rechtsetzung 2012: Belastungen vermeiden, bürokratischen Aufwand verringern, wirtschaftliche Dynamik sichern. Bericht der Bundesregierung 2012 nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates*. 2013. [Zugriff am 10. Oktober 2022]. Verfügbar unter: www.bundesregierung.de

Bundesregierung. *Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau*. 2021. [Zugriff am 21. Oktober 2022]. Verfügbar unter: www.bundesregierung.de

Chlumsky, Jürgen/Schmidt, Bernd/Vorgrimler, Daniel/Waldeck, Hans-Peter. *Das Standardkosten-Modell und seine Anwendung auf Bundesebene*. In: *Wirtschaft und Statistik*. Ausgabe 10/2006, Seite 993 ff.

Dotzler, Maren/Janert, Annette/Meyer, Iris/Kühnhenrich, Daniel. *Datenaktualisierung der Bürokratiekosten und des Erfüllungsaufwands 2018*. In: *WISTA Wirtschaft und Statistik*. Ausgabe 3/2019, Seite 25 ff.

Haider, Carsten/Roosen, Anja/Seuberlich, Marc/Buntkirchen, Jörg/Ginter, Dorothee. *Ermittlung kostendeckender Gebührensätze – Methodik und Anwendung*. In: *WISTA Wirtschaft und Statistik*. Ausgabe 5/2019, Seite 120 ff.

Himmelsbach, Elke/Hornbach, Carsten/Michalik, Susanne/Kühnhenrich, Daniel. *Methodische Grundlagen der Zufriedenheitsbefragungen zu behördlichen Dienstleistungen*. In: *WISTA Wirtschaft und Statistik*. Ausgabe 4/2016, Seite 54 ff.

Krenzer, Mathias/Tischner, Anton. *Aufbau einer webbasierten Datenbank gesetzlicher Informationspflichten*. In: *Wirtschaft und Statistik*. Ausgabe 1/2009, Seite 27 ff.

Kühnhenrich, Daniel/Michalik, Susanne. *Verwaltungssprache, schwere Sprache? – Ergebnisse zur Verständlichkeit von behördlichen Formularen und Schreiben aus der Lebenslagenbefragung 2019*. In: *Verständliche Verwaltungskommunikation in Zeiten der Digitalisierung 2020*, Seite 47 ff.

Levagin, Bogdan/Lange, Kerstin/Walprecht, Sylvana/Gerls, Fabian/Kühnhenrich, Daniel. *Vereinfachtes Verfahren zur interaktiven Schätzung des Erfüllungsaufwands mittels maschinellen Lernens*. In: *WISTA Wirtschaft und Statistik*. Ausgabe 3/2022, Seite 53 ff.

Meyer, Iris/Walprecht, Sylvana/Petersen, Malte/Kühnhenrich, Daniel. *Wie wirksam ist das Flexirentengesetz bisher? Ein Kooperationsprojekt zur Gesetzesevaluierung*. In: *WISTA Wirtschaft und Statistik*. Ausgabe 5/2022, Seite 88 ff.

Schmidt, Bernd/Kuehnhenrich, Daniel/Zipse, Christian/Vorgrimler, Daniel. *Entlastungen spürbarer machen – Wie wird der Kontakt zur Verwaltung wahrgenommen?* In: *WISTA Wirtschaft und Statistik*. Ausgabe 2/2015, Seite 56 ff.

Statistisches Bundesamt. *Einführung des Standardkosten-Modells: Methodenhandbuch der Bundesregierung*. 2006. [Zugriff am 21. Oktober 2022]. Verfügbar unter: www.destatis.de

LITERATURVERZEICHNIS

Statistisches Bundesamt. *Die Bestandsmessung der Bürokratiekosten der deutschen Wirtschaft nach dem Standardkosten-Modell*. Schriftenreihe Statistik und Wissenschaft. Band 14. Wiesbaden 2014.

Statistisches Bundesamt. *Ex-post-Betrachtung von Erfüllungsaufwand aus bundesrechtlichen Regelungen. Planung und Durchführung der Nachmessung durch das Statistische Bundesamt*. 2021. [Zugriff am 21. Oktober 2022]. Verfügbar unter: www.destatis.de

Statistisches Bundesamt. *Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung*. 2022a. [Zugriff am 21. Oktober 2022]. Verfügbar unter: www.destatis.de

Statistisches Bundesamt. *Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung*. 2022b. [Zugriff am 21. Oktober 2022]. Verfügbar unter: www.destatis.de

Statistisches Bundesamt. *Projektbericht zu Datenaktualisierung des Belastungsbarometers*. 2022c. [Zugriff am 1. November 2022]. Verfügbar unter: www.destatis.de

Vorgrimler, Daniel. *Der Bürokratiekostenindex: wie entwickelt sich die bürokratische Belastung der deutschen Wirtschaft?* In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 6/2013, Seite 407 ff.

Vorgrimler, Daniel/Bartsch, Gorja/Zipse, Christian. *Vom Standardkosten-Modell zur Messung des Erfüllungsaufwands*. In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 12/2011, Seite 1165 ff.

Vorgrimler, Daniel/Blasch, Frank. *Schätzmethoden zur Messung bürokratischer Belastungen*. In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 2/2009, Seite 117 ff.

Walprecht, Sylvana/Herold, Lucie/Kühnhenrich, Daniel. *Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Digitalisierung von und Zufriedenheit mit behördlichen Dienstleistungen*. In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 1/2022, Seite 57 ff.

Walprecht, Sylvana/Schulze, Claudia/Kühnhenrich, Daniel. *Nutzerorientierte Weiterentwicklung der Lebenslagenbefragungen von 2015 bis 2019*. In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 5/2020, Seite 124 ff.

RECHTSGRUNDLAGEN

Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates vom 14. August 2006 (BGBl. I, Seite 1866), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juni 2022 (BGBl. I, Seite 920) geändert worden ist.

Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO). Stand: 30. Juli 2020. [Zugriff am 21. Oktober 2022]. Verfügbar unter: www.bmi.bund.de

WAHLRECHTLICHE ANPASSUNGS- BEDARFE AUS ERFAHRUNGEN DER BUNDESTAGSWAHL 2021

Georg Thiel

📖 **Schlüsselwörter:** Bundeswahlleiter – Wahlrecht – Bundeswahlausschuss – Wählerbefragung – Rechtsstellung von Parteien – Auslandsdeutsche – Wahlteilnahme – Ergebnisermittlung und -feststellung

ZUSAMMENFASSUNG

Der Beitrag beschreibt, wie Wahlrechtsnovellierungen als Teil einer gelebten Demokratie durch stets neu gewonnene Erfahrungswerte einem regelmäßigen Wandel unterliegen. Im Fokus stehen hierbei aus Erfahrungen der Bundestagswahl 2021 gewonnene Anpassungsvorschläge, die das aktuell geltende Bundestags- und Europawahlrecht optimieren könnten. Sie ergänzen die bereits im Deutschen Bundestag diskutierten grundlegenden Anpassungen des Wahlrechts, wie die Verkleinerung des Parlaments oder die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre.

📖 **Keywords:** Federal Returning Officer – electoral law – Federal Electoral Committee – voter interviews – legal status of political parties – German expatriates – participation in election – determination and establishment of election results

ABSTRACT

This article sets out that amendments to electoral law as an aspect of a living democracy are subject to constant change resulting from newly acquired experience. The article focuses on suggestions for amendments based on experience from the 2021 Bundestag election, which could help to optimise the legislation in force for Bundestag and European elections. They are complementary to the fundamental electoral law amendments already under discussion in the German Bundestag, such as downsizing the Parliament and lowering the voting age to 16 years.



Dr. Georg Thiel

ist promovierter Jurist und mit Wirkung zum 1. November 2017 zum Präsidenten des Statistischen Bundesamtes berufen und zum Bundeswahlleiter ernannt worden.

1

Einleitung

Traditionell wird der Präsident oder die Präsidentin des Statistischen Bundesamtes im Nebenamt in die Funktion des Bundeswahlleiters berufen, eine ebenso verantwortungsvolle wie spannende, vielseitige wie öffentlichkeitswirksame und nicht selten herausfordernde Aufgabe. Johann Hahlen, Präsident des Statistischen Bundesamtes von 1995 bis 2006, war als siebter Bundeswahlleiter bis Januar 2007 für die ordnungsgemäße Durchführung dreier Bundestagswahlen (1998, 2002, 2005) und zweier Europawahlen (1999, 2004) und damit für die größte Anzahl bundesweiter Wahlen verantwortlich. Eine besondere Herausforderung und ein spannender Abschluss seiner Zeit als Bundeswahlleiter war hierbei die vorgezogene Neuwahl des Deutschen Bundestages im Jahr 2005. Es handelte sich hierbei um die dritte vorgezogene Bundestagswahl seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland.

Wer einen Blick zurück wirft, stellt fest: Auch Wahlen unterliegen einer ständigen Veränderung, im Großen wie im Kleinen. Gesellschaftliche Entwicklungen, der digitale Wandel, verfassungsgerichtliche Entscheidungen und andere Änderungsprozesse beeinflussen, wie wir wählen.

Zwar geben wir unsere Stimme(n) aus guten Gründen noch immer per Stift auf Papier ab. Doch viele Abläufe vor, während und nach einer Wahl haben sich über die Zeit verändert. Konnte beispielsweise bis 2008 nur per Brief wählen, wer hierfür einen triftigen Grund angeben konnte, steht die Briefwahl inzwischen jedem Wähler und jeder Wählerin offen. Ja sie ist sogar auf dem besten Weg, die Urnenwahl als Hauptform der Stimmabgabe abzulösen (siehe auch Abschnitt 2.1). Vereinigungen, die der Bundeswahlausschuss bei einer Bundestagswahl nicht als Partei anerkannt hat, können sich inzwischen sofort an das Bundesverfassungsgericht wenden. Sie müssen nicht mehr die Bundestagswahl – von der sie ausgeschlossen sind – abwarten, um anschließend Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl einzulegen. Das Verfahren, in dem Wählerstimmen in Bundestagssitze umgerechnet werden, ist gar ein „Dauerbrenner“ von Wahlrechtsnovellierungen.

Manchmal sind Änderungen nötig, um erkannte Mängel zu beseitigen. Manchmal sind sie sinnvoll, um etwas Funktionierendes zu verbessern. Und manchmal dienen sie dazu, tatsächlichen Veränderungen Rechnung zu tragen. Im Fokus des Deutschen Bundestages stehen derzeit bereits grundlegende Anpassungen des Wahlrechts, wie die Verkleinerung des Parlaments oder die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre. Ergänzend dazu präsentieren die folgenden Kapitel einige Anpassungsvorschläge, die das aktuell geltende Bundestags- und Europawahlrecht optimieren könnten.

2

Veröffentlichung von Wählerbefragungen

Das Bundeswahlgesetz (BWG) verbietet in § 32 Absatz 2 die Veröffentlichung von Ergebnissen von Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe über den Inhalt der Wahlentscheidung vor Ablauf der Wahlzeit. Diese Vorschrift soll verhindern, dass Wählerinnen und Wähler in ihrer Wahlentscheidung beeinflusst werden. Verschiedene Ereignisse insbesondere bei der Bundestagswahl 2021 rund um das Thema Veröffentlichungen von Wählerbefragungen haben gezeigt, dass Anpassungen der entsprechenden Regelungen im Bundeswahlgesetz erforderlich sind.

2.1 Veröffentlichung von Briefwählerbefragungen über tatsächliches Stimmverhalten

Der Briefwahlanteil war noch nie so hoch wie zur Bundestagswahl 2021, als er bei 47,3 % lag. Das sind im Vergleich fast 20 Prozentpunkte mehr als zur Bundestagswahl 2017. Das ist einerseits den Umständen der Corona-Pandemie geschuldet, andererseits handelt es sich hierbei um die Verstärkung eines Trends, der sich schon seit Jahren abzeichnet.

Nach der jüngst zu Wählerbefragungen ergangenen Rechtsprechung ist es zulässig, vor Ablauf der Wahlzeit Ergebnisse von Wählerbefragungen zu veröffentlichen, denen nach Kenntnis des Handelnden Daten von Befragten zugrunde liegen, die ihre Stimme zur Bundestags-

wahl bereits per Briefwahl abgegeben haben und die über ihr tatsächliches Wahlverhalten Auskunft geben (Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 22. September 2021, 8 B 1929/21).

Eine Änderung des § 32 Absatz 2 BWG erscheint hier notwendig, denn solche Befragungsergebnisse können aufgrund des hohen Anteils von Befragungen von Briefwählerinnen und Briefwählern faktisch dem echten Wahlergebnis entsprechen und sind geeignet, das Wahlverhalten anderer zu beeinflussen.

2.2 Veröffentlichung der Ergebnisse von Wählernachbefragungen vor Ablauf der Wahlzeit

Es stellt eine Ordnungswidrigkeit dar, wenn eine Person entgegen § 32 Absatz 2 BWG Ergebnisse von Wählernachbefragungen nach der Stimmabgabe über den Inhalt der Wahlentscheidung vor Ablauf der Wahlzeit veröffentlicht.

In der Vergangenheit wurden am Wahltag vor Ablauf der Wahlzeit – teils öffentlichkeitswirksam durch Personen des öffentlichen Lebens, aber auch von Privatpersonen – Ergebnisse angeblicher Wählernachbefragungen publik gemacht. Vorwiegend geschieht dies über Social-Media-Kanäle wie Facebook oder Twitter. Im Bußgeldverfahren nach § 49a Absatz 1 Nummer 2 in Verbindung mit § 32 Absatz 2 BWG kann häufig nicht nachgewiesen werden, dass es sich um Zahlen aus Wählernachbefragungen und nicht nur um fiktive Daten handelt. Damit die Vorschrift zur Ahndung der Ordnungswidrigkeit nicht leerläuft, sollte in Erwägung gezogen werden, die Veröffentlichung auch angeblicher oder vermeintlicher Exit-Poll-Ergebnisse am Wahltag in den Tatbestand aufzunehmen. Denn diese können – unabhängig von der Frage der Echtheit der Daten – eine nicht minder wählerbeeinflussende Wirkung haben. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Veröffentlichung rasend schnell über digitale Verbreitungswege wie Social-Media-Kanäle mit unter Umständen sehr großer Reichweite erfolgt oder über (vermeintlich) seriöse Quellen, also Personen, denen Wählende grundsätzlich Vertrauen entgegenbringen.

3

Verlust der Rechtsstellung als Partei

Bei Bundestagswahlen können nur Parteien Landeslisten einreichen. Aufgrund dessen stellt der Bundeswahlausschuss vor jeder Bundestagswahl spätestens am 79. Tag vor der Wahl für alle Wahlorgane verbindlich fest, welche politischen Vereinigungen als Parteien anzuerkennen sind.

Nach § 2 Absatz 2 Satz 2 Parteiengesetz (PartG) verliert eine Vereinigung ihre Rechtsstellung als Partei, wenn sie sechs Jahre lang entgegen der Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung gemäß § 23 PartG keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hat.

Nach aktueller Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts führt allein die verspätete Einreichung von Rechenschaftsberichten nicht zum Verlust der Parteieigenschaft. Ein solcher tritt erst dann ein, wenn innerhalb des Sechsjahreszeitraums kein den Mindestanforderungen des § 19a Absatz 3 Satz 5 PartG genügender Rechenschaftsbericht vorgelegt wird (Bundesverfassungsgericht [BVerfG], Beschluss vom 22. Juli 2021, 2 BvC 8/21). Diese ergangene Rechtsprechung sollte sich im Wortlaut der Norm auch klarstellend wiederfinden.

Darüber hinaus konnte der Bundeswahlausschuss im Rahmen der Bundestagswahl 2021 eine Vereinigung nicht als Partei anerkennen, die zwar Rechenschaftsberichte eingereicht hatte, deren formelle Mindestanforderungen aber nicht erfüllt waren (Niederschrift über die 1. Sitzung des Bundeswahlausschusses für die Bundestagswahl 2021 vom 8. und 9. Juli 2021, laufende Nummer 48; dazu Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 22. Juli 2021, 2 BvC 10/21): Denn hierzu zählt gemäß § 23 Absatz 2 Satz 1 und 2 PartG, dass der Rechenschaftsbericht nach den Vorschriften der §§ 29 bis 31 PartG von einem Wirtschafts- oder einem vereidigten Buchprüfer zu prüfen und zu testieren ist. Die Testatpflicht entfällt gemäß § 23 Absatz 2 Satz 4 PartG lediglich dann, wenn eine Partei nicht an der staatlichen Parteienfinanzierung teilnimmt und im Rechnungsjahr weder über Einnahmen noch über ein Vermögen von mehr als 5 000 Euro verfügt.

Es sollte in Erwägung gezogen werden, die formellen Anforderungen an einen Rechenschaftsbericht, deren

Nichtbeachtung zum Verlust der Rechtsstellung als Partei führen können, in Hinblick auf Kleinstparteien zu lockern, namentlich die Einnahmen- und Vermögensuntergrenze des § 23 Absatz 2 Satz 4 PartG.

4

Deutsche im Ausland

Wählen kann nur, wer in ein Wählerverzeichnis eingetragen ist. Deutsche im Ausland, die nicht in Deutschland gemeldet sind, werden als sogenannte Auslandsdeutsche nicht von Amts wegen in ein Wählerverzeichnis eingetragen. Wollen Auslandsdeutsche an Bundestagswahlen teilnehmen, müssen sie vor jeder Wahl einen schriftlichen Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis der zuständigen Gemeinde stellen (§ 18 Bundeswahlordnung [BWO]).

4.1 Digitale Antragstellung

Viele Auslandsdeutsche haben dem Büro des Bundeswahlleiters in der Vergangenheit wiederholt von teils sehr langen Postlaufzeiten beim Versand von Wahlunterlagen berichtet. Daher seien trotz rechtzeitiger Antragstellung Briefwahlunterlagen so spät bei ihnen eingetroffen, dass eine fristgerechte Rücksendung der Wahlbriefe nach Deutschland nicht mehr möglich gewesen sei. Diese Situation hatte sich zur Bundestagswahl 2021 pandemiebedingt sogar verschärft (berichtet wurde über Postlaufzeiten etwa nach Australien von drei Wochen und länger). Nicht in allen Ländern stand für den Versand der amtliche Kurierweg offen.

Gemäß § 18 Absatz 1 Satz 3 BWO müssen Auslandsdeutsche ihren Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis der zuständigen Gemeinde „persönlich und handschriftlich“ unterzeichnen. Der Antrag muss zudem der Gemeinde im Original übermittelt werden. Eine Einreichung per E-Mail oder Fax ist nicht ausreichend. Der Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis ist aktuell für jede Wahl einzeln erforderlich.

Die Ausübung des Wahlrechtes könnte zumindest für die Antragstellung dadurch erleichtert und beschleunigt werden, dass sie nicht per Briefpost erfolgen muss, sondern das Verfahren digitalisiert wird (Antragstellung

über das Internet). Es sollte im Hinblick auf den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl (= gleiche Ausübung des Wahlrechts für alle Wahlberechtigten) intensiv diskutiert werden, ob (digitale) Möglichkeiten denkbar sind, beispielsweise eine Authentifizierung mithilfe des elektronischen Personalausweises. Gemäß § 3a Absatz 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) kann bereits heute teilweise die Verwendung eines behördlichen elektronischen Formulars und des elektronischen Identitätsnachweises die Schriftform bei Verwaltungsvorgängen ersetzen. Auch für die Durchführung von Wahlen sollte im Rahmen des gesetzlich Möglichen die Digitalisierung vorangetrieben werden.

4.2 Das aktive Wahlrecht von Deutschen im Ausland

Die derzeitige Regelung des Wahlrechts der Auslandsdeutschen knüpft unter anderem daran an, ob der Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland länger als 25 Jahre zurückliegt (§ 12 Absatz 2 BWG). Die hiervon betroffenen Auslandsdeutschen sind nur dann wahlberechtigt, wenn sie aus anderen Gründen persönlich und unmittelbar Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland erworben haben und von ihnen betroffen sind. Diese Vertrautheit beziehungsweise Betroffenheit ist im Einzelfall von ihnen bei der Antragstellung auf Eintragung in das Wählerverzeichnis darzulegen. Die für den Antrag zuständige Behörde entscheidet dann, ob die Voraussetzungen erfüllt sind. Mit Blick auf die stetig zunehmende Mobilität der Bürgerinnen und Bürger ist diese Typisierung möglicherweise inzwischen zu allgemein gefasst, da sich die Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in Deutschland und die Betroffenheit von den Verhältnissen dort individuell sehr stark unterscheiden kann. Überdies lässt sich heutzutage die Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen unproblematisch durch einen Abruf aus zahlreichen Quellen, insbesondere über das Internet, herstellen und aufrechterhalten. Ein tatsächlicher, physischer Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland ist dafür nicht erforderlich. Es sollte daher eine flexiblere, nach Ablauf einer gewissen Aufenthaltsdauer im Ausland mehr am Einzelfall orientierte Regelung erwogen werden.

4.3 Elektronischer Informationsaustausch über Deutsche im Ausland

Nach aktueller Rechtslage ist der Bundeswahlleiter von der Eintragung in das Wählerverzeichnis unverzüglich durch Übersendung der Zweitausfertigung des Antrags oder einer Kopie der Erstaussfertigung des Antrages zu unterrichten (§ 18 Absatz 5 Satz 4 und Absatz 6 Satz 3 BWO, Anlagen 1, 2 zur BWO; § 17 Absatz 5 Satz 4 und Absatz 6 Satz 3 Europawahlordnung [EuWO], Anlagen 1, 2 zur EuWO).

Die Information über die Eintragung von im Ausland lebenden Deutschen/Rückkehrenden in das Wählerverzeichnis sollte künftig von den Gemeinden – ähnlich wie beim Informationsaustausch bei Europawahlen – elektronisch in einem standardisierten Dateiformat an den Bundeswahlleiter übermittelt werden. Eine entsprechende Änderung wäre ressourcenschonender und brächte vielfältige Erleichterungen:

Für Auslandsdeutsche beziehungsweise Rückkehrende hätte dies den Vorteil, dass nurmehr eine Ausfertigung auszufüllen und zu übersenden wäre. Gemeindebehörden müssten die Eintragung in das Wählerverzeichnis nicht mehr auf der Rückseite der Zweitausfertigung schriftlich bescheinigen. Bei ihnen entfielen außerdem die Kosten des Versands an den Bundeswahlleiter, zumal ein elektronischer Workflow zu einer Zeitersparnis führen würde (so die Erfahrungen bei der Europawahl). Überdies entfielen beim Bundeswahlleiter die aufwendige Erfassung der übersandten Zweitausfertigungen. Ein weiterer positiver Effekt dürfte zudem in einer erheblichen qualitativen Verbesserung der Daten und einer beschleunigten Prüfung auf Doppeleintragungen liegen. Eine schnellere Benachrichtigung der Gemeindebehörde nach § 18 Absatz 5 Satz 5, Absatz 6 Satz 4 BWO, § 17 Absatz 5 Satz 5 und Absatz 6 Satz 4 EuWO wäre so möglich.

5

Gemeinsame Ergebnisermittlung und -feststellung nach § 68 Absatz 2 BWO

Zum besseren Schutz des Wahlgeheimnisses im Falle unerwartet kleiner Wählerzahlen – beispielsweise, weil der Anteil von Briefwählerinnen und Briefwählern in einem Wahlbezirk gestiegen ist – sah § 68 Absatz 2 BWO für die Bundestagswahl 2021 Folgendes vor: Der Wahlvorstand zählt anhand der Stimmabgabevermerke im Wählerverzeichnis und der eingenommenen Wahlscheine die Wählenden. Ergibt die Zählung, dass weniger als 50 Wählende ihre Stimme abgegeben haben, übergibt der Wahlvorstand auf Anordnung der Kreiswahlleitung die Wahlunterlagen einem anderen Wahlvorstand zur gemeinsamen Ergebnisermittlung und -feststellung.

Das bedeutete in der Praxis, dass bei der Bundestagswahl 2021 in 413 Fällen die jeweils zuständige Kreiswahlleitung die Übergabe der Wahlunterlagen an einen anderen Wahlvorstand anordnete. Das Verfahren hierfür ist aufwendig. Zudem ist in solchen Fällen die Ermittlung von Gemeindeergebnissen, an denen ein großes öffentliches Interesse besteht, oft nicht mehr möglich.

Es wird daher angeregt, die Grenze von 50 Wählerinnen und Wählern herabzusetzen. Das Wahlgeheimnis dürfte durch eine angemessene Absenkung nicht gefährdet sein, da ein Rückschluss des Wahlvorstands auf das Wahlverhalten einzelner Wählender auch bereits bei deutlich weniger Wählenden ausgeschlossen wäre. Dadurch könnten die Zahl der Fälle, in denen eine Auszählung durch einen anderen Wahlvorstand erforderlich wird, und der damit verbundene organisatorische Aufwand einschließlich zeitlicher Verzögerung der Ergebnisermittlung möglichst gering gehalten werden.

Eine Änderung des § 7 Nummer 1 BWO dürfte hingegen nicht empfehlenswert sein. Bei der Zahl von 50 Wahlbriefen handelt es sich anders als bei § 68 Absatz 2 BWO nicht um die Zahl der tatsächlich auf einen Wahlvorstand entfallenden Stimmzettel, sondern lediglich um eine ex ante angestrebte Soll-Größe. In der Praxis kann die Zahl der tatsächlich auf einen Briefwahlvorstand entfallenden Wahlbriefe darunter liegen. Um eine Gefährdung des Wahlgeheimnisses bei der Briefwahl möglichst auszuschließen, sollte diese Zahl daher nicht gesenkt werden.

Allerdings sollte erwogen werden, eine Regelung zu treffen, wie zu verfahren ist, wenn es sich bei dem abgebenden Wahlbezirk um einen solchen handelt, welcher in die repräsentative Wahlstatistik einbezogen wird. Durch die Zusammenführung der Stimmzettel mit und ohne Unterscheidungsaufdruck blieben die Stimmzettel des abgebenden Wahlbezirks weiterhin identifizierbar und mithin eine Gefährdung des Wahlgeheimnisses bestehen. Zur Bundestagswahl 2021 hatte der Bundeswahlleiter die (jedoch rechtlich nicht bindende) Empfehlung gegeben, dass in einem solchen Fall als „aufnehmender“ Wahlbezirk ein ebenfalls in die repräsentative Wahlstatistik einbezogener Wahlbezirk ausgewählt wird. Dadurch würde außerdem vermieden, dass der abgebende Wahlbezirk für die repräsentative Wahlstatistik ausfällt.

6

Ausstattung der Wahlvorstände

Gemäß §49 BWO und §42 EuWO übergeben die Gemeindebehörden dem Wahlvorsteher oder der Wahlvorsteherin eines jeden Wahlbezirks vor Beginn der Wahlhandlung die erforderlichen Wahlunterlagen. Die Art und Weise der „Übergabe“ geben die gesetzlichen Vorschriften nicht im Wortlaut vor. Bei der Bundestagswahl 2021 traten in Berlin in diesem Zusammenhang erhebliche Probleme auf, da die Bezirkswahlämter den Transport der Stimmzettel in die Urnenwahllokale unterschiedlich organisierten. Teilweise erfolgte die Lieferung der Wahlunterlagen in der Woche vor der Wahl in die Wahlräume. Teilweise sei die Aufbewahrung vor Ort aber nicht hinreichend sicher erschienen, weil – nach mündlicher Angabe der damaligen Landeswahlleiterin – keine abschließbaren Räume zur Verfügung gestanden hätten. In diesen Fällen erhielten die Wahlvorsteherinnen und Wahlvorsteher lediglich eine Grundausstattung an Stimmzetteln, die nicht für den ganzen Wahltag ausgereicht hat. Es sei geplant gewesen, die übrigen Stimmzettel im Laufe des Wahltages in die betroffenen Wahlräume zu liefern. Bei der Auslieferung am Wahltag sei es dann aber durch den am gleichen Tag stattgefundenen Berlin-Marathon, andere Verkehrsbehinderungen und Ausfälle von Fahrerinnen und Fahrern zu Verzögerungen gekommen. Das hat dazu geführt, dass am Wahltag zeitweise keine Stimmzettel zur Verfügung standen.

In anderen Bezirken waren die Stimmzettel den Wahlvorsteherinnen und Wahlvorstehern am Tag vor der Wahl übergeben worden. Wegen der Menge des zu transportierenden Materials sei das eine besondere Herausforderung gewesen: Durch die gleichzeitig mit der Bundestagswahl durchgeführten Berliner Wahlen (zum Abgeordnetenhaus von Berlin und zu den zwölf Bezirksverordnetenversammlungen) und einer Volksentscheid waren je Wählerin beziehungsweise Wähler insgesamt fünf Stimmzettel erforderlich.

Um solche Mängel der Wahlorganisation künftig zu vermeiden, sollte klar geregelt werden, dass

- › der Wahlraum mit den genannten Wahlunterlagen auszustatten ist,
- › sich die Pflicht der Gemeindebehörde nicht in einer bloßen Übergabe der Unterlagen erschöpft und
- › Wahlvorsteherinnen und Wahlvorsteher die Unterlagen nicht selbst abholen und in den Wahlraum verbringen müssen.

7

Besondere Vorkommnisse während der Wahlhandlung

Im Zuge der Prüfung beziehungsweise Aufarbeitung der in Berlin am Wahltag bekannt gewordenen Mängel ist aufgefallen, dass die Dokumentation von Vorfällen in den Wahlbezirken stellenweise äußerst lückenhaft und unzureichend erfolgte. In einigen Fällen ist beispielsweise nicht bekannt, in welchem Zeitraum beziehungsweise wie lange Wahlräume geschlossen waren oder wann die Wahlhandlung beendet wurde. Eine vollständige Sachverhaltsaufklärung ist dadurch erheblich erschwert, wenn nicht gar unmöglich – ein Zustand, der im Hinblick auf das Transparenzgebot verbessert werden muss.

Nach §81 Absatz 1 BWO prüfen die Landeswahlleitungen und der Bundeswahlleiter, ob die Wahl nach den Vorschriften des Bundeswahlgesetzes und der Bundeswahlordnung durchgeführt worden ist. Nach dem Ergebnis der Prüfung entscheiden sie, ob Einspruch gegen die Wahl einzulegen ist. Das Muster der Wahlniederschrift über die Ermittlung und Feststellung des Ergebnisses

der Wahl im Wahlbezirk (Anlage 29 zur BWO) sieht unter Punkt 2.9 die Angabe vor, ob besondere Vorfälle während der Wahlhandlung zu verzeichnen waren. Hierüber sind Niederschriften anzufertigen und als Anlagen der Wahl-niederschrift beizufügen. Die Muster der Niederschrift über die Sitzung des Kreiswahlausschusses (Anlage 32 zur BWO) und des Landeswahlausschusses (Anlage 33 zur BWO) sehen jedoch keine entsprechende Erklärung vor. Der Bundeswahlleiter kann deshalb anhand der ihm übersandten Niederschriften der Kreiswahlausschüsse (§ 76 Absatz 8 BWO) und der Landeswahlausschüsse (§ 77 Absatz 5 BWO) nicht erkennen, ob während der Wahlhandlung besondere Vorkommnisse aufgetreten sind, die einen Verstoß gegen die Vorschriften des Bundeswahlgesetzes beziehungsweise der Bundeswahlordnung darstellen, sodass Einspruch beim Deutschen Bundestag einzulegen ist.

Daher wird angeregt, in den Anlagen 32 und 33 zur BWO unter Punkt 2.1 einen Eintrag analog Punkt 2.9 der Anlage 29 zur BWO vorzusehen, ob besondere Vorfälle während der Wahlhandlung zu verzeichnen waren, und dass diese gegebenenfalls in Form einer Niederschrift als Anlage beizufügen sind.

8

Ergänzung der Wahlbenachrichtigung zum Sperrvermerk bei beantragter Briefwahl

Hat eine wahlberechtigte Person einen Wahlschein erhalten, so wird im Wählerverzeichnis in der Spalte für den Vermerk über die Stimmabgabe „Wahlschein“ oder „W“ eingetragen (§ 30 BWO; § 29 EuWO). Eine Stimmabgabe ist für diese Personen dann nur noch unter Vorlage des Wahlscheins möglich. In der Vergangenheit haben den Bundeswahlleiter Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern erreicht, denen beantragte Briefwahlunterlagen nicht rechtzeitig zugegangen waren und die sich am Wahltag zum Wahlraum begeben haben in der Annahme, ihre Stimmen dort ohne Vorlage des Wahlscheins per Urnenwahl abgeben zu können.

Um solche Irrtümer künftig zu vermeiden, sollte die Rückseite der Wahlbenachrichtigung beziehungsweise der Wahlscheinantrag (Anlage 4 zu § 19 Absatz 2 BWO;

Anlage 4 zu § 18 Absatz 2 EuWO) um den Hinweis ergänzt werden, dass nach erfolgter Beantragung eines Wahlscheins eine Stimmabgabe im Wahlraum ebenfalls nur unter Vorlage des Wahlscheins möglich ist.

9

Anrufung des Bundeswahlausschusses im Mängelbeseitigungsverfahren

Nach § 18 Absatz 3 Satz 6 BWG kann der Vorstand einer Vereinigung, die nach § 18 Absatz 2 BWG ihre Beteiligung an der Bundestagswahl angezeigt hat, gegen Verfügungen des Bundeswahlleiters im Mängelbeseitigungsverfahren den Bundeswahlausschuss anrufen. Von diesem Instrument hat zur Bundestagswahl 2021 eine Partei Gebrauch gemacht. Die Einberufung des Bundeswahlausschusses zu einer Sondersitzung ist äußerst zeit- und ressourcenaufwendig. Das Instrument steht sämtlichen Vereinigungen offen, die eine Beteiligungsanzeige eingereicht haben (zur Bundestagswahl 2021 insgesamt 87 Vereinigungen), und es kann auch wiederholt genutzt werden. Daher können die Kapazitäten des Bundeswahlleiters in der Wahlvorbereitung bereits durch nur wenige Verfahren erheblich in Anspruch genommen werden. Die Möglichkeit der vorherigen Anrufung des Bundeswahlausschusses sollte aus diesem Grund möglichst eingeschränkt oder durch ein vereinfachtes Verfahren (zum Beispiel die Möglichkeit der Behandlung im schriftlichen Verfahren) ersetzt werden.

10

Abgabe der Versicherung an Eides statt durch Ersatzperson

Mit jedem Wahlvorschlag haben Parteien eine Versicherung an Eides statt einzureichen, mit der sie bestätigen, dass bei der Kandidatenaufstellung grundlegende wahlrechtliche Anforderungen eingehalten worden sind (Anlage 18 zu § 34 Absatz 5 Nummer 3 Buchstabe a sowie Anlage 24 zu § 39 Absatz 4 Nummer 3 BWO). Ist eine der von der Versammlung hierfür benannten Personen (§ 21 Absatz 6 Satz 2 BWG) an der Unterschriftsleistung gehindert, ist der Wahlvorschlag vom zuständigen

Wahlausschuss zurückzuweisen (§ 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 sowie § 28 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 BWG). Die Vorgaben des § 21 Absatz 6 BWG stellen sicher, dass die gesetzlich normierten Anforderungen an die Aufstellung der Listenbewerberinnen und Listenbewerber tatsächlich beachtet werden und insoweit die innere Ordnung der Parteien dem Gebot des Artikels 21 Absatz 1 Satz 3 Grundgesetz und damit demokratischen Grundsätzen Rechnung trägt. Das Erfordernis eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses gebietet besonders im Verfahren der Landeslistenaufstellung, dass jedem stimmberechtigten Mitglied des Aufstellungsorgans als Kernbestand einer demokratischen Wahl ein Vorschlagsrecht zukommt. Zugleich gewährleistet die Vorschrift, dass die entsprechenden Nachweise erbracht werden können und der Landesausschuss, auch ohne eigene Ermittlungen, die Einhaltung gesetzlicher Anforderungen prüfen und kurzfristig eine Entscheidung treffen kann. In der Folge muss es für die Wahlorgane möglich sein, den ordnungsgemäßen Ablauf des Aufstellungsverfahrens in seiner Gesamtheit aus den vorzulegenden Unterlagen abzuleiten.

Um im Verhinderungsfall einer Person (etwa durch deren Tod) Nachteile für die Partei im Wahlverfahren zu vermeiden, könnte der Partei ermöglicht werden, die Versicherung an Eides statt durch eine – gegebenenfalls von der Versammlung vorab bestimmte – Ersatzperson unterzeichnen zu lassen.

11

Unterscheidungsbezeichnung bei Namensgleichheit von Parteien

Parteien sind unter Beachtung des § 4 PartG grundsätzlich in der Wahl ihrer Namensgebung frei. Jedoch reichten zur Bundestagswahl 2021 zwei Parteien Beteiligungsanzeigen beziehungsweise auch Wahlvorschläge ein, deren Parteinamen sich lediglich durch die Großbeziehungsweise Kleinschreibung eines einzigen Buchstabens unterschieden.

Die Rechtslage sieht bisher vor, dass die Kreis- oder Landesausschüsse den Wahlvorschlägen mehrerer Parteien bei der Zulassung eine Unterscheidungsbezeichnung beifügen, wenn die Namen oder Kurzbezeichnungen Anlass zu Verwechslungen geben (§ 36

Absatz 4 Satz 3 und § 41 Absatz 1 Satz 2 BWO). Das kann zur Folge haben, dass Parteien im Bundesgebiet verschiedene Unterscheidungsbezeichnungen im Wahlverfahren führen, oder dass gesonderter Abstimmungsbedarf bei den Kreis- oder Landesausschüssen entsteht, um solche Abweichungen zu vermeiden.

Es ist zu überlegen, ob bei Verwechslungsgefahr stattdessen bereits der Bundesausschuss bei seiner Entscheidung über die Anerkennung als Partei den Namen oder Kurzbezeichnungen bundesweit einheitliche Unterscheidungsbezeichnungen für das Wahlverfahren beifügt.

12

Bekanntmachungen der Wahlvorschläge ohne vollständige Anschrift der Wahlwerbenden

Bedrohungen, Beleidigungen, Gewalt – diese Aufzählung von Angriffsbeispielen ist nicht abschließend und prägte leider zum Teil auch bei der Bundestagswahl 2021 den Wahlkampf von Wahlwerbenden. Zu ihrem Schutz und ebenso zum Schutz von Abgeordneten wird angeregt, dass künftig keine vollständigen Anschriften von Wahlwerbenden bekannt zu machen sind, sondern lediglich reduzierte Angaben (etwa der Wohnort). Damit könnte zudem ein Nachweis entfallen, dass im Melderegister ein Sperrvermerk gemäß § 51 Absatz 1 Bundesmeldegesetz eingetragen ist (§ 38 Satz 4 BWO; § 37 Absatz 1 Satz 3 EuWO). Diesen Nachweis haben Wahlwerbende in der Vergangenheit teilweise nicht rechtzeitig erbracht mit der Folge, dass die vollständige Anschrift bekannt gemacht wurde (beziehungsweise werden musste), obwohl die Wahlwerbenden dies nicht wollten. Um ihre Erreichbarkeit herzustellen könnte erwogen werden, dass Wahlwerbende im Wahlvorschlag für die Bekanntmachung eine E-Mail-Adresse oder ein Postfach anzugeben haben (siehe etwa § 27 Satz 1 Landeswahlordnung Nordrhein-Westfalen).

13

Senkung der Zahl der Unterstützungsunterschriften bei vorgezogenen Neuwahlen

Aufgrund der Einschränkungen infolge der COVID-19-Pandemie und der damit verbundenen erschwerten Bedingungen hatte der Gesetzgeber für die Bundestagswahl 2021 die Zahl der mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten einzureichenden Unterstützungsunterschriften auf jeweils ein Viertel reduziert. Es wird aufgrund der dadurch gewonnenen Erfahrungswerte angeregt, auch für vorgezogene Bundestagswahlen infolge einer Auflösung des Deutschen Bundestages (Artikel 63 Absatz 4 sowie Artikel 68 Absatz 1 Grundgesetz) die Zahl der erforderlichen Unterstützungsunterschriften zu verringern. Den Parteien und Einzelbewerbenden steht in einem solchen Fall erheblich weniger Zeit für die Unterschriftensammlung zur Verfügung als sonst. Dies sollte im Wahlverfahren berücksichtigt werden.

14

Beschwerdeberechtigung zur Erhebung einer Wahlprüfungsbeschwerde

Das zweistufige Wahlprüfungsverfahren richtet sich bei Bundestagswahlen nach den Vorschriften des Wahlprüfungsgesetzes. Die erste Stufe ist ein schriftlicher Einspruch beim Deutschen Bundestag. Den Einspruch kann jede oder jeder Wahlberechtigte, jede Gruppe von Wahlberechtigten und in amtlicher Eigenschaft jede Landeswahlleitung, der Bundeswahlleiter und die Präsidentin des Deutschen Bundestages einlegen (§ 2 Absatz 2 Wahlprüfungsgesetz). Die Entscheidung über den Einspruch bereitet der Wahlprüfungsausschuss vor. Anschließend entscheidet das Plenum des Deutschen Bundestages durch Beschluss.

Auf der zweiten Stufe kann gegen diesen Beschluss innerhalb von zwei Monaten Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht erhoben werden (Wahlprüfungsbeschwerde nach Artikel 41 Absatz 2 Grundgesetz in Verbindung mit § 48 Absatz 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz).

Um Beschwerde erheben zu können, muss Beschwerdeberechtigung vorliegen. Der Gesetzgeber hat im § 48 Absatz 1 Hs. 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz den Kreis der Beschwerdeberechtigten abschließend geregelt. Demnach sind der Abgeordnete, dessen Mitgliedschaft bestritten ist, eine wahlberechtigte Person oder eine Gruppe von wahlberechtigten Personen, deren Einspruch vom Bundestag verworfen worden ist, sowie eine Fraktion oder eine Minderheit des Bundestages, die wenigstens ein Zehntel der gesetzlichen Mitgliederzahl umfasst, berechtigt, Beschwerde zu erheben.

Der Kreis der Beschwerdeberechtigten ist damit enger als der Kreis der Einspruchsberechtigten nach § 2 Absatz 2 Wahlprüfungsgesetz. Die in amtlicher Eigenschaft Einspruchsberechtigten, nämlich die Landeswahlleitungen, der Bundeswahlleiter oder die Präsidentin des Deutschen Bundestages, sind nicht genannt und dementsprechend nicht beschwerdeberechtigt.

Der Einspruch des Bundeswahlleiters gegen die Gültigkeit der Bundestagswahl 2021 in Teilen Berlins war ein Novum in der Geschichte der Bundesrepublik, ebenso dessen teilweise Zurückweisung durch den Deutschen Bundestag. Die Rolle des Bundeswahlleiters als aktiver Verfahrensbeteiligter endete aufgrund der fehlenden Beschwerdeberechtigung mit Beschluss des Deutschen Bundestages. Dabei gibt es nach wie vor einige wichtige Fragen, die der Klärung bis zu den nächsten Wahlen bedürfen. Es braucht insbesondere Rechtssicherheit dahingehend, wann ein Wahlfehler vorliegt und wann dieser Mandatsrelevanz entfaltet. Ob das Bundesverfassungsgericht Klarheit schaffen kann, hängt nun allein davon ab, ob Personen aus dem Kreis der Beschwerdeberechtigten eine Beschwerde erheben.

Der Gesetzgeber sollte angesichts der veränderten Ausgangslage überlegen, ob nicht auch den in amtlicher Eigenschaft Einspruchsberechtigten (Landeswahlleitungen, Bundeswahlleiter und Präsidentin des Deutschen Bundestages) die zweite Stufe der Beschwerdeerhebung zum Bundesverfassungsgericht zu eröffnen ist – also mithin der in § 48 Bundesverfassungsgerichtsgesetz normierte Kreis der Beschwerdeberechtigten um diese Personen zu erweitern ist.

15

Fazit und Ausblick

Ein Bundeswahlleiter hat im Rahmen seiner Aufgabenwahrnehmung das geltende Bundeswahlrecht zu berücksichtigen und anzuwenden. Seine Erfahrungswerte und die der weiteren Wahlorgane tragen aufgrund ihrer unmittelbaren Nähe zur Wahlorganisation und -durchführung neben gesellschaftlichen Entwicklungen, dem digitalen Fortschritt, aber auch neuen verfassungsgerichtlichen Entscheidungen, entscheidend dazu bei, Veränderungspotenziale zu eruieren und Veränderungsprozesse zu erwägen.

Nach jeder bundesweiten Wahl findet eine Evaluation statt. Erfahrungswerte werden zusammengetragen und diskutiert. Für eine Anpassung der wahlrechtlichen Vorschriften ist sodann der Gesetzgeber beziehungsweise der zuständige Verordnungsgeber zuständig. Im Rahmen des Möglichen unterstützt jede Person in der Funktion des Bundeswahlleiters hierbei, früher wie auch heute.

Wahlen sind gelebte Demokratie, damit geht eine stetige Veränderung einher – und das ist gut so. 

RECHTSGRUNDLAGEN

Bundesmeldegesetz (BMG) vom 3. Mai 2013 (BGBl. I Seite 1084), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 21. Juli 2022 (BGBl. I Seite 1182) geändert worden ist.

Bundeswahlgesetz (BWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I Seite 1288, 1594), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 3. Juni 2021 (BGBl. I Seite 1482) geändert worden ist.

Bundeswahlordnung (BWO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 2002 (BGBl. I Seite 1376), die zuletzt durch Artikel 10 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I Seite 1328) geändert worden ist.

Europawahlordnung (EuWO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Mai 1994 (BGBl. I Seite 957), die zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 18. Juni 2019 (BGBl. I Seite 834) geändert worden ist.

Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I Seite 1473), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I Seite 1724) geändert worden ist.

Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz – PartG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I Seite 149), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I Seite 3436) geändert worden ist.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Juni 2022 (BGBl. I Seite 968) geändert worden ist.

Landeswahlordnung (LWahlO) Nordrhein-Westfalen vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. Seite 548, 964), die zuletzt durch Verordnung vom 15. Juni 2021 (GV. NRW. Seite 790, 1210) geändert worden ist.

Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I Seite 102), das zuletzt durch Artikel 24 Absatz 3 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I Seite 2154) geändert worden ist.

Wahlprüfungsgesetz (WahlPrG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 111-2, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 11 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I Seite 1328) geändert worden ist.



Stefan Ditttrich

studierte Volkswirtschaftslehre in Göttingen und arbeitet seit 2000 in verschiedenen Funktionen und Fachbereichen im Statistischen Bundesamt. Seit 2014 leitet er die Gruppe „Zensus“ und ist in dieser Funktion fachlicher Projektleiter für den Zensus 2022.

Corinna Bretsch, Halina Danuta Stepień, Ingeborg Vorndran, Bernd Michel, Birgit Kleber, Ulrike Timm und Miriam Pfahl

sind in der Gruppe „Zensus 2022“ des Statistischen Bundesamtes tätig und waren an der Erstellung dieses Artikels unterstützend beteiligt.

DER ZENSUS 2022 – MIT ONLINE FIRST AN DER SCHWELLE ZU EINEM REGISTERZENSUS

Stefan Ditttrich, Corinna Bretsch, Halina Danuta Stepień, Ingeborg Vorndran, Bernd Michel, Birgit Kleber, Ulrike Timm, Miriam Pfahl

🔗 **Schlüsselwörter:** Volkszählung – Zensus – Wohnungszählung – Einwohnerzahl – Haushaltebefragung

ZUSAMMENFASSUNG

Der Beitrag erläutert die rechtlichen Grundlagen und die Grundzüge des Modells für den Zensus 2022. Er fokussiert auf die Änderungen gegenüber dem letzten Zensus: Erhebungsmerkmale, die Ermittlung der Einwohnerzahlen in kleinen Gemeinden, den Referenzdatenbestand, die Mehrfachfallprüfung, Online First und das angewendete Geheimhaltungsverfahren. Besonderes Augenmerk liegt auf dem Stand der Arbeiten im Herbst 2022, ein halbes Jahr nach dem Zählungstichtag 15. Mai 2022.

🔗 **Keywords:** population census – census – census of housing – number of inhabitants – household survey

ABSTRACT

This article explains the legal basis and the basic features of the model used for the 2022 Census. It focuses on the changes compared with the last census: survey variables, determining the number of inhabitants in small municipalities, the stock of reference data, checking for multiple registration, Online First, and the confidentiality procedures applied. Special emphasis is on the progress of work in the autumn of 2022, half a year after the census date of 15 May 2022.

1

Einleitung

Volkszählungen gibt es in Deutschland schon seit langer Zeit – bereits im Jahr 1816 fand die erste umfassende Erhebung in Preußen statt. Volkszählungen in Form einer Vollerhebung wurden zuletzt 1987 im früheren Bundesgebiet und 1981 in der ehemaligen DDR durchgeführt, also vor der deutschen Vereinigung 1990. Mit dem Zensus 2011 wurde das Verfahren auf ein kombiniertes Modell aus Registerdaten und ergänzenden Befragungen umgestellt. Durch den großen Aufwand und die weitreichenden Auswirkungen stehen Volkszählungen im Fokus der öffentlichen Wahrnehmung. Dies führte sowohl vor der Volkszählung 1987 als auch nach dem Zensus 2011 zu Klagen bis hin zum Bundesverfassungsgericht.

Am 15. Mai 2022 war der Stichtag für den Zensus 2022, der den eingeschlagenen Weg eines registergestützten Verfahrens des Zensus 2011 fortführt. Gegenüber dem vorherigen Zensus sind zwei methodische Änderungen besonders hervorzuheben: Zum einen ist dies die Fokussierung auf den Online-Meldeweg (Online First), um die notwendigen Befragungen noch belastungsärmer für alle Beteiligten auszugestalten. Zum anderen wurde aufgrund der Erfahrungen beim Zensus 2011 die Befragung auf Stichprobenbasis zur Korrektur der Melderegister nun in allen Gemeinden durchgeführt, also auch in Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Beim Zensus 2011 fand diese nur in Gemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern statt, während in den Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern ein alternatives Korrekturinstrument zum Einsatz kam.

Der folgende Artikel informiert zunächst zum rechtlichen Rahmen der Zensus und erläutert die Grundzüge des Zensusmodells und der Ermittlung der Einwohnerzahl. Das Kapitel Methodische Weiterentwicklungen fokussiert besonders auf die Erhebungsmerkmale, die Ermittlung der Einwohnerzahlen in kleinen Gemeinden, den Referenzdatenbestand, die Mehrfachfallprüfung, Online First und das angewendete Geheimhaltungsverfahren. Das anschließende Kapitel berichtet zum Stand der Arbeiten im Herbst 2022, ein halbes Jahr nach dem Zählungsstichtag 15. Mai 2022. Der Beitrag schließt mit einem Ausblick auf den künftigen Registerzensus.

2

Rechtlicher Rahmen des Zensus

Die Vereinten Nationen empfehlen, die Bevölkerung weltweit alle zehn Jahre zu zählen. Die Europäische Union (EU) hat durch die Verordnung über Volks- und Wohnungszählungen (VO Nr. 763/2008) ihre Mitgliedstaaten verpflichtet, alle zehn Jahre aktuelle Bevölkerungs- und Wohnungsdaten festzustellen. Die europäischen Vorgaben legen den wesentlichen methodischen Rahmen und auch den größten Teil der zu erhebenden Merkmale fest. Bei der rechtlichen Ausgestaltung des Zensus 2022 hat der Gesetzgeber darüber hinaus die Ergebnisse der Evaluation des Zensus 2011 und das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. September 2018¹ berücksichtigt. Die konkrete Ausgestaltung zum Beispiel der zu berücksichtigenden Datenquellen, des Stichprobenumfangs und der Erhebungsmerkmale haben das Zensusvorbereitungsgesetz 2022 und das Zensusgesetz 2022 geregelt.

3

Grundzüge des Zensusmodells und die Ermittlung der Einwohnerzahl

Der Zensus erhebt Informationen zu Personen und Wohnraum in Deutschland. Hierzu zählen demografische, bildungs- und erwerbsstatistische Daten und Angaben zu Haushalten und Familien sowie zu Gebäuden und Wohnungen.

Das Grundmodell des Zensus 2011 zur Erhebung dieser Daten kommt auch 2022 wieder zum Einsatz. Das Modell ist jedoch unter Qualitäts-, Zeit-, Effizienz- und IT-Aspekten optimiert worden. Wesentliche Neuerungen sind die Online-First-Strategie, die Ausweitung der Korrekturstichprobe auf kleine Gemeinden, die Modifizierung der Sonderbereichserhebung, die zentrale IT-Struktur und Datenverarbeitung sowie eine frühere Veröffentlichung der Zensusergebnisse.

1 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 19. September 2018 – 2 BvF 1/15.

Basis des Zensus 2022 sind erneut die Daten aus den Melderegistern und weiteren Verwaltungsregistern. Um die Melderegister auf Über- und Untererfassungen zu überprüfen sowie zusätzliche Merkmale beispielsweise zur Bildung und zur Erwerbstätigkeit zu erheben, erfolgen eine Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis sowie eine Vollerhebung an Anschriften mit Sonderbereichen (Wohnheime und Gemeinschaftsunterkünfte). Daten zu Gebäuden und Wohnungen liefert eine parallel stattfindende Gebäude- und Wohnungszählung, bei der mehr als 20 Millionen Eigentümerinnen und Eigentümer vorzugsweise online die Fragen beantworten.

Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder haben bereits Ende 2017 damit begonnen, Anschriftenregister aus verschiedenen Datenquellen mit mehreren Aktualisierungswellen aufzubauen, um die Befragungen der Personen und Haushalte sowie der Eigentümerinnen und Eigentümer von Wohnraum durchführen zu können. Grundlage waren auch hier die Melderegister; sie wurden um Daten des Bundesamtes für Kartographie und Geodäsie ergänzt, um einen umfassenden Anschriftenbestand zu erhalten. Zur Identifikation der auskunftspflichtigen Eigentümerinnen und Eigentümer von Wohnungen und Häusern sind zudem insbesondere Daten der Grundsteuerstellen und der Liegenschaftskataster in die Anschriftenregister eingeflossen.

Nach Abschluss der Erhebungen und Aufbereitung der Daten erfolgt im Jahr 2023 eine maschinelle Generierung von Haushalten, damit aus den Zensusergebnissen auch Haushalts- und Familienzusammenhänge bereitgestellt werden können.

Für die Ermittlung der Einwohnerzahl bilden die Daten der Melderegister die Grundlage. Aber: Nicht alle Angaben aus den Registern sind präzise und aktuell. Manche Personen sind an ihrem Wohnort gar nicht gemeldet (Untererfassung), andere stehen zwar im Register, sind aber wieder umgezogen oder bereits verstorben (Übererfassung). Zur Ermittlung der Einwohnerzahlen reicht deshalb nicht eine einfache Auszählung aus den Melderegistern. Vielmehr sieht der Zensus 2022 eine Reihe von ergänzenden und korrigierenden Maßnahmen vor: Zum einen erfolgt eine registerinterne Bereinigung durch eine Mehrfachfallprüfung, im Zuge derer unzulässige Dubletten (Personen, die mehrfach mit Haupt- oder alleinigem Wohnsitz oder aber ausschließlich mit Nebenwohnungen gemeldet sind) ausgesteuert werden. Zum anderen

gibt es zwei primärstatistische Erhebungen mit dem Ziel der statistischen Registerkorrektur: die Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis und die Befragung in Wohnheimen und Gemeinschaftsunterkünften.

4

Methodische Weiterentwicklungen

4.1 Erhebungsmerkmale

Die auf dem europäischen Recht basierenden Vorgaben der zu erhebenden Merkmale sind gegenüber dem Zensus 2011 im Wesentlichen gleich geblieben. Änderungen gab es demgegenüber bei den weiteren, durch das Zensusgesetz 2022 festgelegten Merkmalen: Die Religionszugehörigkeit wird beim Zensus 2022 nicht mehr bei der Personenerhebung erfragt, sondern lediglich soweit vorhanden aus den Melderegistern übernommen. Neu aufgenommen wurden für Wohnungen die Merkmale der Nettokaltmiete der Wohnung sowie Dauer und Grund des Leerstands bei leerstehenden Wohnungen. Der Zensus liefert damit einen umfassenden Überblick über die Höhe der Bestandsmieten in ganz Deutschland. Außerdem können die Ergebnisse zum Leerstand für betroffene Kommunen erstmals detailliert aufzeigen, wie lange ein Leerstand andauert und welche Gründe insbesondere für längeren Leerstand vorliegen. Ein weiteres neues Merkmal für Gebäude ist der überwiegende Energieträger der Heizung. Durch die Struktur der Gebäude nach Baujahr und Energieträger der Heizung ist es möglich, eine umfassende Momentaufnahme der derzeit genutzten Energieträger zu stellen. Diese kann beispielsweise künftige Planungen zur erwarteten Altbauusanierung und damit zu erwartenden Förderumfängen unterstützen, aber auch generell Hinweise zur Energieeffizienz der Gebäudesubstanz im Bestand liefern.

4.2 Ermittlung der Einwohnerzahlen in kleinen Gemeinden

Beim Zensus 2011 wurden unterschiedliche Verfahren zur Überprüfung und Korrektur der Angaben aus den Melderegistern angewendet. In Gemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern fand

eine Haushaltsstichprobe zur Ermittlung der Einwohnerzahlen statt. In Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern gab es keine Stichprobe, hier erfolgte stattdessen eine gezielte Befragung.¹² Nach dem erstmals registergestützt durchgeführten Zensus 2011 wurden die genutzten Methoden und Verfahren evaluiert. Die Evaluierung hat gezeigt, dass die in kleineren Gemeinden verwendete gezielte Befragung zwar den erwarteten Korrekturumfang erbracht hat, der ex post festgestellte Korrekturbedarf 2011 jedoch höher war als vorab erwartet. Neu für den Zensus 2022 ist daher, dass die Haushaltebefragung zur Einwohnerzahl-ermittlung grundsätzlich in allen Gemeinden, also auch in Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern, stattfindet.

Für den Zensus 2022 musste festgelegt werden, mit welcher Präzision die Einwohnerzahlen ermittelt werden sollen. Denn: Ein hochgerechnetes Stichprobenergebnis ist stets mit einer der Zufallsauswahl der Stichprobe geschuldeten Unsicherheit behaftet. Würde man die gleiche Präzision (gemessen am relativen Standardfehler) in Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern anstreben wie in Gemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern, müsste der Anteil der zu befragenden Personen in diesen Gemeinden proportional sehr groß sein. Das liegt daran, dass bei kleinen Grundgesamtheiten (hier: Bevölkerung einer Gemeinde) zur Erreichung eines angestrebten Präzisionsziels nicht das Verhältnis Stichprobenumfang zur Grundgesamtheit primär ausschlaggebend ist, sondern die absolute Größe der Stichprobe. Um also eine angestrebte Präzision für die Einwohnerzahlen in zum Beispiel kleineren Gemeinden zu erreichen, muss der absolute Umfang der Stichprobe verhältnismäßig groß sein. Der Stichprobenumfang müsste damit proportional in kleineren Gemeinden zum Teil deutlich größer sein als in größeren Gemeinden.

Zur Entlastung der Bevölkerung wurde daher im Gesetzgebungsverfahren zum Zensus 2022 unter anderem festgelegt, dass eine sogenannte Präzisionszielfunktion zur Bestimmung des angestrebten Präzisionsziels einer Gemeinde verwendet wird. Für Gemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern wird das

gleiche prozentuale Präzisionsziel für die zu ermittelnde Einwohnerzahl angestrebt wie beim Zensus 2011. Für die Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern wird es „gleitend“ mit abnehmen-der Gemeindegröße mithilfe der Präzisionszielfunktion gelockert (Bretschi/Lorentz, 2019).

Um die Bevölkerung in Ländern mit überwiegend kleinteiliger Gemeindestruktur nicht zu stark zu belasten, wurde im Gesetzgebungsverfahren zum Zensusgesetz zudem Folgendes festgelegt: In einzelnen Bundesländern sind Gemeindeverbände beziehungsweise Gemeindeverbandsreste (das heißt verbandsangehörige Gemeinden mit weniger als 2 000 Einwohnerinnen und Einwohnern) als Gemeinden im Sinne dieser Vereinbarungen zum Präzisionsziel zu betrachten (§ 11 Absatz 1 Zensusgesetz 2022). Die Einwohnerzahlen werden hier zunächst für den Gemeindeverband beziehungsweise den Gemeindeverbandsrest ermittelt. Unter Anwendung eines mathematischen Verfahrens werden anschließend die Einwohnerzahlen auf die dem Verband zugehörigen Einzelgemeinden „heruntergebrochen“, sodass auch für die verbandsangehörigen Gemeinden Einwohnerzahlen ermittelt werden können.

Dadurch lassen sich insgesamt geringere Auswahlätze realisieren. Simulationen haben gezeigt, dass gleichwohl ausreichende Stichprobenumfänge auf Gemeindeebene zu erwarten sind, um die Einwohnerzahlen der Gemeinden unterhalb eines Gemeindeverbandes beziehungsweise Gemeindeverbandsrestes belastbar zu ermitteln.¹³

Der Umfang der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Einwohnerzahl-ermittlung beim Zensus 2022 beträgt 10,3 Millionen Personen.

4.3 Der Referenzdatenbestand

Eine weitere Erkenntnis der Evaluierung des Zensus 2011 bestand darin, dass eine getrennte Aufbereitung der einzelnen Erhebungsteile und späte Zusammenführung die Handlungsmöglichkeiten bei der Plausibilisierung beschränkt. Beim Zensus 2022 wurde daher von Beginn an ein zentraler Datenbestand, der sogenannte Referenzdatenbestand, konzipiert. Dieser wird kontinuierlich um

12 Es wurden Personen in der Regel nur an solchen Anschriften persönlich befragt, bei denen es Unstimmigkeiten zwischen den Angaben aus den Melderegistern und den Angaben der Gebäude- und Wohnungszählung gab.

13 Die Gestaltung des Stichprobendesigns für die Haushaltebefragung wurde von Prof. Münnich von der Universität Trier und seinem Team wissenschaftlich begleitet (siehe zum Beispiel Burgard und andere, 2019).

die einzelnen Informationen aus den Erhebungsteilen und Datenquellen ergänzt und stellt die aktuellen Informationen wiederum allen Erhebungsteilen als Referenz bereit. Diese Herangehensweise ermöglichte es, schon im laufenden Erhebungsprozess erhebungsteilübergreifende Plausibilisierungen mit dem Ziel einer Erhöhung der Datenqualität insgesamt durchzuführen. Bei der erhebungsteilübergreifenden Plausibilisierung der existenten Personen werden beispielsweise an einer Anschrift die Informationen aus den Melderegistern mit den Rückläufen aus der Personenerhebung verglichen. Werden an einer Anschrift deutlich mehr existente Personen festgestellt als aufgrund der Daten aus den Melderegistern erwartet wurden, kann das beispielsweise ein Hinweis darauf sein, dass ein Nachbargebäude fälschlicherweise mit erhoben wurde. Die Anschrift wird dann zur Klärung der fehlenden Plausibilität an das zuständige Statistische Landesamt übermittelt.

4.4 Die Mehrfachfallprüfung

Wie bereits beim Zensus 2011 findet auch beim Zensus 2022 eine Mehrfachfallprüfung der Melderegisterdaten sowie der Fehlbestände aus der Sonderbereichserhebung statt. Hierfür wurde basierend auf den Erkenntnissen des Zensus 2011 ein vollständig maschinelles Verfahren entwickelt, das potenzielle Mehrfachfälle aus dem Personenbestand zusammenbringt und anhand fester Regeln auf Zusammengehörigkeit, das heißt Repräsentanz derselben real existierenden Person durch mehrere Personendatensätze, prüft.

Ein wesentlicher Unterschied zu den Mehrfachfallprüfungen des Zensus 2011 stellt die Generierung von Dublettenketten dar. Der Perspektivwechsel von einer Dublette zu einer Kette als finaler Analyseeinheit hat den bedeutenden Vorteil, dass mit Ketten komplexe Meldeverhältnisse nachgebildet werden können. Zudem kann für Ketten die Transitivität sowie die Melderechtskonformität des Mehrfachfalls bezüglich des Wohnungsstatus maschinell überprüft und sichergestellt werden.

In Bezug auf die eingeführte Unterscheidung zwischen den Analyseeinheiten Dubletten und Ketten bedeutet dies, dass alle möglichen Dublettenkombinationen innerhalb einer Kette auf dieselbe Person hindeuten müssen. Bei Zweifeln, dass alle möglichen Dubletten einer Kette dieselbe Person repräsentieren, wird die

Kette unter Rückgriff auf weitere Informationen daraufhin geprüft, ob es sonstige Übereinstimmungen zwischen den Kettengliedern gibt, die im direkten Vergleich womöglich nicht dieselbe Person repräsentieren. Hierzu wird die Kette in Teilmengen (Cluster) aus Kettengliedern mit identischen Ausprägungen in bestimmten Merkmalen eingeteilt und eine maschinelle Clusteranalyse durchgeführt. Liegen keine Informationen vor, welche die Diskrepanz zwischen den Clustern überbrücken, so wird die Kette entlang der untereinander unpaarigen Cluster aufgetrennt. Durch dieses Vorgehen wird die Transitivität jeder Kette sichergestellt.

Die im Zensus 2022 eingesetzte Methode der Mehrfachfallprüfung hat gegenüber dem Vorgehen beim Zensus 2011 wesentliche Vorteile:

1. Der eingesetzte Algorithmus ist transparent und die Ergebnisse sind nachvollziehbar.
2. Unterschiedliche manuelle Entscheidungen durch verschiedene Bearbeitende aufgrund unterschiedlicher Paarigkeitseinschätzungen werden ausgeschlossen.
3. Die maschinellen Prozesse liefern schneller Ergebnisse.
4. Personalkosten für die zeitintensive manuelle Entscheidung von nicht vollständig transitiven und/oder bezüglich des Wohnungsstatus nicht melderechtskonformen Ketten in Bildschirmarbeit können eingespart werden.
5. Die tolerierbaren Abweichungen der Namensinformationen können zu Beginn der Mehrfachfallprüfung vergrößert werden (= Verringerung der „False Negative“). Grund hierfür ist, dass Mehrfachfälle durch den maschinellen Abgleich im Zuge der Mehrfachfallprüfung (Clusteranalyse und Clusterabgleiche) zuverlässig im Zweifel zugunsten der Einwohnerzahl aufgelöst werden, wenn die Namensabweichungen nicht durch andere übereinstimmende Angaben kompensiert werden (= Verringerung der „False Positive“).
6. Durch den Wegfall der Befragung der Bürgerinnen und Bürger zu ihrem aktuellen Meldestatus (Befragung zur Klärung des Wohnsitzes) werden diese merklich entlastet.

4.5 Online First

Seit dem letzten Zensus 2011 nutzen immer mehr Menschen regelmäßig das Internet und touchbasierte mobile Endgeräte. Der Zensus 2022 hat diese Entwicklung aufgegriffen: Die Online-First-Strategie soll eine möglichst hohe Quote der durch die Befragungspersonen selbst-administriert über den Onlinefragebogen übermittelten Daten erreichen. Während bei Unternehmensbefragungen eine Online-Abgabe verpflichtend ist, sofern diese angeboten wird, wurde beim Zensus versucht, das Angebot zur Online-Abgabe möglichst attraktiv, aber auf freiwilliger Basis zu gestalten. Für alle Befragungsteile wurden gleichzeitig alternative Erhebungswege wie der klassische Papierfragebogen konzipiert, um alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen zu erreichen. Lediglich die Existenzfeststellung für die Ermittlung der Einwohnerzahl führten im Regelfall Interviewerinnen und Interviewer durch. Dies hatte methodische Gründe: Beim Zensus wurde eine Anschriftenstichprobe gezogen, weil die zu befragenden Personen im Vorfeld nicht bekannt sind. Eine postalische Zustellung der Online-Kennungen wäre ohne Namenskenntnis mit einer zu großen Unsicherheit behaftet gewesen. Die unterschiedlichen Erhebungswege mit Fokus auf der Online-Erhebung sollten die maximale Erreichbarkeit aller Bevölkerungsschichten sicherstellen. Gleichzeitig sollten beispielsweise durch entfallende Druck- und Scanarbeiten Kosten reduziert sowie eine schnellere Datenbereitstellung realisiert werden. Nicht zu vernachlässigen ist zudem die bessere Qualität der online erhobenen Daten gegenüber Meldungen auf Papier: Bereits während der Dateneingabe finden Plausibilitätsprüfungen statt und so können die Befragungspersonen selbst noch während des Ausfüllens Änderungen vornehmen.

4.6 Geheimhaltungsverfahren

Beim Zensus 2011 wurde die statistische Geheimhaltung durch das Verfahren „SAFE“ (Sichere Anonymisierung für Einzeldaten) sichergestellt. Für den Zensus 2022 haben sich die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder für einen Verfahrenswechsel entschieden. Die Entscheidung zum Wechsel des Verfahrens wurde insbesondere anhand der Kriterien Genauigkeit und Konsistenz getroffen.

Sowohl SAFE als auch die neue sogenannte Cell-Key-Methode basieren darauf, dass einige Fallzahlen in den Tabellen gegenüber ihren Originalwerten leicht verändert ausgewiesen werden. Bei der Cell-Key-Methode werden im Vergleich zu SAFE jedoch nicht die Einzeldaten verändert, sondern leichte Änderungen am Originalergebnis erst bei der Erzeugung der Ergebnisse vorgenommen. Dieser Ansatz ermöglicht eine höhere Genauigkeit bei den veränderten Ergebnissen. Den Ergebnissen oder Tabellenfeldern (= cell) wird dabei fest ein kleiner „Überlagerungswert“ zugewiesen (zum Beispiel + 2 oder – 1), der auch Null betragen kann. Anstelle des Originalergebnisses wird für diese Ergebnisse die Summe aus Originalergebnis und „Überlagerungswert“ veröffentlicht. Falls ein Originalwert exakt Null beträgt, so wird dieser stets unverändert ausgewiesen. Die Überlagerung der Ergebnisse erfolgt unter der Maßgabe, den Schutz der Einzelangaben sicherzustellen und dass sich die Aussagekraft der veröffentlichten Ergebnisse möglichst nicht von den Originalergebnissen unterscheidet.

Das Verfahren behandelt grundsätzlich alle Ergebnisse gleich – auch Rand- und Zwischensummen. Die auf diese Weise behandelten Tabellen sind daher in der Regel nicht exakt additiv, da Innen- und Randwerte unabhängig voneinander überlagert werden. Dies ist sinnvoll, um für Randwerte einen größeren Genauigkeitsverlust zu vermeiden und eine entsprechend hohe Datenqualität zu gewährleisten – ähnlich dem Vorgehen beim kaufmännischen Runden, das Tabellenrandsummen erst exakt berechnet und anschließend rundet, anstatt bereits gerundete Innenwerte aufzuaddieren. Der bekannte Hinweis „Dadurch können sich bei der Summierung von Einzelhäufigkeiten geringfügige Abweichungen in der Endsumme ergeben“ gilt also bei dieser Form der Geheimhaltung sinngemäß.

5

Stand der Arbeiten

Am 15. Mai 2022 war der Stichtag für den Zensus 2022. Seit dem 16. Mai 2022 haben etwa 100 000 Erhebungsbeauftragte in 541 bei den Kommunen eingerichteten Erhebungsstellen Kontakt zu den Auskunftspflichtigen aufgenommen. Der genaue Ablauf der Durchführung war im Vorfeld von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder detailliert ausgearbeitet und in einem kas-

kadenartigen Verfahren über die Statistischen Landesämter und Erhebungsstellen bis hin zu den Interviewerinnen und Interviewern geschult worden. Gesetzlich geregelt ist, dass die Befragungen im Regelfall bis zwölf Wochen nach dem Stichtag, also bis Anfang August, durchzuführen waren. Im Einzelfall beziehungsweise sofern nach den Interviews schriftliche Erinnerungs- und Mahnverfahren notwendig waren, konnten über diesen Termin hinaus Kontaktversuche stattfinden. Ende November 2022 werden die Arbeiten in den Erhebungsstellen für die Personenerhebung – sowohl an normalen Wohnanschriften als auch an den Anschriften mit Sonderbereichen – abgeschlossen werden. Vier Wochen vor Ende der Arbeiten in den Erhebungsstellen konnten bereits etwa 94 % beziehungsweise 11,3 Millionen der anhand der Melderegister zu erwartenden Existenzfeststellungen im System final bearbeitet werden. Der theoretische Wert von 100 % wird dabei im Regelfall nicht erreicht, da durch die Personenerhebung mehr (Fehlbestände) oder weniger (Karteileichen) Personen als in den Melderegistern als Ausgangsgröße angetroffen werden.

Bereits kurz vor dem Stichtag hatten die ersten Statistischen Landesämter mit dem Versand der Zugangskennungen für die Gebäude- und Wohnungszählung begonnen. Hier erfolgte der Kontakt zu den Auskunftspflichtigen ausschließlich postalisch mit der Übermittlung der Zugangsdaten für eine Online-Meldung. Papierfragebogen konnten anschließend auf Wunsch angefordert werden beziehungsweise wurden im Zuge des Erinnerungsverfahrens automatisch bereitgestellt. Bis Anfang November 2022 konnten bereits 23,2 Millionen Rückläufe der Auskunftspflichtigen verarbeitet werden. Dies entspricht etwa 93 % der kontaktierten Auskunftspflichtigen. Neben dieser erfreulich hohen Rückmeldequote ist auch die Nutzung des Online-Angebots ein Erfolg: 19,5 Millionen beziehungsweise 84 % der Rückmeldungen erfolgten online. Die Rückmeldungen an die Auskunftsdienste bestätigten dabei nahezu ausnahmslos die intuitive Bedienbarkeit des Verfahrens.

Vor Beginn des Zensus gab es noch zahlreiche größere Herausforderungen sowohl methodischer als auch organisatorischer Art bei der Vorbereitung zu berücksichtigen. Zunächst musste aufgrund der COVID-19-Pandemie der für den Mai 2021 geplante Zensus um ein Jahr verschoben werden. Dies bedeutete eine umfassende Umplanung einschließlich neuer Datenlieferungen, Per-

sonalplanungen und geänderter Auftragsverfahren. Eine weitere Herausforderung galt es insbesondere in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen zu meistern: Hier waren im Herbst 2021 nach der Flutkatastrophe mit den betroffenen Landkreisen und Kommunen Lösungen abzustimmen, um unter Berücksichtigung der besonderen Lage der Betroffenen den Zensus durchführen zu können. Letztlich mussten nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine die Konzepte überprüft werden, um eine korrekte Erfassung der Schutzsuchenden sicherzustellen.

Trotz der umfangreichen Herausforderungen im Vorfeld kann aktuell (Stand: November 2022) aufgrund der guten Rückmeldequoten und nicht zuletzt dank der erheblichen Anstrengungen in den Erhebungsstellen ein positives Zwischenfazit zum Ablauf des Zensus 2022 gezogen werden. Die Veröffentlichung der Ergebnisse wird 18 Monate nach dem Stichtag im November 2023 erfolgen.

6

Ausblick auf den künftigen Registerzensus

Nutzerinnen und Nutzer benötigen Ergebnisse aus den Zensus zunehmend häufiger, aktueller sowie in tiefer geografischer Gliederung. Auch hat Eurostat, das Statistische Amt der Europäischen Union, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten eine Strategie zur Weiterentwicklung der Bevölkerungs- und Wohnungszensus nach der laufenden Zensusrunde vorgelegt (Eurostat, 2018). Das aktuelle Zensusmodell des registergestützten Zensus kann künftig diesen Anforderungen nicht mehr in vollem Umfang gerecht werden, daher soll bis 2031 schrittweise auf ein rein registerbasiertes Verfahren, den Registerzensus, umgestellt werden (Söllner/Körner, 2022). Mit der erfolgreich eingesetzten Online-First-Strategie hat der Zensus 2022 einen Meilenstein auf dem Weg zum künftigen Registerzensus gesetzt. Nichtsdestotrotz sind noch viele Schritte nötig, um dieses Ziel zu erreichen. 

LITERATURVERZEICHNIS

Bretschi, Corinna/Lorentz, Kai. [Präzisionsziele für die Ermittlung der Einwohnerzahl bei der Haushaltsstichprobe im Zensus 2021](#). In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Sonderheft Zensus 2021, Seite 12 ff.

Burgard, Jan Pablo/Münnich, Ralf/Rupp, Martin. [Die Entwicklung des Stichprobenkonzepts für den Zensus 2021](#). In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Sonderheft Zensus 2021, Seite 23 ff.

Eurostat. *Strategy for the EU Post-2021 Population and housing Census*. Doc. DSS/2018/Mar/3.1. Meeting of the European Directors of Social Statistics. Luxemburg, März 2018.

Söllner, René/Körner, Thomas. [Der Registerzensus: Ziele, Anforderungen und Umsetzungsansätze](#). In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 4/2022, Seite 13 ff.

RECHTSGRUNDLAGEN

Gesetz zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus einschließlich einer Gebäude- und Wohnungszählung 2022 (Zensusvorbereitungsgesetz 2022 – ZensVorbG 2022) vom 3. März 2017 (BGBl. I Seite 388), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I Seite 2675) geändert worden ist.

Gesetz zur Durchführung des Zensus im Jahr 2022 (Zensusgesetz 2022 – ZensG 2022) vom 26. November 2019 (BGBl. I Seite 1851), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I Seite 2675) geändert worden ist.

Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über Volks- und Wohnungszählungen (Amtsblatt der EU Nr. L 218, Seite 14).



Sven C. Kaumanns

ist Ökonom und leitet eines der beiden für Umweltökonomische Gesamtrechnungen zuständigen Referate im Statistischen Bundesamt. Er ist Vorsitzender der London Group on Environmental Accounting und Mitglied im UN Committee of Experts on Environmental-Economic Accounting.



Dr. Simon Schürz

ist Volkswirt und Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Referat Monetäre Umweltökonomische Gesamtrechnungen, Nachhaltigkeitsberichterstattung des Statistischen Bundesamtes. Er ist zuständig für den Aufbau der Ökosystemgesamtrechnungen in Deutschland.

DIE UMWELTÖKONOMISCHEN GESAMTRECHNUNGEN – WO STEHEN WIR?

Sven C. Kaumanns, Simon Schürz

➤ **Schlüsselwörter:** Nachhaltigkeit – Umweltindikatoren – Umweltschutzausgaben – Ökosystemleistungen – Umweltökonomie

ZUSAMMENFASSUNG

Die Umweltökonomischen Gesamtrechnungen sind ein methodischer Rahmen, um die Wechselwirkungen zwischen Umwelt und Gesellschaft abzubilden. Daten zu Material- und Energieflüssen, Naturkapital und Umweltschutz werden in einem kohärenten Kontensystem aufbereitet, das die Betrachtung einzelner Merkmale in einem erweiterten Kontext ermöglicht. Dieser Aufsatz stellt die Ziele, die Historie und derzeitige Entwicklungen der Umweltökonomischen Gesamtrechnungen vor und zeigt, dass diese ein gutes Beispiel für die Datenstrategie des Statistischen Bundesamtes ist.

➤ **Keywords:** sustainability – environmental indicators – environmental protection expenditure – ecosystem services – environmental economics

ABSTRACT

Environmental-economic accounts are a methodological framework used to represent the interaction between the environment and society. Data on material and energy flows, natural capital and environmental protection are processed in a coherent system of accounts that enables individual variables to be examined in a wider context. The article presents the goals, history and current developments of environmental-economic accounts and shows that this is a good example of the Federal Statistical Office's data strategy.

1

Einleitung

Das Thema Umweltökonomische Gesamtrechnungen (UGR) ist der breiten Öffentlichkeit und Stakeholdern aus Politik und Gesellschaft nur schwer in wenigen Worten zu erläutern. Oft werden die Umweltökonomischen Gesamtrechnungen lediglich als eine Datenquelle neben anderen wahrgenommen. Dabei sind sie das umfassende methodische Grundgerüst, um die Wechselwirkungen zwischen Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft abzubilden. Sie definieren hierfür die notwendige Produktionsumgebung, auf deren Ergebnissen aufbauend Indikatoren erstellt und Analysen durchgeführt werden können. Dadurch kann das Verständnis der Umweltökonomischen Gesamtrechnungen zu einer inhaltlich informierten Debatte um Klimakrise und Umweltschäden beitragen. Technisch gesehen sind die Umweltökonomischen Gesamtrechnungen ein kohärentes Rechensystem, das die komplexen Wechselwirkungen zwischen Umwelt und Wirtschaft¹ in einem umfassenden Kontensystem darstellt – vergleichbar mit dem der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR). Dafür beziehen die UGR eine weitreichende Anzahl an sekundären statistischen und anderweitigen Datenquellen ein. Erst die Integration dieser Datenquellen in das kohärente Kontensystem der UGR ist die Grundlage, auf der aufbauend Indikatoren und Analysen erstellt werden.

Der folgende Artikel erläutert zunächst, welche Ziele das Statistische Bundesamt mit den Umweltökonomischen Gesamtrechnungen erreichen will. Nach einem Blick auf die Historie der UGR im Statistischen Bundesamt beschreibt er den Stand des Aufbaus in Deutschland und ordnet die UGR in neue Entwicklungen in der Informationsproduktion ein.

¹ In den UGR wird unter „Wirtschaft“ immer der gesamte von Menschen geschaffene und beeinflusste Lebensraum (Anthroposphäre) in Abgrenzung zur Umwelt verstanden. Dies zeigen auch die unterschiedlichen Systemgrenzen zwischen UGR und VGR.

2

Warum Umweltökonomische Gesamtrechnungen?

2.1 Strukturierte Datengrundlage zu komplexen Fragenstellungen

Das Statistische Bundesamt hat das Ziel, der führende Anbieter qualitativ hochwertiger statistischer Informationen zu Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft in Deutschland zu sein. Gerade an der Schnittstelle zwischen Natur und Mensch gibt es mit aktuellen Entwicklungen wie dem Artensterben oder der Klimakrise einen enormen Bedarf an belastbaren Daten, um Entscheidungen der Umweltpolitik und öffentlichen Finanzen zu stützen.

Laut § 1 Bundesstatistikgesetz hat die Bundesstatistik die Aufgabe, laufend Daten über Massenerscheinungen zu erheben, zu sammeln, aufzubereiten, darzustellen und zu analysieren, um gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Zusammenhänge für Staat, Gesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Forschung aufzuschlüsseln. Diese sehr vielfältigen Aufgaben sind bereits ein Indiz dafür, dass es hierfür mehr als nur einer Methodik bedarf, um die unterschiedlichen Informations- und Datenanforderungen bedienen zu können. Hierfür sind nicht nur detaillierte sowie hochaktuelle Daten zu Einzelaspekten notwendig, sondern auch ein in sich schlüssiges bereichsübergreifendes Informationssystem der Wirtschaft und Umwelt betreffenden Themen. Nur mithilfe eines solchen Systems ist es möglich, Gesamtzusammenhänge zu verstehen und kohärente Strukturindikatoren zu erstellen.

2.2 Die zwei Rollen von Indikatoren

In einer Gesellschaft mit hoher Nachfrage an Informationen haben Indikatoren als Kennzahlen eine wichtige Funktion, denn sie sollen dabei helfen, komplexe Entwicklungen leicht erfassbar darzustellen. Grundsätzlich sind zwei verschiedene Rollen von Indikatoren zu unterscheiden: Kommunikationsmittel sowie Instrumente zur Planung und Steuerung.

Aus den UGR abgeleitete Indikatoren können partiell zwar auch als Kommunikationsinstrumente dienen, sind aber vorrangig solide Planungs- und Steuerungsinstrumente. Damit sind die methodischen Anforderungen an sie ungleich höher. Der § 1 Bundesstatistikgesetz formuliert Anforderungen wie Neutralität und Objektivität. Insbesondere dann, wenn ein Indikator komplexeren, themenübergreifenden Informationsanforderungen gerecht werden soll, reicht der Verweis auf eine korrekte Datengrundlage nicht aus. Ebenso relevant ist der Kontext der zu betrachtenden Vorgänge. Denn nur Daten im richtigen Kontext sind auch Informationen, die den hohen Anforderungen genügen, die zurecht an die amtliche Statistik gestellt werden. Geht es beispielsweise darum, nur die Entwicklung des Aufkommens einer Steuer zu betrachten, sind hochfrequente und aktuelle Indikatoren aus einer vertrauenswürdigen Datenquelle die am besten geeignete Option. Soll jedoch die Finanzpolitik eines Staates strukturell im Zusammenhang mit Treibhausgasemissionen betrachtet werden, genügt dies nicht. Hierfür bedarf es nach Definition und Abgrenzung zusammenpassender Angaben zu Emissionen der Sektoren, der betreffenden Steuern und gegebenenfalls auch von steuerähnlichen Abgaben sowie von Subventionen und vergleichbaren Transferzahlungen. Hierbei muss sichergestellt sein, dass diese Angaben klar gegeneinander abgegrenzt sind beziehungsweise sich abgrenzen lassen, um Mehrfachzählungen zu vermeiden. So dürfen beispielsweise die häufig zu den Subventionen gezählten Steuererleichterungen nicht einmal implizit bei den Steuern und zusätzlich bei den Transferzahlungen berücksichtigt sein. An dieser Stelle kommen die auf internationalen Standards und einheitlichen Definitionen und Abgrenzungen basierenden Umweltökonomischen Gesamtrechnungen mit ihrem kohärenten Kontenrahmen ins Spiel. Mit diesem stellen sie genau diesen Kontext für eine merkmalsübergreifende Analyse strukturiert zur Verfügung.

2.3 Notwendigkeit von Gesamtrechnungen

Die Ergebnisse der Umweltökonomischen Gesamtrechnungen erfüllen viele Merkmale einer klassischen Statistik: Sie stellen die Häufigkeit und Verteilung der Ausprägungen eines Merkmals in einer Grundgesamtheit dar. Sie gehen aber darüber hinaus, indem ihre Konten die

Beziehungen der Ausprägungen und Merkmale zueinander in ihrer Darstellung berücksichtigen. Konzeptionell bilden somit die Umweltökonomischen Gesamtrechnungen einen methodischen Rahmen und definieren ein thematisches Kontensystem ähnlich einer Buchhaltung, das dann vollständig und in sich überschneidungsfrei mit Daten ausgefüllt wird.¹² Dabei liegt der Schwerpunkt jedoch nicht darauf, dass auf der Mikroebene jeder einzelne Wert in tiefer Disaggregation einer bestimmten Genauigkeit entspricht. Vielmehr muss jeder Wert innerhalb des gesamten Systems kohärent und stimmig sein – die Konten insgesamt also aufgehen.

In den Umweltökonomischen Gesamtrechnungen kommen vergleichbare Kontenrahmen mit übereinstimmenden Klassifikationen und Definitionen für unterschiedliche Merkmale zur Anwendung. So können stimmige Berechnungen nicht nur innerhalb eines Kontos, sondern auch zwischen Konten für unterschiedliche Merkmale (zum Beispiel verschiedene Material- oder Energieflüsse oder auch verschiedene Arten von Umweltschutzausgaben gegliedert nach Sektoren) erfolgen.

Durch die Einordnung der Ausgangsdaten in diesen Kontenrahmen stellen die Umweltökonomischen Gesamtrechnungen die Beziehungen der Ausprägungen und Merkmale untereinander her, auch wenn diese aus unterschiedlichen Quellen stammen. So entsteht ein vollständiges und in sich kohärentes Bild über einzelne statistische Merkmale und deren Ausprägungen hinweg. Im Ergebnis zielt ein Gesamtrechnungssystem mit dem ihm zugrunde liegenden Kontensystem nicht vorrangig auf eine monodimensionale Darstellung eines Merkmals, sondern es schafft die Voraussetzung für eine richtungssichere Kombination unterschiedlicher Merkmale aus unterschiedlichen Quellen. Beispiele hierfür sind im einfachsten Fall die Berechnung von Produktivitäten (zum Beispiel Energieproduktivität) oder Intensitäten (zum Beispiel Materialintensität) nach Wirtschaftsbereichen. Dabei gibt das Kontensystem Definitionen und Abgrenzungen vor, um Mehrfachzählungen zu verhindern und die Inhalte der Variablen genau zu beschreiben. Dies ist eine notwendige Voraussetzung, um Fehlinterpretationen der daraus berechneten Indikatoren vorzubeugen.

Damit sind Gesamtrechnungen ein unverzichtbares Werkzeug, um aus Daten Informationen in komplexe-

² Die derzeit in Deutschland gepflegten oder im Aufbau befindlichen Konten der UGR zeigt Grafik 1 in Kapitel 3.

ren Zusammenhängen gewinnen zu können. In einer komplexen Welt ist diese vollständige Datenintegration eine der Schlüsselvoraussetzungen für eine informierte Diskussion. Denn über die Merkmalsgrenzen und unterschiedlichen Quellen hinweg ist es möglich, zuverlässig aus Gesamtrechnungen aussagekräftige Indikatoren abzuleiten und sinnvoll zu interpretieren.

3

UGR früher – und heute

Schon Anfang der 1990er-Jahre zeigte die aufkeimende Nachhaltigkeitsdebatte in Deutschland die Notwendigkeit einer systematischen und umfassenden Darstellung der Zusammenhänge zwischen Umwelt und wirtschaftlichen Aktivitäten. Damit verbunden war auch die Erkenntnis, dass diese Darstellung mit den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen kompatibel sein müsse. Zumindest sollte es möglich sein, unterschiedliche Betrachtungen vom einen ins andere System überzuleiten (Beirat „Umweltökonomische Gesamtrechnungen, 1992). Damit begann unter Präsident Hans Günther Merk im Statistischen Bundesamt der Aufbau der UGR (Statistisches Bundesamt, 2022), nachdem zuvor Präsident Egon Hölder gemeinsam mit Bundesumweltminister Klaus Töpfer in Bonn das Konzept eines Programms für eine Umweltökonomische Gesamtrechnung präsentiert hatte (Statistisches Bundesamt, 1990).

Der ursprüngliche Gedanke, diese Arbeiten als Grundlage zu nehmen, um ein sogenanntes „Ökosozialprodukt“ zu berechnen, ist allerdings bereits Ende der 1990er-Jahre verworfen worden. Stattdessen wurde ein „Satellitensystem“ aus monetären Konten zu Umweltschutzmaßnahmen und physischen Konten zu den Flussgrößen zwischen Wirtschaft und Umwelt ins Leben gerufen, das die VGR ergänzt (Beirat „Umweltökonomische Gesamtrechnungen, 1998). Maßgeblich prägend gewesen ist hierfür der spätere Präsident Prof. Dr. Walter J. Radermacher, seinerzeit Gruppenleiter der UGR³ in der damaligen Abteilung Produzierendes Gewerbe, UGR,

Umweltstatistik, Koordination der Unternehmensstatistik (Radermacher, 1992).

Anfang des neuen Jahrtausends konnte dann Präsident Johann Hahlen bereits die Veröffentlichung jährlicher Konten der UGR verkünden.⁴ Das Konzept zum Aufbau der Umweltökonomischen Gesamtrechnungen sah zu diesem Zeitpunkt insgesamt fünf Themenbereiche vor: zur Darstellung der Belastung der Umwelt die Themen „Material- und Energieflüsse“ sowie „Nutzung von Fläche und Raum“, zum Zustand der Umwelt das Thema „Indikatoren des Umweltzustandes“ und zum Umweltschutz die Themen „Maßnahmen des Umweltschutzes“ sowie „Vermeidungskosten zur Erreichung des Standards“ (Beirat „Umweltökonomische Gesamtrechnungen“, 2002). Als Teil der Umweltökonomischen Gesamtrechnungen umgesetzt sind davon bisher der erste Themenbereich mit umfassenden Konten zu den physischen Material- und Energieflüssen sowie teilweise der Themenbereich zu den Maßnahmen des Umweltschutzes. Hier werden jährlich Konten zu den umweltbezogenen Steuern und den gesamtgesellschaftlichen Umweltschutzausgaben⁵ aufgestellt. Zudem befindet sich ein Kontensystem zu Subventionen und ähnlichen Transfers für den Umwelt- und Ressourcenschutz im Aufbau. Weitere Teile, wie auch die in der Veröffentlichung System of Environmental-Economic Accounting—Central Framework (SEEA CF; Vereinte Nationen und andere, 2014) genannten Vermögenskonten, sind bisher von den Umweltökonomischen Gesamtrechnungen in Deutschland über einen partiellen Projektstatus nicht hinausgekommen. Somit ist es auch mehr als 30 Jahre nach dem ersten Bericht des Beirats „Umweltökonomische Gesamtrechnungen“ noch nicht möglich, ein vollständiges, kohärentes Bild der Beziehungen zwischen Wirtschaft und Umwelt zu zeichnen. Trotzdem bieten die UGR aktuell vielfältige Ansatzpunkte, um die Beziehungen zwischen Umweltbelastung (Beeinflussung des Umweltzustands) und umweltbezogenen Maßnahmen (Beeinflussung der Belastung als auch des Umweltzustands) zu analysieren. ➤ Grafik 1

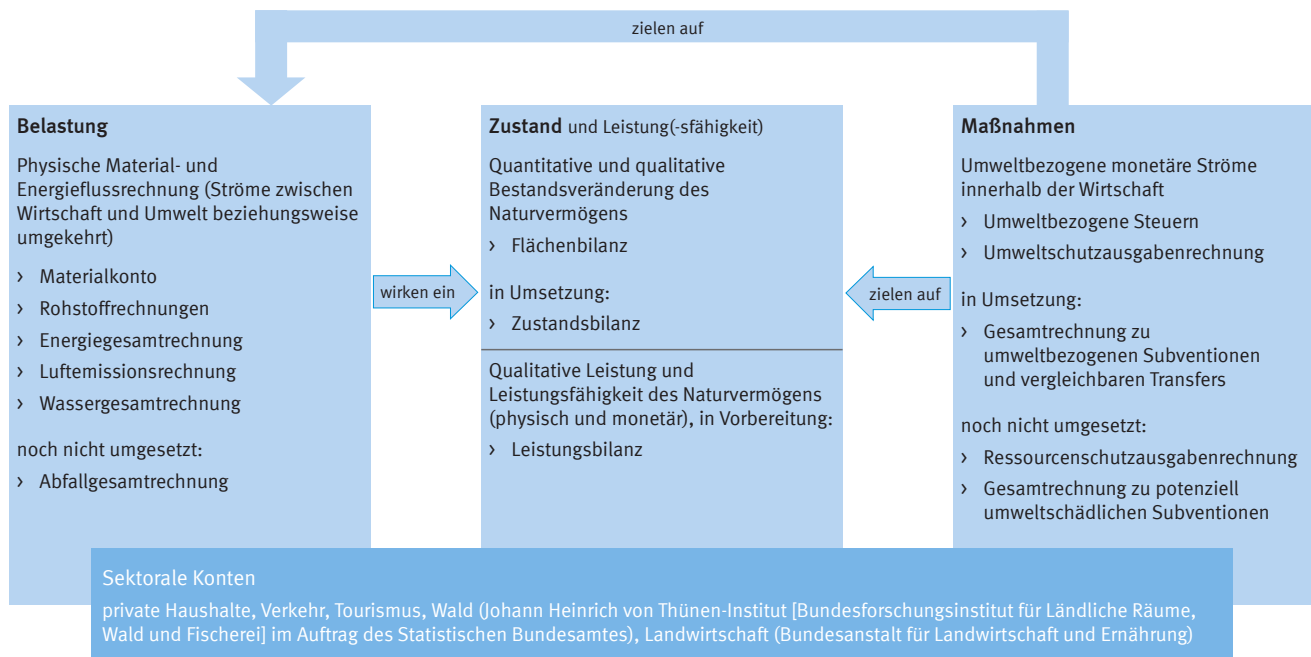
3 Als Vizepräsident des Statistischen Bundesamtes prägte Radermacher auch ab 2005 als Vorsitzender des UN Committee of Experts on Environmental-Economic Accounting maßgeblich die Weiterentwicklung der UGR auf internationaler Ebene.

4 Siehe Geleitwort zu Beirat „Umweltökonomische Gesamtrechnungen“ (2002).

5 Nicht enthalten sind Ausgaben für den Ressourcenschutz, zum Beispiel für den Klimaschutz; diese stellten ein eigenes Kontensystem dar.

Grafik 1

Aktuelle Konten in den Umweltökonomischen Gesamtrechnungen und ihre Zusammenhänge



2022 - 0320

4

Ecosystem Accounts

4.1 Ein Baustein für das „Bruttoinlandsprodukt der UGR“

Auf ihrer 52. Sitzung im März 2021 hat die Statistische Kommission der Vereinten Nationen das System of Environmental-Economic Accounting—Ecosystem Accounting (SEEA EA) verabschiedet. Damit ist neben dem SEEA CF ein zweiter globaler statistischer Standard entstanden, um diesen um den Aspekt der Ökosysteme als Teil der Produktion zu erweitern. Einige der ursprünglich im Konzept des deutschen UGR-Beirats vorgesehenen und bislang nur rudimentär umgesetzten Themenbereiche zur Nutzung von Fläche und Raum und zum Umweltzustand greift das SEEA EA auf und bindet sie in einen umfassenderen Kontext ein. Konten zu Flächen und zum Zustand der Ökosysteme ermöglichen es, die Leistung der Ökosysteme für den Menschen zu erfassen,

zu bewerten und zu interpretieren.¹⁶ Somit werden Leistungen wie Kohlenstoffspeicherung oder Naherholung explizit erfasst und den Ökosystemen räumlich zugeschrieben.¹⁷

Theoretisch kommt damit nun auch in den UGR ein für die Außenkommunikation wichtiger Leitindikator, ähnlich dem Bruttoinlandsprodukt für die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, methodisch in Reichweite: Hierfür könnten in den Umweltökonomischen Gesamtrechnungen alle Leistungen¹⁸, welche die Menschen aus der Umwelt beziehen und die so zum Wohlstand beitragen, bewertet und deren Gesamtentwicklung dargestellt werden. Hierbei bleiben allerdings verschiedene methodische Fragen offen, insbesondere zu den Methoden der

6 Ein Ökosystem ist dabei nach SEEA EA ein zusammenhängendes Gebiet eines bestimmten Ökosystemtyps, das durch eine Reihe von biotischen und abiotischen Komponenten und deren Wechselwirkungen geprägt ist (SEEA EA 3.5).

7 Die Konten zu Fläche und Zustand sind somit sowohl finale Ergebnisse (wie bereits im Konzept des Beirats „Umweltökonomische Gesamtrechnungen“ aus den 1990er-Jahren mit den Themenbereichen „Nutzung von Fläche und Raum“ und „Indikatoren des Umweltzustandes“ vorgesehen), als auch Vorleistungen für die Leistungskonten.

8 Also sowohl alle physischen Güter wie Rohstoffe als auch Dienstleistungen, die von der Umwelt erbracht werden.

Monetarisierung von Ökosystemleistungen und Naturkapital sowie zur Aggregation dieser Werte. Diese Fragen bedürfen vor der Definition eines solchen Leitindikators noch einer Klärung auf internationaler Ebene.

4.2 Was ist der Wert der Ökosystemleistungen?

Ökosystemleistungen werden zunächst als physische Größen erfasst, beispielsweise Tonnen gespeicherter Kohlenstoff oder Hitzereduktion durch urbane Grünflächen. Dabei wird nicht die theoretisch von den Ökosystemen bereitstellbare Leistung betrachtet (Leistungspotenzial), sondern nur die durch Menschen abgerufene, also Angebot und Nachfrage zusammengeführt. Zudem werden die Leistungen nach Nutzer- (Haushalte, Wirtschaft, Staat) und Anbieterkategorien (Ökosysteme) separat ausgewiesen.

Zwar sieht das SEEA EA explizit die monetäre Bewertung der Ökosystemleistungen vor – strittig ist aber noch, wie dies konkret geschehen und kommuniziert werden soll. Allein drei Kapitel des SEEA EA befassen sich mit dieser Fragestellung; die Bewertung ist aber explizit nicht Teil des international anerkannten statistischen Standards (Vereinte Nationen und andere, 2021). Mittlerweile weitgehend unstrittig scheint zu sein, dass der Gesamtwert der Leistungen wie auch in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zu Marktpreisen bewertet werden soll. Für Leistungen, die nicht gehandelt werden, müssen dementsprechend sogenannte Schattenpreise geschätzt werden, etwa durch kostenbasierte Bewertung oder Marktsimulationen. Diese unterschiedlichen Bewertungsmethoden für spezifische Leistungen zu standardisieren, wird Grundvoraussetzung für eine mögliche Aufsummierung von Ökosystemleistungswerten sein.

Die ökonomische Bewertung zu Marktpreisen führt des Weiteren dazu, dass Wert und Knappheit von Ökosystemleistungen eng verbunden sind. Zum Beispiel ist ein hohes Angebot an Luftfilterung von Schadstoffen durch Wälder essenziell für das menschliche Überleben. Die Leistung wird aber nur dann insgesamt einen hohen monetären Wert erzielen, wenn saubere Luft zum knappen Gut würde. Zwar ist diese instrumentelle Sicht auf Naturleistungen aus umweltpolitischer Sicht nützlich (geringer werdende Ökosystemleistung wird relativ zu zusätzlicher wirtschaftlicher Leistung als wertvoller

empfunden). Sie spiegelt jedoch nicht den allumfassenden Wert von Ökosystemen wider (Existenzwert). Um Fehlinterpretationen sowohl der Ökosystemleistungen zueinander als auch gegenüber wirtschaftlichen Leistungen vorzubeugen, stellen die Ökosystemgesamtrechnungen das komplette Bild (Ausmaß, Zustand, physische und monetäre Leistungen) zur Verfügung. Trotzdem ist ein gutes, möglichst international abgestimmtes Kommunikationskonzept für einen derartigen Leitindikator notwendig, um Fehlinterpretationen und -bewertungen vorzubeugen. So wird zum Beispiel das Bruttoinlandsprodukt oft noch immer als umfassender Wohlstandsindikator interpretiert beziehungsweise diese Eigenschaft von ihm gefordert. Dies kann das Bruttoinlandsprodukt als Darstellung der Produktionsleistung eines Staates jedoch nicht leisten. Ein Indikator, der analog zum Bruttoinlandsprodukt den Wert der vom Menschen bezogenen Leistungen aus der Umwelt darstellt, wäre somit ein ergänzender Schritt in Richtung einer umfassenderen Wohlbstandsmessung.

4.3 Eine Autobahn der Datenproduktion

Mit dem Beginn des Aufbaus der Ökosystemgesamtrechnungen in Deutschland wurde deutlich, dass die Produktion der Ergebnisse nicht mehr, wie bisher in den Umweltökonomischen Gesamtrechnungen üblich, auf aggregierten statistischen Summendaten erfolgen kann. Um aus Angaben zu Lage und Ausmaß der Ökosysteme sowie deren Zustand die physische Ökosystemleistung zu modellieren und zu berechnen, ist vielmehr eine Ergebnisproduktion nur auf Basis von vollständigem und größtenteils hochauflösendem georeferenzierten Ausgangsmaterial sinnvoll möglich (Belling und andere, 2021). Hierbei kommt den Umweltökonomischen Gesamtrechnungen zugute, dass die benötigten georeferenzierten Daten weitgehend regelmäßig aus amtlichen Quellen vorliegen und entsprechend zu Karten verschnitten und als Tabellenkonten aufbereitet werden können. Zudem kann das Ausgangsmaterial auch ohne Anpassungen von einzelstatistischen Rechtsgrundlagen verwendet werden – wie sie häufig bei Einzelmateriale von (Wirtschafts-)Statistiken notwendig sind.

Diese Ausgangslage erfordert ein vollkommen neues Produktionskonzept im Bereich der amtlichen Statistik. So zielt das Konzept zwar grundsätzlich darauf ab, aggregierte Tabellenkonten zu erstellen, die im SEEA EA

spezifiziert sind. Gleichzeitig schafft es aber auch die Möglichkeit, aus den notwendigen Produktionsschritten wiederum mit geringerem Aufwand zusätzliche statistische Produkte abzuleiten und zu veröffentlichen. Somit ist der Produktionsablauf der Ökosystemgesamtrechnungen vergleichbar mit einer Autobahn, die auf ein Ziel zuführt und zugleich zahlreiche „Auf-“ und „Abfahrten“ hat, auf denen zusätzlich benötigte Daten in die Berechnung einfließen oder vorzeitig einzelne Ergebnisse abgeleitet werden. Eines dieser „Zusatzprodukte“ ist beispielsweise der [Ökosystematlas](#): Er stellt die ursprünglich nur als interne Rechengrundlage benötigten Flächen der Ökosysteme und ihre Lage kartennäßig dar. Dies ist notwendig, um die Gesamtflächen der Ökosysteme zu berechnen, diese Flächen mit Zustandsinformationen anzureichern und sie als räumliche Analyseeinheiten für die Leistungsberechnung zu verwenden. Gleichzeitig haben die georeferenzierten Flächeninformationen aber auch einen eigenen Informationswert. Somit schafft das Statistische Bundesamt mit diesem Produktionskonzept für die Ökosystemgesamtrechnungen weitere zusätzliche Produkte entlang der gesamten Wertschöpfungskette.

5

Die Umweltökonomischen Gesamtrechnungen im Kontext der Hausstrategie des Statistischen Bundesamtes

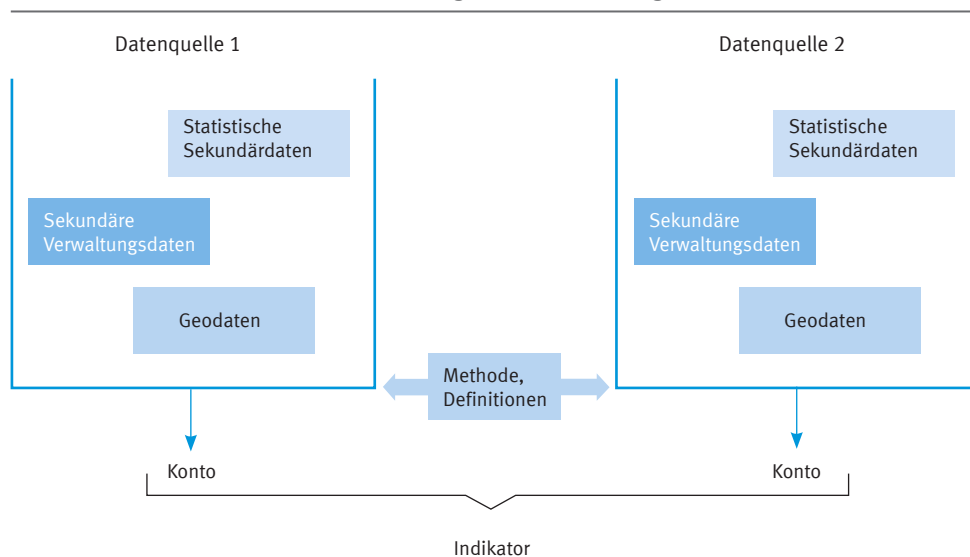
Die Umweltökonomischen Gesamtrechnungen erfüllen wesentliche Teile der Hausstrategie des Statistischen Bundesamtes mit ihren drei Rollen:

- › zuverlässiger Statistikproduzent, der Basisdaten bereitstellt,
- › digitaler Datenmanager und Datenkompetenzzentrum sowie
- › digitaler, kundenorientierter Informationsdienstleister.

Somit ist das Konzept der Umweltökonomischen Gesamtrechnungen ein klassisches Vorbild für die Umsetzung der Hausstrategie in der Praxis und kann als Blaupause für weitere Bereiche dienen: Die Umweltökonomischen Gesamtrechnungen entsprechen bereits heute den international etablierten Methoden und Standards des SEEA CF und des SEEA EA. Sie sind konzeptionell darauf ausgelegt, in sich stimmige und kohärente Ergebnisse über eine große inhaltliche Bandbreite bereitzustellen, die sofort und einfach für die Verschneidung zu

Grafik 2

Die Umweltökonomischen Gesamtrechnungen als Datenmanager



2022 - 0321

komplexeren Indikatoren oder zur gemeinsamen Analyse dienen. Um dies leisten zu können, fungieren die Umweltökonomischen Gesamtrechnungen hierfür als Datenmanager, der Daten aus ganz unterschiedlichen Quellen kompetent und zuverlässig zusammenführt und harmonisiert. [↗ Grafik 2](#)

Somit unterstützen die Umweltökonomischen Gesamtrechnungen als umfassende Informationsplattform für mannigfaltige umweltökonomische Zusammenhänge die Umsetzung der Hausstrategie des Statistischen Bundesamtes in diesem wichtigen Bereich.

6

Ausblick

Der Beitrag zeigt, dass ein konsequenter und zügiger weiterer Ausbau der Umweltökonomischen Gesamtrechnungen geboten ist, um sukzessive eine vollständige und in sich kompatible Datengrundlage als Planungsbasis für zukunftsfähige wirtschafts- und umweltpolitische Entscheidungen bereitstellen zu können. Hierzu arbeitet das Statistische Bundesamt am Aufbau der Gesamtrechnungen zum Zustand und zu den Leistungen der Ökosysteme genauso wie an den Rechnungen zu den umweltbezogenen Subventionen und vergleichbaren Transfers. Um ein vollständiges Bild zu erhalten, sind darüber hinaus mittelfristig weitere Bereiche aufzubauen, wie die Gesamtrechnung zu Ressourcenschutzausgaben, zu den potenziell umweltschädlichen Subventionen und im Bereich der Materialflüsse die Abfallgesamtrechnung. [📄](#)

LITERATURVERZEICHNIS

Beirat „Umweltökonomische Gesamtrechnungen“. *Stellungnahme des Beirats „Umweltökonomische Gesamtrechnungen“ beim Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zur Konzeption und zu den Entwicklungserfordernissen des Vorhabens des Statistischen Bundesamtes*. 1992.

Beirat „Umweltökonomische Gesamtrechnungen“. *Dritte Stellungnahme des Beirats „Umweltökonomische Gesamtrechnungen“ beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zu den Umsetzungskonzepten des Statistischen Bundesamtes*. 1998.

Beirat „Umweltökonomische Gesamtrechnungen“. *Vierte und abschließende Stellungnahme des Beirats „Umweltökonomische Gesamtrechnungen“ beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zu den Umsetzungskonzepten des Statistischen Bundesamtes*. 2002.

Bellinghen, Marius/Felgendreher, Simon/Oehrlein, Johannes/Schürz, Simon/Arnold, Stephan. *Ökosystemgesamtrechnungen – Flächenbilanzierung der Ökosysteme (Extent Account)*. In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 6/2021, Seite 31 ff.

Radermacher, Walter. *Konzept für eine Umweltökonomische Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes*. In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 7/1992, Seite 411 ff.

Statistisches Bundesamt. *Konzept einer Umweltökonomischen Gesamtrechnung vorgestellt*. Pressemitteilung vom 18. Juli 1990.

Statistisches Bundesamt. *Einführung in die Umweltökonomischen Gesamtrechnungen*. Wiesbaden 2014.

Statistisches Bundesamt. *Hans Günther Merk. Präsident von 1992 bis 1995*. 2022. www.destatis.de

Vereinte Nationen und andere. *System of Environmental-Economic Accounting—Ecosystem Accounting (SEEA EA)*. [White cover publication, pre-edited text subject to official editing]. 2021. [Zugriff am 4. November 2022]. Verfügbar unter: seea.un.org

Vereinte Nationen/Europäische Union/FAO/IWF/OECD/Weltbank. *System of Environmental-Economic Accounting 2012—Central Framework*. New York 2014. [Zugriff am 9. November 2022]. Verfügbar unter: unstats.un.org

WISSENSCHAFTLICHER NACHWUCHSPREIS „STATISTICAL SCIENCE FOR THE SOCIETY“ 2022 UND SONDERPREIS „CORONA – AUSWIRKUNGEN DER PANDEMIE AUF WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT“

Ralf Münnich

➤ **Schlüsselwörter:** amtliche Statistik – neuronale Netze – Baustatistik –
Eigenheimförderung – Corona-Sonderpreis – Übersterblichkeit

ZUSAMMENFASSUNG

Das Statistische Bundesamt vergibt seit 1999 Förderpreise an junge Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, seit 2022 den wissenschaftlichen Nachwuchspreis „Statistical Science for the Society“. Ausgezeichnet werden herausragende Arbeiten, die theoretische Themen mit einem engen Bezug zum Aufgabenspektrum der amtlichen Statistik behandeln oder empirische Fragestellungen unter intensiver Nutzung von Daten der amtlichen Statistik untersuchen. Zusätzlich wurde im Jahr 2022 ein Corona-Sonderpreis verliehen. Bewerbungsberechtigt waren wissenschaftliche Arbeiten, die empirische Fragestellungen unter intensiver Nutzung von Daten zur Corona-Pandemie untersuchten.

➤ **Keywords:** official statistics – neural networks – construction statistics – promotion of new owner-occupied dwellings – Covid-19 special prize – excess mortality

ABSTRACT

The Federal Statistical Office has awarded prizes to junior scientists since 1999 and the “Statistical Science for the Society” prize since 2022. The prizes are awarded for outstanding projects which deal with theoretical subjects closely related to the tasks of official statistics or study empirical questions by making extensive use of data from official statistics. In addition, a Covid-19 special prize was awarded in 2022. Scientific papers could be submitted if they examined empirical questions by making extensive use of data on the Covid-19 pandemic.



Prof. Dr. Ralf Münnich

ist Inhaber der Professur für Wirtschafts- und Sozialstatistik der Universität Trier. Seit 2020 ist er Vorsitzender der Deutschen Statistischen Gesellschaft und seit 2022 Vorsitzender des unabhängigen Gutachtergremiums, das die wissenschaftlichen Arbeiten zur Auszeichnung mit dem Nachwuchspreis „Statistical Science for the Society“ des Statistischen Bundesamtes empfiehlt.

Einleitung

Auf Empfehlung eines unabhängigen Gutachtergremiums hat das Statistische Bundesamt am 17. November 2022 zwei herausragende wissenschaftliche Arbeiten mit dem wissenschaftlichen Nachwuchspreis „Statistical Science for the Society“ ausgezeichnet. Der Name zeigt die Internationalität des Preises und bringt zum Ausdruck, dass sowohl die akademische als auch die amtliche Statistik dem Gemeinwohl verpflichtet sind. Zusätzlich wurde ein Corona-Sonderpreis verliehen. Im Mittelpunkt der prämierten Arbeiten stehen Fragestellungen rund um Statistik, Datenanalyse und neue digitale Anwendungen. Mit den Wissenschaftspreisen fördert das Statistische Bundesamt innovative Datennutzungen sowie Methodenforschungen in wissenschaftlichen Abschlussarbeiten mit engem Bezug zur angewandten Statistik.

- › Elena Stäger nahm den Preis für ihre Masterarbeit „Neuronale Netze in der Baustatistik – Automatisiertes Erkennen von Baustellen anhand von Luftbildern“ entgegen. In ihrer Arbeit hat sie drei Convolutional Neural Networks trainiert um zu prüfen, ob diese zur Erkennung von Baustellen auf Basis von Luftbildern genutzt werden können. Den Gutachterinnen und Gutachtern zufolge liefert die Arbeit eine solide Grundlage für die weitere Nutzung maschineller Lernverfahren in der amtlichen Statistik. Die Masterarbeit entstand an der Technischen Universität Dortmund bei Prof. Dr. Markus Pauly und wurde in Zusammenarbeit mit dem Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) – Statistisches Landesamt Nordrhein-Westfalen geschrieben.
- › Den Wissenschaftspreis in der Kategorie „Dissertationen“ erhielt Dr. Alexander Daminger für seine Dissertation mit dem Titel „On the Effects of Homeownership Subsidies on the Spatial Distribution of Population, Housing, and Housing Prices within German Cities and Regions“. Seine Kosten-Nutzen-Analyse zur Wirksamkeit von Maßnahmen der Eigenheimförderung wurde von den Gutachterinnen und Gutachtern als „zugänglich verfasst, durchweg nachvollziehbar und methodisch überzeugend“ hervorgehoben. Die Dissertation entstand an der Universität Regensburg bei Prof. Dr. Kristof Dascher.

- › Mit dem im Jahr 2022 zusätzlich ausgelobten Corona-Sonderpreis des Statistischen Bundesamtes wurde die Arbeit von Prof. Dr. Göran Kauermann, Prof. Dr. Michael Höhle und Giacomo De Nicola von der Ludwig-Maximilians-Universität München ausgezeichnet. Die Arbeiten „On assessing excess mortality in Germany during the COVID-19 pandemic“ und „An update on excess mortality in the second year of the COVID-19 pandemic in Germany“ befassen sich mit der Schätzung der Übersterblichkeit in den beiden Pandemie Jahren 2020 und 2021. Dabei wird eine altersadjustierte Schätzung der jährlichen Übersterblichkeit basierend auf aktuellen Sterbetafeln vorgeschlagen. Die Ergebnisse erlauben es zu quantifizieren, ob, wie und in welchen Altersgruppen in Deutschland Übersterblichkeiten aufgetreten sind.

Die Preisverleihung fand im Rahmen des 31. Wissenschaftlichen Kolloquiums „Von der digitalen Dateninfrastruktur zu Innovationen und Entscheidungen“ in Wiesbaden statt. Dr. Daniel Vorgrimler, Direktor beim Statistischen Bundesamt, überreichte die Urkunden und hob die Bedeutung neuer Impulse aus der Forschung für die Zukunftsfähigkeit der amtlichen Statistik hervor. Die Laudationes auf die prämierten Arbeiten hielt der Vorsitzende des Gutachtergremiums, Professor Dr. Ralf Münnich (Universität Trier). Die Preisträgerin und die Preisträger berichten im Jahr 2023 in dieser Zeitschrift ausführlich über ihre Arbeiten.

Die Kurzfassungen der prämierten Arbeiten sowie weitere Details zur Verleihung der Preise sind im [Internetangebot des Statistischen Bundesamtes](#) zu finden.

Laudationes wissenschaftliche Nachwuchspreise „Statistical Science for the Society“ und Sonderpreis „Corona – Auswirkungen der Pandemie auf Wirtschaft und Gesellschaft“

Sehr geehrte Damen und Herren,

als Vorsitzender des Gutachterausschusses für den Wissenschaftlichen Nachwuchspreis 2022 Statistical Science for the Society ist es mir eine besondere Freude und Ehre, Sie heute hier im Museum Wiesbaden – aber auch online – begrüßen zu dürfen.

Es ist Tradition, die Preisverleihung in das gemeinsame Kolloquium des Statistischen Bundesamtes und der Deutschen Statistischen Gesellschaft einzubinden. Und an dieser Stelle danke ich dem Statistischen Bundesamt ganz herzlich, dass es auch dieses Jahr weder Kosten noch Mühen gescheut hat, ein so großartiges Programm an wunderbarer Stelle umzusetzen.

Mit dieser Neuausrichtung des Nachwuchspreises hat das Statistische Bundesamt der Moderne und der eigentlichen Bedeutung der Statistik für die Gesellschaft in besonderem Maße Rechnung getragen. Und gerade in der heutigen Zeit, wo Daten und Zahlen oft nur eingeschränkt adäquat verwendet werden, ist es besonders wichtig – quasi gleichsam Kunst und Wissenschaft – mit Zahlen, Daten und Methoden – der Statistik – besonders verantwortungsvoll umzugehen. Schon in früheren Zeiten war diese Bedeutung allen bewusst: Statista, der Staatsmann, ist die Herkunft unserer heutigen Wissenschaft, und gerade für Politik und Gesellschaft darf das nicht außer Acht gelassen werden.

In der heutigen, schnelllebigen Zeit, in der es für fast alles eine App gibt, sehe ich aber auch die Gefahr, dass unsere so spannende und anspruchsvolle Profession droht, durch Digitalisierung und Computerei und sicher auch durch den mit der Statistik verbundenen hohen Anspruch an Qualität und die damit verbundene keineswegs einfache Methodik ein wenig verdrängt zu werden. Zu verlockend ist es, einfach auf einen Knopf zu drücken und sich der Ergebnisse zu erfreuen.

Umso wichtiger ist es, exzellente Beispiele für Statistical Science for the Society zu sehen und zu diskutieren. Ein besonderer Dank geht an das Statistische Bundesamt, das diese besondere Verantwortung der Statistik als Wissenschaft für die Gesellschaft erkannt und das mit einem durchaus hochdotierten Preis für den wissenschaftlichen Nachwuchs versehen hat.

Vorab darf ich sagen, dass wir uns dieses Jahr in besonderer Weise über die Einreichungen gefreut haben – gleichwohl wurde uns damit das Leben natürlich sehr schwer gemacht.

Mein Vorgänger Walter Krämer hat hier zumeist von einem Luxusproblem gesprochen, mehr exzellente Einreichungen als Preise zu haben.

Wir haben uns selbstverständlich zur Aufgabe gemacht, alle Einreichungen von mehreren Gutachtern evaluieren zu lassen, um der besonderen Aufgabe – der Unterschiedlichkeit der Einreichungen – gerecht zu werden. Es gibt ja zwei sehr unterschiedliche Kriterien: Methoden für die amtliche Statistik sowie Nutzung der Daten der amtlichen Statistik – und wenn wir es genauer ausdrücken: der statistischen Wissenschaft für die Gesellschaft.

Wir haben jetzt zwei Nachwuchspreise zu vergeben. Kommen wir direkt zur ersten Kategorie, dem Nachwuchspreis für Bachelor- und Masterarbeiten.

Der Nachwuchspreis in der Kategorie Abschlussarbeiten Bachelor oder Master geht an Frau Elena Stäger von der Fakultät für Statistik an der TU Dortmund mit ihrer Masterarbeit zum Thema „Neuronale Netze in der Baustatistik – Automatisiertes Erkennen von Baustellen anhand von Luftbildern“.

In Zeiten hoher Mieten und Baupreise scheint es besonders wichtig, Bautätigkeiten und Fertigstellungen genauer erfassen zu können. Baugenehmigungen bedeuten nicht notwendigerweise, dass zeitnah Wohnraum entsteht. Ferner ergeben sich in der Praxis neben anderen Fehlern oft auch Untererfassungen.

Darin bedingt sich die Notwendigkeit, alternative Verfahren heranzuziehen, um zeitnah relevante Informationen über Bautätigkeiten extrahieren zu können.

In diesem Kontext liefern Fernerkundungsdaten und insbesondere Luftbilder interessante Möglichkeiten, aber auch große Herausforderungen an die statistische Methodik.

Frau Stäger hat sich dieser Herausforderung gestellt und moderne Methoden verwendet, die aus dem Bereich der künstlichen Intelligenz beziehungsweise des maschinellen Lernens stammen. Präzise ausgedrückt hat sie künstliche neuronale Netze, und insbesondere Convolutional Neural Networks (CNNs), herangezogen, welche sich besonders zur Verarbeitung räumlicher Strukturen eignen. Ihr gelang es, mit vortrainierten CNNs hohe Erkennungsraten zu erzielen und diese durch Finetuning der Hyperparameter auf über 99 % zu erhöhen. Selbst auf zwei neuen Testregionen konnte sie im ländlichen Bereich noch über 95 % erreichen und im städtischen Bereich immerhin 90 %.

Die Ergebnisse zeigen, dass mithilfe dieser Fernerkundungsdaten durchaus – regional tief gegliedert – sehr interessante zusätzliche Informationen über Bautätigkeit und Fertigstellungen erzielt werden können.

Nebenbei möchte ich erwähnen, dass damit natürlich auch sogenannte objektive Informationen extrahiert werden können – eine Diskussion, die ja gerade im Kontext von Sustainable Development Goals und der Vergleichbarkeit von Ländern und Regionen immer bedeutender wird.

Besonders bemerkenswert bei dieser Arbeit ist nicht nur die Qualität der Arbeit an sich, sondern auch die komplementäre Zusammensetzung der Betreuer, dem Kollegen Pauly von der TU Dortmund sowie Herrn Rohde von IT.NRW.

Frau Stäger, herzlichen Glückwunsch zum Nachwuchspreis in der Kategorie Abschlussarbeiten!

Kommen wir zum Nachwuchspreis in der Kategorie Dissertationen.

Mit dem Nachwuchspreis in der Kategorie Dissertationen wird Herr Dr. Alexander Daminger von der Universität Regensburg für seine Arbeit zum Thema „On the Effects of Homeownership Subsidies on the Spatial Distribution of Population, Housing, and Housing Prices within German Cities and Regions“ ausgezeichnet.

Der Titel verrät bereits, dass es sich um ein politisches, hoch aktuelles und brisantes Thema handelt. Die Dissertation behandelt Fragestellungen nach der Wirksamkeit von Maßnahmen der Eigenheimförderung, und das im Kontext zwischen staatlicher Wohneigentumsförderung und Suburbanisierung.

Mit der Nutzung der Abschaffung beziehungsweise Einführung von politischen Maßnahmen als natürlichem Experiment konnten belastbare Ergebnisse der Politik-evaluation erzielt werden.

Die Dissertation wurde als kumulative Arbeit erstellt und behandelt im Wesentlichen drei Themenkomplexe:

Die ersten beiden Artikel befassen sich mit der Eigenheimzulage. Es wurden die Auswirkungen der Eigenheimzulage auf die Dezentralisierung aus innerstädtischer Sicht beziehungsweise regionaler Sicht im Sinne von Arbeitsmarktreionen untersucht. Im ersten Fall konnte ein Ende einer Abwanderung in die städtische Peripherie festgestellt werden, mit Ausnahme von sehr teuren Ballungszentren, im zweiten eine Reorientierung hin in die Kernstädte, vor allem bei jungen Familien.

Der dritte Artikel befasst sich mit der Auswirkung des Baukindergelds auf die innerstädtische Mietpreisentwicklung. Herr Daminger konnte einen bremsenden Effekt ableiten.

Besonders beeindruckend in der Arbeit ist vor allem die aufwendige Generierung einer geeigneten Datenbasis, die von der Methodik her auch für die amtliche Statistik von Interesse sein könnte. Eine so sorgfältige Arbeit mit Daten muss im Kontext des Preises besonders herausgestellt werden!

Damit ist es Herrn Daminger in sehr überzeugender Weise gelungen, hochaktuelle politische Fragestellungen mit modernen Methoden und exzellenter Datenarbeit zu kombinieren.

Ich gratuliere Ihnen herzlich, Herr Daminger, zum Nachwuchspreis 2022 in der Kategorie Dissertationen!

Nimmt man auch den Vorgänger des Nachwuchspreises dazu, kommen wir nun zu einer einmaligen Preisverleihung.

Nach mehr als zweieinhalb Jahren Pandemie scheinen zumindest in Deutschland noch viele Fragen offen, insbesondere was die Auswirkungen des SARS-CoV-2-Virus

auf die Gesellschaft betrifft. Auch die Datenlage wurde immer wieder kritisiert, die in Deutschland leider sehr übersichtlich war und auch noch ist. Ebenso war es doch erschreckend zu sehen, mit welcher Arglosigkeit teilweise politische Aktionen mit verzerrten Daten durchgeführt wurden. Und das zeigt die Bedeutung der Qualität von Daten – etwas, das die amtliche Statistik stets propagiert und ich voll und ganz unterstütze.

Aber natürlich wurde trotz vieler Hindernisse viel geforscht und auch bei schwieriger Datenlage gab es sehr interessante Ergebnisse und vor allem auch Gruppen, die entgegen dem klassischen universitären Prinzip des ultimativen Publizierens sich dieser für die Gesellschaft so bedeutsamen Problematik der Statistik in der Pandemie mit großer Hingabe und Sorgfalt gewidmet haben.

Insofern freut es mich, dass das Statistische Bundesamt nun diese besondere und hoffentlich einmalige Situation genutzt hat, einen Corona-Sonderpreis auszuloben.

Und ich kann ihnen sagen, dass Luxusprobleme manchmal auch außerordentlich anstrengend werden können. Niemand hat wohl mit dieser Resonanz gerechnet, und insbesondere auch nicht das Gutachtergremium, dem ich an dieser Stelle für seinen außerordentlichen Einsatz vor allem bei diesem Sonderpreis ganz besonders danke!

Die Herausforderung war es, unter diesen vielen sehr unterschiedlichen, sehr spannenden, aber auch in der Art schwer vergleichbaren Arbeiten diejenige herauszufinden, die dann tatsächlich den Preis gewinnt.

Unter allen Arbeiten stach aber eine heraus. Lange wurde darüber diskutiert, ob Corona für eine Übersterblichkeit sorgt oder nicht. Zu viele Effekte traten als Begleiterscheinung auf: So ging in den Lockdowns zwar die Zahl der Corona-Toten nach oben, gleichzeitig konnten sich aber Grippeviren kaum mehr ausbreiten. Auch die amtliche Statistik tat sich schwer, genaue Effekte herauszustellen. Und bedauerlicherweise wurde diese Thematik dann auch zu einem politischen Thema, teils in einer wenig erfreulichen Konnotation.

Insofern hat es das Gremium außerordentlich gefreut, dass eine Gruppe von Forschern sich diesem Thema aus statistisch-wissenschaftlicher Sicht angenommen hat.

In dieser Arbeit wurde eine altersadjustierte Schätzung der jährlichen Übersterblichkeit basierend auf aktuellen Sterbetafeln vorgeschlagen. Die Methodik erlaubt auch die Schätzung von Übersterblichkeiten in gewissen Altersgruppen. Die Ergebnisse ermöglichen eine Quantifizierung, ob, wie und in welchen Altersgruppen in Deutschland in den beiden Jahren der COVID-19-Pandemie, 2020 und 2021, Übersterblichkeiten aufgetreten sind.

Es zeigt sich, dass die Todeszahlen in Deutschland allein durch die alternde Bevölkerung steigen und dass die Übersterblichkeiten in den Corona-Jahren moderat ausfielen. Ebenso konnten auch wochenweise Übersterblichkeiten ausgewiesen werden und es zeigen sich deutliche saisonale Effekte, welche bedingt durch die verschiedenen Wellen auftraten.

Bevor ich die Preisträger nenne, erlauben Sie mir noch eine kleine zusätzliche Bemerkung:

Die deutsche Statistik wurde immer wieder angegriffen, dass sie vermeintlich so still ist. Und diese Arbeit zeigt, dass trotz teilweise schwieriger Datenlage exzellente statistische Forschung möglich war und auch gemacht wurde – auch wenn sie nicht im Fernsehen diskutiert wurde. Und es freut mich persönlich ganz besonders, dass die Preisträger genau aus einer Gruppe kommen, die sich so intensiv mit der statistischen Evaluation der Pandemie auseinandergesetzt hat. Das ist sehr bemerkenswert und dient ganz sicher als Vorbild angewandter statistischer Forschung in der heutigen Zeit und damit natürlich auch im Sinne des Statistical Science for the Society.

Der Corona-Sonderpreis geht an Giacomo De Nicola, Prof. Dr. Göran Kauermann und Prof. Dr. Michael Höhle von der Ludwig-Maximilians-Universität München für ihre Arbeit mit dem Titel „On assessing excess mortality in Germany during the COVID-19 pandemic“ und „An update on excess mortality in the second year of the COVID-19 pandemic in Germany“.

Herzlichen Dank für diese wunderbare und vorbildliche Forschung an Sie und auch die gesamte COVID-19-Data-Analysis-Group der LMU München, und herzlichen Glückwunsch zur Auszeichnung mit dem Corona-Sonderpreis! 

Herausgeber
Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden

Schriftleitung
Dr. Daniel Vorgrimler
Redaktion: Ellen Römer

Ihr Kontakt zu uns
www.destatis.de/kontakt

Erscheinungsfolge
zweimonatlich, erschienen im Dezember 2022
Ältere Ausgaben finden Sie unter www.destatis.de sowie in der [Statistischen Bibliothek](#).

Artikelnummer: 1010200-22006-4, ISSN 1619-2907

© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2022
Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.