

## Privatisierung der amtlichen Statistik – oder eine Anstalt des öffentlichen Rechts?



Von Dr. Stephan Danzer

Die Anforderungen an die amtliche Statistik haben sich in den letzten Jahren stark verändert. Zwar haben die statistischen Ämter weiterhin qualitativ hochwertige Daten bereitzustellen, damit Politik, Gesellschaft und Wirtschaft für ihre Entscheidungen eine fundierte

Basis besitzen, darüber hinaus werden aber von der amtlichen Statistik insbesondere Auswertungen und Analysen der festgestellten statistischen Ergebnisse verlangt. Vor diesem Hintergrund ist zu überdenken, ob die derzeitige Organisation der statistischen Landesämter die neuen Aufgaben erfüllen kann oder andere Formen diesen Anforderungen zielgenauer gerecht werden. Der vorliegende Beitrag setzt sich argumentativ mit den Möglichkeiten der „Privatisierung“ und der Einrichtung als „Anstalt des öffentlichen Rechts“ auseinander.

### Pro und Contra

Es gibt kaum einen staatlichen Bereich, über dessen Privatisierung nicht diskutiert wird. Einige staatliche Unternehmen oder Unternehmensteile sind bereits „versilbert“. Auch die amtliche Statistik bleibt von der Frage ihrer Privatisierung nicht verschont. Das beruht auf einem grundsätzlichen Bedürfnis, bisher staatliche Angelegenheiten dem „freien Spiel der Kräfte“ zu überlassen und sich auf staatliche Kernaufgaben zu beschränken. Der Staat sieht nicht mehr die Notwendigkeit, in unternehmensnahen Aufgabenbereichen aktiv mitzuwirken.

Steigerung der Effizienz erreicht wird. Angesichts angespannter bzw. zu sanierenden öffentlicher Haushalte sind auch die Grenzen des staatlich Machbaren greifbar geworden.

Diese Einschätzung der Vorteile einer Privatisierung staatlicher Angelegenheiten bleibt nicht unwidersprochen. Die Kritiker sehen Qualitätseinbußen, weil freie Unternehmer vor allem Kostenminimierung erreichen wollen. Der „Verkauf“ staatlicher Aufgaben und Unternehmen mit dem Ziel der Haushaltskonsolidierung kann nach dieser Ansicht nur bedingt nachhaltige Lösungen der strukturellen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Probleme bieten. Schließlich geht die Privatisierung oftmals mit einem Abbau von Arbeitsplätzen und den damit verbundenen nachteiligen Folgen einher.

... oder Qualitätseinbußen?

Steigerung der Effizienz durch Privatisierung ...

Die Befürworter sind davon überzeugt, dass durch einen intensiveren Wettbewerb und die Ausnutzung von Produktivitätsvorsprüngen privater Unternehmen eine

## Neustrukturierung der amtlichen Statistik

Die vorgenannten Argumente für eine Privatisierung sind nicht wirklich neu. Die Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder anlässlich der Prüfung einiger statistischer Landesämter enthalten teilweise eine vergleichbare Diktion. Die Begriffe „Effizienz“, „Effektivität“ und „Optimierung von Produktionsprozessen“ sowie Vorschläge für kostensenkende Maßnahmen durchziehen die Anforderungen an die amtliche Statistik. Bei Worten allein ist es nicht geblieben. Die Zusammenführung der Statistischen Landesämter Hamburg und Schleswig-Holstein beispielsweise begründet der Gesetzgeber vornehmlich mit der Erzielung von Effizienzsteigerungen und Kostenreduzierungen. Das nunmehr gemeinsame Statistische Amt soll Synergiepotenziale nutzen und damit den Haushalt entlasten. Erreicht wird dies insbesondere mit der Reduzierung von Personalkosten.<sup>1)</sup>

Trotz aller übereinstimmenden Begrifflichkeit mit den Beweggründen für eine Privatisierung bleibt es bei der „amtlichen“ Statistik in Hamburg und Schleswig-Holstein. Ausdrücklich wird die hoheitliche Aufgabe der durchzuführenden Statistiken mit der

neu gegründeten Anstalt des öffentlichen Rechts betont.<sup>2)</sup> Kann es da ausbleiben, über eine Privatisierung der amtlichen Statistik weiter nachzudenken? Sicherlich nicht bei einem modernen, an wirtschaftlichen Bedingungen ausgerichteten Staat.

Ungeachtet des ökonomischen Ansatzes für eine Privatisierung haben hinsichtlich der Aufgabe der amtlichen Statistik in einer demokratischen Gesellschaft Überlegungen eingesetzt, diese neu zu strukturieren. Die dem Grunde nach verfassungsrechtliche Argumentation setzt die Kenntnis der Funktion einer amtlichen Statistik vor dem Hintergrund der politischen Willensbildung einer demokratischen Gesellschaft voraus.

Nicht nur der ökonomische Ansatz spricht für eine Umstrukturierung

## Statistik in der demokratischen Gesellschaft

Die Ergebnisse der amtlichen Statistik sind nach übereinstimmender Auffassung ein für jedermann zugängliches und damit öffentliches Gut.<sup>3)</sup>

Politische Planung und Gestaltung sind bis heute nur auf fundierten Grundlagen möglich. Gerade eine moderne Volkswirtschaft kann ihre Zukunft in gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und ökologischer Hinsicht nur mit umfassenden Informationen sichern. Das gesamte statistische Programm spiegelt, über den speziellen Verwendungszweck einzelner Statistiken hinaus, die Grunddaten der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Strukturen wider. Erst die enge Verzahnung aller drei Bereiche verdeutlicht die Wechselwirkungen sowie Abhängigkeiten und ermöglicht

Politisches Handeln braucht Grunddaten der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Strukturen

Zusammenführung von Ämtern als effizienzsteigernde und kostendämpfende Maßnahme

1) So: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 17/3233, S. 1, und Drucksache 17/3522, S. 1.

2) Ebenda, Drucksache 17/3233, S. 22.

3) Seegmüller, Gerhard: Die Stellung eines Statistischen Landesamtes und seiner Datenverarbeitung in der Öffentlichkeit und innerhalb der staatlichen Einrichtungen, in: Baden-Württemberg in Wort und Zahl 1988, S. 320 ff. (321); Wingen, Max: Herausforderungen der amtlichen Statistik durch den gesellschaftlichen Wandel, in: Allgemeines Statistisches Archiv 1989, S. 16 ff. (31); Stäglin: Auswirkungen gesellschaftlicher Veränderungen auf Funktion und Arbeitsweise der amtlichen Statistik, in: Reiner / Wagner, Gert (Hrsg.): Auswirkungen gesellschaftlicher Veränderungen auf Funktion und Arbeitsweise der amtlichen Statistik – Berlin als Beispiel, Berlin 1990, S. 13 ff. (16).

nur dann eine systematische Beobachtung und eine vorausschauende Planung.<sup>4)</sup> Die amtliche Statistik bietet somit das notwendige Fundament für politische Entscheidungen.<sup>5)</sup>

Amtliche Statistik ermöglicht eine Überprüfung staatlichen Handelns

Die Ergebnisse der amtlichen Statistik decken gesellschaftliche und wirtschaftliche Probleme auf und offenbaren den politischen Handlungsbedarf. Vorhandene gesetzliche Regelungen können auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Insbesondere bedürfen die mit dem Ausbau des Sozialstaates einhergehenden erheblichen staatlichen Leistungsgewährungen der Kontrolle dahingehend, ob die Leistungszwecke erreicht werden bzw. inwieweit staatliche Unterstützung noch erforderlich ist.<sup>6)</sup>

Zugriff auf Informationen nicht auf Einzelne beschränkt

Die angesprochenen politischen Maßnahmen sind nicht auf die Verwaltungstätigkeit beschränkt. In einer demokratischen Gesellschaft haben nicht nur die Ministerien Zugriff auf die Informationen der amtlichen Statistik, sondern vielmehr auch die Entscheidungsträger in den Parlamenten. Dar-

über hinaus müssen die Bevölkerung, die Arbeitgeberverbände, die Gewerkschaften und alle anderen Interessenvertreter die Möglichkeit haben, auf die Daten der amtlichen Statistik zuzugreifen. Mit dem Zugriffsrecht auf die amtliche Statistik haben die Bürgerinnen und Bürger einen Informationsstand vergleichbar dem der staatlichen Organe. Somit wird die Bevölkerung in die Lage versetzt, eigene Vorstellungen zu entwickeln und den Gesetzgeber sowie das Regierungshandeln zu kontrollieren. Nach den Landesverfassungen hat die Bevölkerung zudem eine eigene Gesetzgebungskompetenz. Die für die Verwirklichung von Volksbegehren und Volksentscheid eventuell notwendige Zahlenbasis bietet die amtliche Statistik. Das allgemein zugängliche Informationsangebot gleicht somit die Machtverhältnisse aus und gewährleistet in einer demokratischen Gesellschaft die notwendige Transparenz.<sup>7)</sup> Darüber hinaus liefert die amtliche Statistik wichtige Grundlagen für den Dialog und die Verhandlungen gesellschaftlicher Gruppen. Beispielsweise benötigen die Tarifpartner fundierte Zahlen zur Ausgestaltung des Tarifrechts.<sup>8)</sup> Damit erfüllt die amtliche Statistik auch eine friedensstiftende Funktion.

Gleicher Informationsstand ermöglicht demokratische Mitwirkung

Der Auftrag, grundlegende Informationen über den Zustand von Gesellschaft und Wirtschaft anzubieten, verpflichtet dazu, zuverlässige Daten zur Verfügung zu stellen. Ungenauigkeiten mindern die Zuverlässigkeit von wirtschaftlichen sowie sozialen Prognosen und führen zu falschen Konsequenzen, die die Statistik gerade zu verhindern sucht. Darüber hinaus verliert die Statistik bei mangelnder Qualität an Glaubwürdigkeit und damit an ihrer herausgehobenen Funktion in der Gesellschaft.<sup>9)</sup>

Zuverlässigkeit der Daten geboten

4) Merk, Hans Günther: Statistik auf dem Weg ins nächste Jahrtausend, in: Merk, Hans Günther / Bürgin, Gerhard u. a. (Hrsg.): Statistik 2000 – Zukunftsaufgaben der amtlichen Statistik, Schriftenreihe Forum der Bundesstatistik, Bd. 27, S.13 ff. (19); Bartels, Hildegard / Fürst, Gerhard: Entwicklung in der Organisation der amtlichen Statistik der Bundesrepublik Deutschland, in: Allgemeines Statistisches Archiv 1973, S. 237 ff. (242).

5) Hohmann-Dennhardt, Christine: Amtliche Statistik und ihre Bedeutung für die demokratische Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Amtliche Statistik – Ein konstitutives Element des demokratischen Staates, Wiesbaden 1999, S. 15 ff. (19); Krupp, Hans-Jürgen: Zur Rolle der Statistik auf dem Wege in die Informationsgesellschaft, in: Hanau, Klaus / Hujer, Reinhard / Neubauer, Werner (Hrsg.): Wirtschafts- und Sozialstatistik – Empirische Grundlagen politischer Entscheidungen – Heinz Grohmann zum 65. Geburtstag, Göttingen 1986, S. 20; ders.: Zur Rolle der Statistik in der Informationsgesellschaft, in: Wirtschaft und Statistik 2003, S.75 ff. (76).

6) Zypries, Brigitte: Politik und Statistik, in: Allgemeines Statistisches Archiv 2001, S. 141 ff. (142 f.).

7) Zypries, a. a. O., S. 143 f.; von der Lippe, Peter: Ideal und Realität der amtlichen Statistik in Deutschland, in: Wirtschaft und Statistik 2000, S. 709 ff. (716); Wingen, a. a. O., S. 31; Hohmann-Dennhardt, a. a. O., S. 20.

8) Zypries, a. a. O., S. 143.

9) Merk, a. a. O., S. 13 f.; Neise-Mundt, Rita: Anforderungen an die amtliche Statistik aus der Sicht der Wirtschaft, in: Stäglin/Wagner, a. a. O., S. 21 ff. (21).

## Streit der Professoren

### Auffassung Wagners

Angesichts der beschriebenen Aufgabe der Statistik in der demokratischen Gesellschaft fordert Wagner anstelle der amtlichen Statistik eine neue „Statistische Infrastruktur“.<sup>10)</sup> Er sieht ebenfalls die Notwendigkeit, der Gesellschaft statistische Basisdaten als öffentliches Gut zur Verfügung zu stellen. Die Ergebnisse sind deshalb öffentlich zu finanzieren und allen Interessierten zugänglich zu machen. Die Statistikproduktion bedarf aber gewisser Elemente des Wettbewerbs. Von der Festlegung des Erhebungsprogramms bis zur Publikation der Ergebnisse sind Wertentscheidungen zu treffen. Diese können in einer demokratischen Gesellschaft nicht allein von Ministerien sowie Statistikern der Ämter des Bundes und der Länder getroffen werden. In diesem Fall gehen innovative Ideen und die für die Demokratie notwendige Transparenz verloren. Dies führt schließlich zu einer geminderten Qualität der statistischen Ergebnisse. Im Einzelnen:

Der Gesetzgeber ist bei der Festlegung des statistischen Erhebungsprogramms von mehreren Wettbewerbern zu beraten. Dies setzt auch voraus, dass die statistischen Ämter nicht bei den Ministerien, son-

dern beim Parlament angesiedelt werden. Bei der Umsetzung der zu erhebenden Merkmale in ein statistisches Messkonzept gibt es unterschiedliche Konstrukte (Adäquationsproblematik). Es bestehen zudem verschiedene Möglichkeiten, fehlende Angaben durch eine optimale Erhebungsform zu minimieren. Weiterhin können die statistischen Daten auf mannigfache Weise aufbereitet und weitergeleitet werden. Dies reicht von Standardtabellen bis zu Aufbereitungen für wissenschaftliche Zwecke. Es muss ferner möglich sein, die statistischen Daten durch Externe auf ihre Qualität prüfen zu lassen. Nicht zuletzt müssen die Ergebnisse neutral publiziert werden.

Die Umsetzung der beschriebenen Forderungen vor allem bei der Statistikproduktion und -kontrolle kann nach der Meinung Wagners nur mit der Beteiligung privater Anbieter und wissenschaftlicher Institute erfolgen. Sie gewährleisten die für die Demokratie notwendige Transparenz und den erforderlichen Wettbewerb. Die Datensicherheit sieht Wagner durch zu schließende rechtliche Arrangements im nicht staatlichen Bereich als ungefährdet an. In diesem Bereich sind Verletzungen des Statistikgeheimnisses auch bisher nicht vorgekommen. Zudem spricht nichts dagegen, bei privater Erhebung die Auskunftspflicht festzuschreiben. Ihre Durchsetzung kann per Delegation auf Privatpersonen übertragen werden. Schließlich wird die Errichtung einer von der Produktion unabhängigen Behörde vorgeschlagen, die die von Gesetzes wegen benötigte „Amtlichkeit“ statistischer Ergebnisse feststellt. Damit ist auch ein weiterer Beitrag zur Objektivität und Neutralität statistischer Daten geleistet.<sup>11)</sup>

Datensicherheit und Auskunftspflicht zwingen nicht zu einer Begrenzung auf staatliche Organe

Neue statistische Infrastruktur mit Elementen des Wettbewerbs

10) Wagner, Gert: „Amtliche Statistik“ oder „Statistische Infrastruktur“? – Überlegungen zu den empirischen Grundlagen der Wirtschaftspolitik, in: Europa-Universität Viadrina (Hrsg.): Antrittsvorlesungen IV, Frankfurt (Oder) 1998, S. 47 ff.; ders.: Re-Regulierung statt Privatisierung der statistischen Infrastruktur – eine Antwort auf Peter von der Lippe's Frage „Privatisierung der amtlichen Statistik“, in: *Wirtschaft und Statistik* 1999, S. 660 ff.; Wagner, Gert / Schupp, Jürgen / Stäglin, Reiner: Entbürokratisierung der Statistik durch Flexibilisierung, in: *DIW-Wochenbericht* 24/2003.

11) Unterstützung für einen Wettbewerb in der amtlichen Statistik erhält Wagner von Krupp, a. a. O., S. 79.

## Ansicht von der Lippe

Kosten der Datengewinnung und internationale Zusammenarbeit sprechen für Statistik als staatliche Aufgabe

Den vorgenannten Ausführungen widerspricht insbesondere von der Lippe.<sup>12)</sup>

Nach seiner Auffassung sind statistische Daten ein wesentliches Element der demokratischen Gesellschaft mit dem Anspruch von Objektivität, Neutralität und wissenschaftlicher Unabhängigkeit. Dieser hohe Standard kann von privaten Anbietern angesichts der dafür zu erwartenden hohen Kosten nicht gehalten werden. Unterschiedliche Regierungen werden zudem den privaten Anbieter aussuchen, der die für sie günstigen Ergebnisse liefern kann. Fraglich ist darüber hinaus, wer die notwendigen Daten in zeitlicher und räumlicher Hinsicht bereithält. Für die Qualität der statistischen Informationen ist die Richtigkeit der erhobenen Daten unabdingbar. Diese werden von den Auskunftspflichtigen aber nur dann offenbart, wenn ihre Angaben ausschließlich für die Statistik verwendet werden. Das Statistikgeheimnis ist bei privaten Anbietern mit eigenen geschäftlichen Interessen vor allem im Hinblick auf sensible Daten von Unternehmen nicht gesichert. Die internationalen Vorgaben bei statistischen Berechnungen fordern zudem eine Zusammenarbeit von mehreren Staaten, um zu guten und konsistenten Ergebnissen zu gelangen. Das Ziel wird nur durch einen nationalen Ansprechpartner realisiert. Weiterhin muss gefragt werden, ob vor dem Hintergrund mangelnder Kenntnisse bei der Produktion

statistischer Ergebnisse eine Behörde noch in der Lage ist, die Amtlichkeit statistischer Daten festzustellen.<sup>13)</sup>

Die Abwägung vorgenannter Argumente führt nach dieser Sicht zu dem Ergebnis, dass eine Privatisierung der statistischen Ämter derzeit kaum vorstellbar ist. Beide Autoren sind sich über die Bedeutung der amtlichen Statistik als öffentliches Gut in einer demokratischen Gesellschaft einig. Im Gegensatz zu von der Lippe weist Wagner in Teilbereichen auf Möglichkeiten hin, die statistische Produktion zumindest partiell durch private Anbieter zu ergänzen. Eine völlige Privatisierung mit der Verabschiedung des Staates von dieser Aufgabe schließt er ebenfalls ausdrücklich aus.

## Fazit

Völlige Privatisierung nach Überwiegender Meinung derzeit ausgeschlossen

## Anforderungen an die amtliche Statistik

Dies sollte aber die amtliche Statistik nicht in Sicherheit wiegen. Die bestehenden und die neuen Anforderungen an die amtliche Statistik müssen sachgerecht erfüllt werden, auch wenn sie sich teilweise widersprechen. Hier ist ein ausgewogenes Verhältnis der unterschiedlichen Zielsetzungen zu realisieren. Gelingt der Erhalt eines qualitativ guten Angebots der amtlichen Statistik nicht, werden immer wieder die vorhandenen Strukturen der amtlichen Statistik auf dem Prüfstand stehen. Deshalb ist bereits heute zu fragen, ob mit einer neuen organisatorischen Einbindung die vielgestaltigen Herausforderungen erfüllt werden können.

Ausgewogenes Verhältnis unterschiedlicher Zielsetzungen muss erreicht werden

Einige wesentliche Anforderungen an die amtliche Statistik sind im Folgenden aufzuführen:

Anforderungen zielen auf ...

12) Von der Lippe, Peter: Privatisierung der amtlichen Statistik, in: *Wirtschaft und Statistik* 1988, S. 928 ff.; ders.: Bemerkungen zum Aufsatz „Re-Regulierung statt Privatisierung der statistischen Infrastruktur“ von Gert Wagner, in: *Wirtschaft und Statistik* 1999, S. 663 ff.

13) Unterstützung für seine Ansicht erhält von der Lippe von Hiss, Dieter / Schröder, Wolfgang: Amtliche Statistik – künftig unabhängig wie die Deutsche Bundesbank, in: Stäglich / Wagner, a. a. O., S. 129 ff. (132).

... Qualität Die zu ermittelnden Daten müssen von hoher Qualität sein. Allein auf der Grundlage zuverlässiger und korrekter Daten kann geplant, gestaltet und kontrolliert werden. Dies gewährleistet nur eine objektive, neutrale und wissenschaftlich unabhängige Arbeitsweise.<sup>14)</sup>

... Aktualität Angesichts der schnellen Änderung ökonomischer und gesellschaftlicher Zustände hat die amtliche Statistik aktuelle und kundenorientiert aufbereitete Informationen anzubieten. Erst dann sind Politik und Gesellschaft in der Lage, flexibel auf die verschiedenen Fragestellungen zu reagieren, um zum relevanten Zeitpunkt auf einer gesicherten Datenbasis die richtige Entscheidung zu treffen.<sup>15)</sup>

... begründete Auskunftspflicht Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung verpflichtet den Gesetzgeber, sowohl die Auskunftspflicht als auch ihren Umfang für jede Statistik einzeln zu begründen. Ein Grundrechtseingriff kann nur gerechtfertigt sein, wenn ein möglichst hoher Grad an Genauigkeit und Wahrhaftigkeit der erhobenen Daten für eine funktionsfähige Statistik erreicht werden soll.<sup>16)</sup> Trotz dieser verfassungsrechtlich hohen Hürden fordert die Gesellschaft eine weitere Reduzierung der Befragungsbelastung durch die amtliche Statistik.<sup>17)</sup> Damit stellt sie immer wieder die Frage nach dem Sinn und Zweck von

Statistik an sich. Vor diesem Hintergrund ist der Nutzen der amtlichen Statistik stets neu zu erläutern. Dies gelingt nur durch eine verständliche Darlegung der festgestellten statistischen Ergebnisse und ihrer Folgerungen.

Die statistischen Landesämter haben durch die Einführung moderner Hard- und Software und durch organisatorische Maßnahmen für eine effiziente und effektive Produktion zu sorgen.

... und Effizienz

## Inhaltliche Ausrichtung der amtlichen Statistik

Die amtliche Statistik antwortet auf die Herausforderungen mit einer Vielzahl von inhaltlichen Angeboten, von denen im Folgenden nur einige genannt werden:

Das statistische Programm soll stets einer eingehenden Aufgabenkritik unterzogen werden. Dabei ist eine Kosten-Nutzen-Analyse vorzunehmen, die neben den Kosten für die öffentliche Hand auch diejenigen der Auskunftspflichtigen berücksichtigt.<sup>18)</sup> Ziel ist es, die Berichtspflichtigen, ob die Unternehmen oder die Bürgerinnen und Bürger, aber auch die amtliche Statistik selbst von nicht mehr notwendigen Erhebungen zu befreien. Im Rahmen der Überprüfung muss allerdings die Gesamtschau aller Statistiken berücksichtigt werden. Erst das Ineinandergreifen aller Statistiken gibt ein realistisches Bild der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Zusammenhänge wieder. Zudem muss die Qualität der amtlichen Statistik erhalten bleiben. Sie ist nur dann funktionsfähig, wenn alle für die Politik entscheidungsrelevanten Daten zur Verfügung stehen.<sup>19)</sup>

Aufgabenkritik:  
Das statistische  
Programm ist  
ständig zu über-  
prüfen

14) Wingen, a. a. O., S. 33.

15) Hohmann-Dennhardt, a. a. O., S. 17.

16) BVerfGE 65, 1 ff. (50, 55).

17) Hohmann-Dennhardt, a. a. O., S. 21; Zypries, a. a. O., S. 148.

18) Meyer-Teschendorf, Klaus / Hofmann, Hans: Bereinigung der Bundesstatistik – Abbau von Verwaltungsvorschriften und Standards – Reform der Behördenstruktur, in: DÖV 1998, S. 218 f.

19) Merk, a. a. O., S. 19; Hahlen, Johann: Amtliche Statistik zwischen „Schlanke Staat“ und „Informationsgesellschaft“, in: Wirtschaft und Statistik 1998, S. 97 ff. (98).

Neue Erhebungsmethoden zur Verringerung der Belastung für die Befragten

Bereits das Bundesverfassungsgericht sah es aufgrund des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes als erforderlich an, neu erarbeitete Methoden bei der Erhebungstätigkeit einfließen zu lassen, um von der Totalerhebung zu eingeschränkten Auswahlkreisen zu gelangen. Das bedeutet, den Kreis der Auskunftspflichtigen möglichst klein zu halten, soweit dies ausreicht, genaue und wahrhaftige Daten zu erhalten.<sup>20)</sup> Angesichts dessen ist die Methodenforschung in Zusammenarbeit mit der Wissenschaft weiter zu intensivieren.<sup>21)</sup> Darüber hinaus soll mit Hilfe von Registerauswertungen und Stichprobenerhebungen die Belastung der Bürgerinnen und Bürger wie der Unternehmen weiter gesenkt werden.

Verbesserte Information erforderlich, um Bedeutung und Nutzen der Ergebnisse verständlich zu vermitteln

Weiterhin empfinden die Auskunftspflichtigen ihre Obliegenheit weniger belastend, wenn sich ihnen der Nutzen der Statistik erschließt. Das ist auch ganz im Sinne des demokratischen Verständnisses der amtlichen Statistik. Als Grundlage für die politischen Entscheidungen sollen alle Interessierten über die Bedeutung und den Nutzen der einzelnen Statistiken Kenntnis erhalten. Dann findet die amtliche Statistik auch die notwendige Akzeptanz in der Gesellschaft. Erreicht werden kann dies durch eine entsprechende Information der Betroffenen. Sie soll zum einen den Zweck

der jeweiligen Statistik verdeutlichen und zum anderen dem betroffenen Auskunftspflichtigen das konkrete Ergebnis sowie seine Nutzenanwendung näher bringen.<sup>22)</sup> Die Kundenorientierung hat insbesondere die Aufgabe, die Informationsflut an Daten entsprechend den Informationswünschen aufzubereiten.<sup>23)</sup> Aufgrund ihrer besonderen Funktion für die politische Willensbildung sollen die Ergebnisdarstellungen verständlich aufbereitet sein.<sup>24)</sup>

Aufgrund der Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben die Amtsleitungen der statistischen Ämter zur Optimierung amtsinterner und ämterübergreifenden Zusammenarbeit den so genannten Masterplan entwickelt. Danach sollen vor allem medienbruchfreie Datenlieferungen möglich sein sowie eine Zentralisierung von statistischen Arbeiten insbesondere im IT- Bereich erzielt werden.<sup>25)</sup>

Im Blick des „Masterplans“: Rationalisierung der Produktionsabläufe

### Eine Anstalt öffentlichen Rechts als eine Antwort auf die Herausforderungen

Die beschriebenen Herausforderungen können in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts besser bewältigt und die bisher geleisteten Anstrengungen zur Qualitätsverbesserung der amtlichen Statistik weiter optimiert werden. Der Staat ist bisweilen angesichts einer zunehmenden Komplexität des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens und seiner Verwissenschaftlichung überfordert, alle öffentlichen Aufgaben ohne eine geeignete Unterstützung zu erledigen. Deshalb sind

Anstalt des öffentlichen Rechts bietet mehr Möglichkeiten

20) BVerfGE 65, 1 ff. (55).

21) Neise-Mundt, a. a. O., S. 22.

22) Wingen, a. a. O., S. 38 ff.

23) Köhler, Sabine / Kopsch, Günter: Die Bedeutung der internationalen Vergleichbarkeit von Statistiken über die Informationsgesellschaft, in: *Wirtschaft und Statistik* 1997, S. 751 ff. (755).

24) Danzer, Stephan: Urheberrechte an Veröffentlichungen der amtlichen Statistik?, in: *Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz* 2003, S. 25 ff.

25) Gözl, Uwe: Modernisierung der amtlichen Statistik – Ein Jahresrückblick 2004, in: *Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg* 1/2005, S. 3 ff.

die Politik, die Gesellschaft und die Wissenschaft an der Aufgabenerledigung zu beteiligen. Die Anstalt des öffentlichen Rechts mit ihrer Verselbstständigung bietet ein Forum, um die für die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags benötigten gesellschaftlichen Gruppen verantwortlich mit einzubinden. In diesen intermediären Anstalten können für die Tätigkeit erforderliche Informationen von den an der politischen Willensbildung beteiligten Gruppen unmittelbar eingebracht werden. Die besondere Fachkunde gesellschaftlicher Gruppen lässt sich für anstehende Aufgaben nutzbar machen. Schließlich unterstützt die politische Abstimmung mit wichtigen Teilen der gesellschaftlichen Gruppen die Organisation bei der Umsetzung ihrer Ziele.<sup>26)</sup>

Ein Beispiel

Anhand eines Beispiels aus der Pflegestatistik soll dieser notwendige Kommunikationsbedarf verdeutlicht werden.

Die Pflegestatistik informiert über die Art der Pflegeeinrichtung, über die in den Pflegeeinrichtungen tätigen Personen, über die Art und Zahl der Pflegeplätze, über die betreuten Pflegebedürftigen sowie die Art und Höhe der Pflegeleistungen. Damit soll eine ausreichende Datenbasis für die pflegerische Versorgung und für die Nachfrage nach pflegerischen Angeboten infolge der Pflegeversicherung ermittelt werden.<sup>27)</sup> Diese Angaben über die pflegerische Infrastruktur besagen aber noch nichts über

die Qualität der Pflege. Anlass, dies zu überprüfen, gibt eine Studie, die über die Suizid-Motivation von Senioren aus Angst vor schlechter Behandlung in Pflegeheimen berichtet.<sup>28)</sup> Neben der Zusammenstellung des Zahlenmaterials sind also in Zusammenarbeit mit den entsprechenden Fachleuten sowohl über die ausreichende Versorgung als auch über ihre Qualität Auswertungen zu erstellen. Erst dann erschließt sich ein umfassendes Bild über die Pflegesituation.

Damit ein aktiver und zielorientierter Dialog geführt werden kann, benötigt die amtliche Statistik die notwendigen Rahmenbedingungen. Sicherlich ist ein Statistischer Beirat bzw. in Rheinland-Pfalz ein Statistischer Landesausschuss gebildet. Letzterer besitzt aber lediglich eine unterstützende Funktion (§ 3 Landesstatistikgesetz). In der Praxis tritt er jährlich in einer eintägigen Tagung zusammen. Für einen eingehenden, kontinuierlichen Meinungs- und Informationsaustausch soll die Mitwirkung von Vertretern der Politik, Wirtschaft und Gesellschaft jedoch in den statistischen Landesämtern institutionalisiert werden. Damit tragen sowohl der Produzent als auch die Nutzer der amtlichen Statistik die Verantwortung für den notwendig, regelmäßigen Kontakt. Ist dies umgesetzt, erhält die amtliche Statistik die Informationen, um die von ihr ermittelten Ergebnisse in einen sachlichen Zusammenhang zu stellen.

Die mit der Durchführung hoheitlicher Aufgaben betraute Anstalt würde innerhalb des vorgegebenen gesetzlichen Rahmens ihre Obliegenheiten selbstverantwortlich erfüllen. Mit ihrem Verwaltungsrat besitzt die Anstalt die institutionelle Möglichkeit, Politik, Gesellschaft und Wissenschaft stärker als

Stärkere Einbindung fachlicher Kompetenzen

Stärkere Bindung und Kontrolle durch Verwaltungsrat und Rechnungswesen

26) Berg, NJW 1985, S. 2294 ff. (2298); Lange, Klaus: Die öffentlichrechtliche Anstalt, in: VVDStRL 44, S. 169 ff. (194 ff.); Breuer, Rüdiger: Die öffentlichrechtliche Anstalt, in: VVDStRL 44, S. 211 ff. (228 f.); Rudolf, Walter in: Erichsen, Hans Uwe (Hrsg.): Allg. VerwR., § 52, Rdn. 17.

27) Bundesrat, Drucksache 483/99 vom 27. August 1999.

28) Generalanzeiger, Bonn, vom 13. September 2004, S. 35.

bisher in das Aufgabenprogramm der amtlichen Statistik und seine ständige Überprüfung einzubinden. Darüber hinaus wird mit einem kaufmännischen Rechnungswesen eine größere Kostentransparenz erreicht und damit der Anreiz zu effizientem Handeln erhöht.

Im Einzelnen lassen sich die Vorteile wie folgt zusammenfassen:

Verwaltungsrat kann Aktualität fördern ...

Wirtschaftliche und soziale Veränderungen und der sich daraus ergebende Bedarf für Entscheidungen von Politik, Gesellschaft und Wirtschaft werden durch den Verwaltungsrat unmittelbar an die amtliche Statistik herangetragen. Die zeitliche und inhaltliche Distanz zwischen Behörde und Gesellschaft wird verringert. Hier kann die amtliche Statistik Arbeitsschwerpunkte setzen.

... Auswertungsbedarf offenbaren ...

Die amtliche Statistik erhält einen direkten Zugang zu bedeutenden und grundsätzlichen Fragestellungen und Problemen der unterschiedlichen Entscheidungsträger. Ihr werden damit auch die sich möglicherweise widersprechenden Interessen offenbar. Dies kann die amtliche Statistik in ihre Auswertungs- und Analysetätigkeiten einfließen lassen. So erhalten die Darstellungen eine größere Tiefe und Relevanz.

... wissenschaftliche Ansätze fördern ...

Die amtliche Statistik besitzt mit der Präsenz der Wissenschaft im Verwaltungsrat die Chance, aktuelle wissenschaftliche Diskussionen und Methodenentwicklungen mit zu verfolgen. Das stärkt zum einen ihre Auswertungs- und Analysetätigkeit, zum anderen erfährt sie effizienter Möglichkeiten zur Erhebung von Daten auf eine für die Auskunftspflichtigen weniger belastende Weise.

Der Nutzen der Statistik für Politik, Gesellschaft und Wirtschaft kann mit der Einbindung von Vertretern dieser Bereiche gegenüber Auskunftspflichtigen und Nutzern leichter kommuniziert werden. Die Repräsentanten können damit eine direktere Kommunikation zwischen der amtlichen Statistik und der Öffentlichkeit fördern.

... für den Nutzen der amtlichen Statistik werben ...

Der intensivere Erfahrungs- und Meinungsaustausch führt zu bedarfsorientierteren Angeboten der amtlichen Statistik. Die Ressourcen werden damit effizient eingesetzt.

... und helfen, Kosten zu reduzieren

Die öffentliche Anstalt kann nur auf einer gesetzlichen Grundlage errichtet werden. Der Kurationsakt legt zudem die Zweckbestimmung der Anstalt fest und bestimmt den Umfang der Selbstständigkeit. Dabei ist einerseits die Verantwortung des Anstaltsträgers, also das Gemeininteresse des Staates, ausreichend zu würdigen, andererseits auch der Umfang staatlicher Kontrollrechte und der Mitbestimmungsanteil der gesellschaftlichen Gruppen an den Entscheidungen der Institution. Die Grenzen der Selbstständigkeit werden dann durch ein abgestuftes System von Einflussmöglichkeiten des Staates auf die Anstalt, etwa durch Sach- und Fachaufsichten, die Rechnungslegung oder andere Kontrollmechanismen, deutlich.

Unabhängig von der notwendigen Einbindung der amtlichen Statistik in eine staatliche Institutionalisierung kann durch eine Öffnung der amtlichen Statistik zu gesellschaftlichen Gruppen die objektive, neutrale und wissenschaftlich unabhängige Statistikproduktion und -darstellung verdeutlicht und gestärkt werden. Damit kann die amtliche Statistik ihre Wertschätzung in der Gesellschaft stärken und ihre

Im Endergebnis wird die objektive, neutrale und wissenschaftlich unabhängige Statistikproduktion und -darstellung verdeutlicht

Bedeutung für die politische Willensbildung herausheben. Nicht zuletzt wird durch ein selbständiges statistisches Amt die Ferne zur Exekutive offenbar; dies signalisiert den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen auch institutionell die Abschottung personenbezogener Daten.

### Ergebnis

Ausgangspunkt der Überlegungen war es, der Frage einer Privatisierung der amtlichen Statistik nachzugehen. Dies wurde verneint, insbesondere vor dem Hintergrund der Funktionen der amtlichen Statistik als objektivem, neutralem und wissenschaftlich unabhängigem Dienstleister für eine demokratische Gesellschaft. Die amtliche Statistik darf sich jedoch institutionellen

Änderungen nicht verschließen, um ihrem Auftrag umfassend und qualitativ hochwertig gerecht zu werden und auch in der Zukunft ihren Beitrag für die Gesellschaft und die Politik zu leisten. Die institutionellen Rahmenbedingungen einer Anstalt des öffentlichen Rechts könnten hierzu sicherlich neben den Zielsetzungen des Masterplans der amtlichen Statistik einen ergänzenden und weiterführenden Beitrag leisten.

Dr. Stephan Danzer leitet die Abteilung Verwaltung des Statistischen Landesamtes.