

Decker, Jörg; Karmanova, Vladislava

Article

Datenangebot der amtlichen Statistik: output-orientierte Programmplanung als Ansatz zur Erhöhung der Reaktionsfähigkeit

WISTA - Wirtschaft und Statistik

Provided in Cooperation with:

Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden

Suggested Citation: Decker, Jörg; Karmanova, Vladislava (2022) : Datenangebot der amtlichen Statistik: output-orientierte Programmplanung als Ansatz zur Erhöhung der Reaktionsfähigkeit, WISTA - Wirtschaft und Statistik, ISSN 1619-2907, Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden, Vol. 74, Iss. 6, pp. 27-37

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/268354>

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.

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 vorzuschauen, 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.“ (Vorgrimler/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-

nenen 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 elaborient 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 Statistiksistem 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).

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.