

UNIVERSITÄT POTSDAM

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE DISKUSSIONSBEITRÄGE

Horst-Dieter Westerhoff

**DIE AMTLICHE STATISTIK
IN DER DEMOKRATISCHEN GESELLSCHAFT**



Diskussionsbeitrag Nr. 91

Potsdam 2007

Diskussionsbeitrag Nr. 91

Horst-Dieter Westerhoff

Die amtliche Statistik in der demokratischen Gesellschaft

Potsdam 2007

Prof. Dr. Horst-Dieter Westerhoff
Gesellschaft zum Studium strukturpolitischer Fragen e. V.
Gertraudenstraße 20, D-10178 Berlin
Tel.: 030 20451633, Fax: 030 20451635
E-Mail: info@strukturgesellschaft.de

Universität Potsdam
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,
insbesondere Wirtschaftspolitik
Prof. Dr. Norbert Eickhof

August-Bebel-Straße 89
D-14482 Potsdam

Tel.: 0331 977-3256
Fax: 0331 977-3401
E-Mail: eickhof@uni-potsdam.de

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
2	Die Statistik als Spiegel der Gesellschaft	3
2.1	Statistik als „Weg in die Realität“	3
2.2	Statistik als Spiegel des politischen Systems	4
3	Grundelemente der demokratischen Ordnung	7
4	Statistik und Gewaltenteilung	8
4.1	Das Legalitätsprinzip	8
4.2	Die vertikale Gewaltenteilung	9
4.3	Die Internationalisierung der Statistik	10
4.4	Exkurs: Statistik in einem monistischen System	11
5	Statistik und konkurrierende Willensbildung	12
5.1	Mittel zur Konsensbildung	12
5.2	Die „informationelle Infrastruktur“	14
5.3	Voraussetzungen der Infrastruktur	16
5.4	Statistik in der politischen Diskussion.....	17
6	Statistik und partielle politische Integration	19
6.1	Grenzen der amtlichen Statistik.....	19
6.2	Statistik im staatsfreien Raum	21
6.3	Die Privatisierung der Statistik.....	23
6.4	Das Volkszählungsurteil.....	25
7	Zusammenfassung	27

1 Einleitung

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

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

Bei der intellektuellen Erschließung der Natur erfolgt die Datengewinnung vorwiegend anhand von Messungen, die das Ergebnis kontrollierter und wiederholbarer Experimente ist. Darüber hinaus steht die Erkenntnis der Natur und der Umwelt im Vordergrund des Interesses.

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

Deshalb hat der Staat schon frühzeitig die Sammlung der Informationen über die Gesellschaft und die Wirtschaft als seine Aufgabe bzw. Obliegenheit erkannt. Sie wird damit zu einem Teil staatlicher Politik. Man spricht darum von der „amtlichen Statistik“. Es gab und gibt sie in allen hoch entwickelten Staaten: sowohl im antiken Ägypten, wie in China, wie in Rom;¹ es gibt sie in der Zeit des Absolutismus, im nationalsozialistischen wie im kommunistischen Staat. Gleiches gilt auch für alle demokratisch regierten Staaten².

¹ So ist z.B. die Weihnachtsgeschichte auch ein Bericht über eine Volkszählung bzw. über eine Steuer-schätzung. Vgl. u.a. A. Demandt, Sternstunden der Geschichte, München 2001, S. 68ff. Vgl. auch zu weiteren Volkszählungen in der Bibel A. Faller, Bibel und Volkszählung, „Allgemeines Statistisches Archiv“, Bd. 39, 1955, S. 242ff.

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

2 Die Statistik als Spiegel der Gesellschaft

2.1 Statistik als „Weg in die Realität“

Ohne durch Statistik gewonnene Informationen handeln Regierungen, Verwaltungen, Unternehmen usw. in den meisten Fällen ohne sachliche Fundierung³. Ohne sie gäbe es nur den kasuistischen Einzelfall, die Intuition, die Erfahrung oder die Plausibilität der Sachkenner bzw. der politisch Handelnden als Handlungsgrundlage. Zwar kann man damit richtig liegen und manchmal wird auch auf dieser Basis entschieden. Aber in diesen Fällen ist die Handlungsgrundlage weder für die Handelnden noch für die Öffentlichkeit nachprüfbar. Außerdem besteht in diesen Fällen die nicht unbegründete Gefahr, dass auf Grund von Glaubenssätzen oder Ideologien entschieden wird⁴. Erst die quantitative Situationsanalyse eines gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Problembereichs anhand „allgemeiner“ statistischer Ergebnisse erbringt die nachprüfbare, objektive, neutrale und wissenschaftlich anerkannte Erkenntnis, ob ein Handlungsbedarf besteht und allgemeinverbindliche Rechtssetzungen oder andere Maßnahmen zur Problemlösung gerechtfertigt oder notwendig sind. Die amtliche Statistik in Deutschland hat daher die Aufgabe, die für die Willensbildung in der Gesellschaft notwendigen statistischen Informationen über Zustand und Entwicklung von Gesellschaft, Wirtschaft, öffentliches Leben und Umwelt laufend bereitzustellen⁵. Sie soll aber auch die Probleme und Zukunftsfragen aufdecken, vor denen die Gesellschaft steht. Man denke nur an die Arbeitslosigkeit, die Staatsverschuldung und die Zunahme des Durchschnittsalters der Bevölkerung mit ihren Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme. Statistik dient aber auch in vielfältiger Hinsicht als Bemessungsgröße für politische und soziale Ansprüche⁶. Darüber hinaus dienen Statistiken der Überprüfung der Ergebnisse wirtschaftlichen Handelns und als Grundlage der Aufdeckung von wirtschaftlichen Beziehungen und Prognosen⁷.

In diesem Sinne interpretiert auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur Volkszählung vom 15. Dezember 1983 die amtliche Statistik: „Die Statistik hat erhebliche Bedeutung für eine staatliche Politik, die den Prinzipien und Richtlinien des Grundgesetzes verpflichtet ist. Wenn die ökonomische und soziale Entwicklung nicht als unabänderliches Schicksal hingenommen, sondern als permanente Aufgabe verstanden werden soll, bedarf es einer umfassenden kontinuierlichen sowie laufend aktualisierten Information über die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Zusammenhänge. Erst die Kenntnis der relevanten Daten ... schafft die für eine am Sozialstaatsprinzip orientierte staatliche Politik unentbehrliche Handlungsgrundlage“⁸.

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

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

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

⁶ So dient das Bruttosozialprodukt als Maßgröße für die Beiträge der Mitgliedstaaten der EU zur Finanzierung ihres Haushaltes oder der Preisindex zur Feststellung von Mieterhöhungen.

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

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

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

Dabei garantiert eine gut ausgebaute und gut funktionierende Statistik nicht automatisch eine ebenso gute Politik, denn auch die Entscheidungen, die auf einer guten Statistik beruhen, können falsch sein. Statistik stellt insofern nur eine notwendige Bedingung für eine gute Politik dar, keine hinreichende. Sind jedoch die den Entscheidungen zugrundeliegenden Daten falsch¹⁴ oder werden die Daten und damit die Wirklichkeit nicht zur Kenntnis genommen,¹⁵ können die Entscheidungen nur zufällig richtig sein. So werden häufig Fehlentscheidungen ausgelöst. Und die ökonomischen Konsequenzen potenzieren sich, wenn die aus den Fehlentscheidungen abgeleiteten statistischen Daten wiederum falsch berechnet werden.

2.2 Statistik als Spiegel des politischen Systems

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

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

¹⁰ G. Fürst, Aufgaben und Organisation der amtlichen Statistik, a.a.O. S.435.

¹¹ Statistisches Bundesamt, Amtliche Statistik, Ein konstitutives Element des demokratischen Staates, Wiesbaden 1998, S.1.

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

¹³ Statistisches Bundesamt, Amtliche Statistik, Ein konstitutives Element...S.27.

¹⁴ Mit Blick auf bestimmte unzureichende Statistiken in den USA wurde die „Mechanik“ von Fehlentscheidungen aufgrund fehlerhafter Statistiken folgendermaßen beschrieben: „Sind die den Entscheidungen zugrunde liegenden Daten aber falsch, können die Entscheidungen selbst kaum richtig ausfallen, müssen in die Irre führen. Schlechte Statistiken lösen somit neue Fehlentwicklungen aus. Und die ökonomischen Konsequenzen potenzieren sich, wenn die aus den Fehlentwicklungen abgeleiteten statistischen Daten wiederum falsch berechnet werden...Während aber die Märkte spontane Reaktionen auf eine falsch ermittelte statistische Größe hinterher mindestens so spontan korrigieren können, sitzt die Regierung auf ihrem eigenen falschen Zahlenmaterial möglicherweise lange Zeit fest. Es wird zur Basis für wirtschaftspolitische Zukunftsentscheidungen, die ihrerseits erst recht zu Fehlentscheidungen führen können...Schlechte Zahlen...führen zu schlechter Politik und möglicherweise zu einer Rezession statt einer Erholung...Jeder glaubt für sich selbst zwar nicht an die Korrektheit der Daten, aber er unterstellt anderen, daß sie daran glauben. Und folglich muß er selbst so handeln, als glaube er an die Daten, um von den anderen nicht abgehängt zu werden. Ein wahrer Teufelskreis.“ D. Zwätz, Das falsche Zahlenmaterial der US-Statistiker führt auf Dauer zu schweren wirtschaftlichen und politischen Fehlentscheidungen, „Handelsblatt“, 10./11.11.1989.

Vor diesem Hintergrund sollte auch die folgende Bemerkung über die Datenlage bei der Wiedervereinigung kritisch bewertet werden: „Schlechte Zahlen sind besser als gar keine.“ J. Hinze, zitiert nach: o.V. Einheit stellt Statistiker vor Probleme, „Süddeutsche Zeitung“, 5.10.1990.

¹⁵ Ein spezieller Vorwurf an die Politik geht dahin, dass sie statistische Informationen überhaupt nicht zur Kenntnis nimmt. K. Biedenkopf, Rede auf der 76. Tagung der Leiter der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder...a.a.O. S.813f. Von manchen Beobachtern wird auch von „Faktenresistenz“ gesprochen.

allgemeinen in seiner Verfassung geregelt ist. Statistik ist schließlich Wissenschaft,¹⁶ allerdings nicht allein in dem Sinne einer angewandten Mathematik, sondern auch grundlegendes Element der Wirtschafts- und Gesellschaftswissenschaften. Diese sind aber meist stark an dem existierenden Staats- und Gesellschaftssystem orientiert. Das bedeutet: Das Statistiksytstem eines Staates wird sowohl über das amtliche Verwaltungshandeln als auch über die Wirtschafts- und Gesellschaftswissenschaften durch das politische System und die Wirtschaftsordnung geprägt. Es spiegelt also das Gesellschaftssystem wider. Die Erkenntnis, dass die Statistik eines Landes durch dessen Staats- und Gesellschaftssystem beeinflusst wird, wird bei uns von der amtlichen Statistik geteilt. Die Statistik wird als gesellschaftlich bedingt angesehen¹⁷. Jeder Staat schafft sich danach seine eigene, ihm angemessene Statistik, damit diese ihre Aufgabe als Spiegel der Gesellschaft erfüllen kann. Das politische System prägt danach die Ausgestaltung und Funktionsweise der Statistik. Innerhalb dieses Rahmens will die Statistik ein objektives Bild der Realität liefern.

Dazu einige Beispiele:

- Die Wirtschaftsordnung nach klassisch liberalem Muster mit keinen oder geringen staatlichen Eingriffen benötigte keine ausgebaute amtliche Statistik. Je stärker allerdings die staatlichen Eingriffe in den Wirtschaftsablauf werden, um so größer wird auch der benötigte Informationsbedarf.
- Eine Verfassung, die ein marktwirtschaftliches Wirtschaftssystem beinhaltet, wird vor allem Markt Vorgänge statistisch abbilden, was eine ausgebaute Preisstatistik notwendig macht. Demgegenüber wird eine Zentralverwaltungswirtschaft eine im Vergleich intensive Produktionsstatistik hervorbringen¹⁸.
- In China als einem der letzten Länder mit offizieller kommunistischer Wirtschaftsordnung wird die Wertschöpfung des produzierenden Gewerbes nicht nach Produktgruppen gegliedert, sondern nach Eigentumsverhältnissen in „staatseigene Unternehmen“, „Kollektivunternehmen“ und „Aktiengesellschaften“.

Das bedeutet nicht, dass die Ausgestaltung von Statistiken mit ihrem Frageprogramm, ihren Definitionen, ihren Systematiken usw. ideologisch bestimmt sind, wie manchmal behauptet

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

¹⁷ „Die Weiterentwicklung der amtlichen Statistik kann ... nicht losgelöst von der Staats- und Wirtschaftsordnung betrachtet werden, die in den einzelnen Ländern herrscht und damit von den Zielen und Aufgaben, die sich die staatliche Ordnung in den einzelnen Ländern gesetzt hat und von den Methoden und Mitteln, derer sich der Staat bedient, um seine Ziele zu verwirklichen.“ G. Fürst, Wandlungen in der Aufgabenstellung der amtlichen Statistik, „Allgemeines Statistisches Archiv“, Bd. 47 (1963), S. 210.

„...die amtliche Statistik (muss) sich in jedem Land in die verfassungsmäßigen Gegebenheiten, in das Wirtschafts- und Gesellschaftssystem und in den allgemeinen Behördenaufbau einfügen.“ H. Bartels, G. Fürst, Entwicklungen in der Organisation der amtlichen Statistik der Bundesrepublik Deutschland... a.a.O. S.237 und S.251.

„Überblickt man die Geschichte und Entwicklung der amtlichen Statistik seit ihren Anfängen, so zeigt sich, dass sie stets in ein sich wandelndes Geflecht von interessengeleiteten Einflüssen im Spannungsfeld von Politik, Staat und Gesellschaft eingebettet war.“ Ch. Hohmann-Dennhardt, Amtliche Statistik und ihre Bedeutung für die demokratische Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, In: Amtliche Statistik. Ein konstruktives Element des demokratischen Staates, Hrsg.: Statistische Ämter der Länder, Statistisches Bundesamt, zum Gedenken an Herrn Dr. Gerhard Bürgin, Vizepräsident des Statistischen Bundesamtes 1988-1999, Wiesbaden, 2001, S. 17f.

„Die amtliche Statistik unterrichtet nicht nur über das Geschehen in der Bundesrepublik Deutschland, sondern das Statistiksytstem wurde durch das politische System und seine Entwicklung wesentlich geprägt.“ Statistisches Bundesamt, Amtliche Statistik, Ein konstitutives Element a.a.O. S. 1.

¹⁸ G. Fürst, Wandlungen in der Aufgabenstellung der amtlichen Statistik, a.a.O. S. 215.

wird¹⁹. Ideologisch würde nämlich bedeuten, dass die herrschende Gesellschaftsschicht ihr besonderes Klasseninteresse als Interesse von allgemeiner gesellschaftlicher Relevanz darstellt, um so ihre Herrschaft zu sichern²⁰. Kommt die Statistik ihrer Aufgabe nach, die Realität darzustellen, kann sie nicht ideologisch bestimmt sein. Das wäre z. B. der Fall, wenn die Statistiken manipuliert oder gefälscht würden um eine gewünschte Realität zu erhalten. Auch hier sei ein Beispiel angeführt: Die Notwendigkeit der Erstellung einer Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) ist weltweit anerkannt. Das galt und gilt sowohl für die kapitalistische als auch für die kommunistische Welt. Dass die Konzipierung dieser Statistik nicht ideologisch vorbestimmt ist, sieht man an dem in der UNO vereinbarten und weltweit anerkannten Grundschema der VGR. Von diesem ausgehend gab und gibt es allerdings zwei unterschiedliche Ausgestaltungen des Systems. Diese ergeben sich hauptsächlich aus dem unterschiedlichen Produktionsbegriff beider Wirtschaftssysteme²¹. Weitere Ausdifferenzierungen, je nach den nationalen Bedürfnissen, werden praktiziert.

Dieses Bild ist aber nicht vollständig. Denn man kann noch weiter gehen und behaupten, dass auch umgekehrt die Statistik Einfluss auf das politische und wirtschaftliche System eines Staates hat²². Das liegt daran, dass die statistische Zahl Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit garantiert, was das Fehlen von statistischen Informationen, die „Nichtzahl“, auf keinen Fall vermag. Das bedeutet, dass ein wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Bereich mit einer wenig ausgebauten Statistik in der Öffentlichkeit auch wenig wahrgenommen wird²³. Wer weniger wahrgenommen wird, hat auch weniger Einfluss auf die Politik, denn seine Probleme lassen sich weniger belegen, Nachweise können nicht geliefert, die Öffentlichkeit nicht sensibilisiert werden. Er kann auch weniger Einfluss auf die Ausgestaltung der Statistik nehmen.

Dies ist ein sich selbst verstärkender Prozess zwischen dem politischen Einfluss, den eine gesellschaftliche Interessengruppe hat, ihrer Möglichkeit, das sie betreffende Statistikfeld mitzubestimmen, was wiederum den politischen Einfluss dieser Gruppe stärkt. Das erklärt, warum z.B. die Agrarlobby seinerzeit beim Übergang zur Industriegesellschaft vehement für die Beibehaltung einer intensiven und umfassenden Agrarstatistik gekämpft hat. Es erklärt aber auch in heutiger Zeit, warum sich die gewerbliche Wirtschaft beim Übergang in die Dienstleistungsgesellschaft ganz ähnlich verhalten hat und dass der dringend notwendige Ausbau der Dienstleistungsstatistik lange Zeit auf sich hat warten lassen²⁴.

¹⁹ So wird festgestellt: „Jede Statistik hat ihre ideologischen Grundlagen. Das spricht nicht gegen sie, aber man muß es wissen.“ E. Eppler, Maßstäbe für eine humane Gesellschaft: Lebensstandard oder Lebensqualität?, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, 1973, S. 33.

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

²¹ P. von der Lippe, Wirtschaftsstatistik, 4. Auflage, Stuttgart 1990, S.171ff.

²² So wurde auch in den 70er Jahren mit Blick auf die damalige Wachstumsskepsis festgestellt: „Tatsache ist, dass die Eigenheiten der Wachstumsstatistik, eben weil sie sich so objektiv gab, unser Leben und das anderer Völker mehr geprägt haben als mancher wahr haben will. Deshalb gibt es heute eine Wachstumsdiskussion“. E. Eppler, Maßstäbe a.a.O. S.35.

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

²⁴ Die wissenschaftliche Auseinandersetzung über die Frage, ob in Deutschland eine „Dienstleistungslücke“ im Vergleich zu anderen Ländern bestehe, entzündete sich vor allem an der Benutzung unterschiedlicher Statisti-

3 Grundelemente der demokratischen Ordnung

Um das Verhältnis von amtlicher Statistik und demokratischer Ordnung in Deutschland zu klären und um festzustellen, in welcher Weise das politische System die Statistik prägt, müssen zunächst die Grundelemente der staatlichen Ordnung bei uns identifiziert werden²⁵.

Das erste Element staatlicher Ordnung ist das der Organisation der staatlichen Herrschaft. Von einem monistischen System spricht man dann, wenn es nur ein einziges Herrschaftszentrum gibt. Gibt es hingegen mehrere Zentren, so dass die ganze Staatsmacht nirgendwo konzentriert ist und sie sich gegenseitig begrenzt und kontrolliert, spricht man von einer pluralistischen Herrschaft. Diese Gewaltenteilung kann horizontal erfolgen durch Aufteilung in Legislative, Exekutive und Jurisdiktion. Sie kann aber auch in einem föderalen System vertikal gestaltet werden²⁶.

Ein zweites wesentliches Element des demokratischen Staates ist das der „konkurrierenden Willensbildung“, das sich in freien Wahlen, Mehrheitsentscheidungen, Meinungs-, Presse-, Redefreiheit usw. äußert. Dieses Prinzip resultiert aus der Tatsache, dass die Menschen in einer Gesellschaft zusammenleben und zusammenwirken. Das Ergebnis dieses Zusammenlebens wird Gemeinwohl genannt und es besteht die Auffassung, dass es auch Aufgabe des Staates ist, für das Gemeinwohl Sorge zu tragen. Dabei geht man davon aus, dass unterschiedliche Auffassungen über das Gemeinwohl bestehen und sich eine dieser Positionen in demokratischen Entscheidungsprozessen durchsetzen muss. Demgegenüber kann als eine andere Lösungsmöglichkeit eine monopolistische Willensbildung gesehen werden. Die politische Entscheidung wird dann von einem einzelnen oder einer Gruppe, jedenfalls durch eine einzelne Institution getroffen.

Das dritte grundlegende demokratische Prinzip ist das der „partiellen politischen Integration“. Danach sind Staat und Gesellschaft nicht identisch. Weite Bereiche des Lebens entziehen sich dem Politischen. Ausfluss dieses Prinzips ist u.a. die Versammlungsfreiheit oder die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung. In nicht-demokratischen Ordnungen ist es der Normalfall, dass der Staat prinzipiell die einzige gesellschaftliche Integration der Gesellschaft darstellt²⁷.

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

- die politische Herrschaft pluralistisch ist (unabhängige Rechtsprechung, Verfassungsgerichtsbarkeit, föderaler Aufbau, unabhängige Notenbank usw.),

ken. Vgl. u.a. lib, An der Dienstleistungslücke entzweit sich die Wirtschaftsforschung, „FAZ“, 15.1.1998. O.V., Die Tücken der Statistik, „iwd“, 5.2.1998. H. J. Hass, Industrienahe Dienstleistungen, „Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft“, Köln, 1995, insbesondere ab S.10. zur Diskussion um die Dienstleistungsstatistik vgl. U. Scheinost, Zur Notwendigkeit einer konsistenten amtlichen Dienstleistungsstatistik, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.) Kooperation zwischen Wissenschaft und amtlicher Statistik – Praxis und Perspektiven, Forum der Bundesstatistik, Wiesbaden, Bd. 34, 1999, S.43ff.

²⁵ Zum folgenden vgl. u.a. M. Hättich, Begriff und Formen der Demokratie, Mainz 1966. Derselbe, Demokratie als Herrschaftsordnung, Köln, Opladen 1967, S.85ff.

²⁶ An Stelle von „horizontaler“ und „vertikaler“ Gewaltenteilung spricht man auch von „inhaltlicher“ und „räumlicher“ Gewaltenteilung.

²⁷ Um von einer Demokratie im heutigen Sinne zu sprechen, müssen noch weitere Elemente hinzutreten, die jedoch im vorliegenden Zusammenhang nicht beachtbar sind. Die drei Elemente pluralistische Herrschaft, konkurrierende Willensbildung und partielle politische Integration erfordern zusätzlich, dass alle Bürger die Möglichkeit haben, sich an der Einsetzung und Abberufung der Herrschenden zu beteiligen und selbst Herrschaftspositionen zu erlangen. Grundsätzlich müssen alle Bürger auch die Möglichkeit haben, sich an der politischen Willensbildung zu beteiligen.

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

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

4 Statistik und Gewaltenteilung

4.1 Das Legalitätsprinzip

Untersucht man die Frage, in welchem Verhältnis die amtliche Statistik zur Gewaltenteilung steht, so ist festzustellen: In Deutschland wird die amtliche Statistik der Exekutive zugeordnet, also der handelnden staatlichen Ebene. Das Statistische Bundesamt ist eine oberste Bundesbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern. Allerdings wirken alle Staatsgewalten, neben der Exekutive auch noch die Legislative und die Jurisdiktion an der Statistik mit. Der Prozess der Erstellung von Statistiken unterliegt demnach dem Prinzip der Gewaltenteilung.

Dabei spielt das „Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke“ vom 3. September 1953 eine zentrale Rolle. Es gehört zu den wichtigen ordnungspolitischen Weichenstellungen der Nachkriegszeit. Es steht gleichberechtigt neben anderen wichtigen Gesetzen wie dem über die Deutsche Bundesbank (26. Juli 1957), dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (27. Juli 1957), dem Außenwirtschaftsgesetz (28. April 1961) oder der Gründung der EWG (25. März 1957). Es wird daher auch richtigerweise als das „Grundgesetz der Bundesstatistik“ bezeichnet. Es spricht für die Qualität dieses Gesetzes, dass es in den 50 Jahren seines Bestehens erst zweimal – 1980²⁸ und 1987²⁹ - novelliert werden musste. Leider wird das Gesetz im Zusammenhang mit den ordnungspolitischen Grundsatzentscheidungen zur Schaffung unserer Wirtschaftsordnung in Deutschland nach dem Krieg nicht gebührend gewertet.

Dieses Gesetz legt die Stellung und die Aufgaben des Statistischen Bundesamtes fest. Zu dessen Aufgaben gehört es, Bundesstatistiken methodisch und technisch vorzubereiten, damit bundesweit einheitliche Ergebnisse gewonnen werden können. Darüber hinaus stellt es die Bundesergebnisse zusammen und veröffentlicht sie. Es regelt die Anordnung von Statistiken, die Auskunftspflicht, die statistische Geheimhaltung und setzt einen statistischen Beirat aus Vertretern der Nutzer, der Produzenten und der Befragten der Bundesstatistik ein³⁰.

²⁸ Im Jahre 1980 erfolgte die erste größere Novellierung, deren Ziel die Verbesserung der Aktualität, der Flexibilität und der Qualität der Bundesstatistik war. Ihre Durchführung sollte rationalisiert, die Anpassung an neuere Entwicklungen im nationalen und internationalen Bereich erleichtert sowie die Regelungen über die statistische Geheimhaltung vor allem unter dem Aspekt der neueren Datenschutzgesetzgebung verbessert werden.

²⁹ 1987 erfolgte die Anpassung des Gesetzes an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983. Zu den Folgen für die Statistik aus diesem Urteil vgl. M. Wingen, Amtliche Statistik auf dem Prüfstand, „Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik“, Bd. 203, 1987, S.652f.

³⁰ Vgl. u.a. R. Stäglich, Bindeglied zwischen Produzenten und Nutzern amtlicher Statistik, „Sigma“, 2/2001, S.31f.

Die Allgemeinverbindlichkeit des Gesetzes regelt insbesondere, dass keine Ausnahmen und Privilegien beim Zugang zu den Statistiken zulässig sind. Häufig greifen statistische Erhebungen in die Rechtssphäre des Einzelnen ein. Auf jeden Fall werden sie häufig vom Bürger als Belastung empfunden. Diese Eingriffe sind daher nur aufgrund eines Gesetzes möglich. Dafür ist es wichtig, dass die Rechte und Pflichten der Betroffenen bei einer Erhebung genau definiert werden. An zentraler Stelle steht dabei die Auskunftspflicht des Befragten und als notwendige Folge davon die Geheimhaltungspflicht der statistischen Ämter bezüglich der Einzelangaben. Dem Schutzgedanken des Bürgers entspricht es, wenn dabei die Auskunftsverweigerung als Ordnungswidrigkeit, die Verletzung der Geheimhaltungspflicht jedoch als Straftat geahndet wird.

Jede einzelne Statistik bedarf darüber hinaus eine rechtsverbindliche Anordnung. In den meisten Fällen ist dies ein Bundesgesetz. In sehr eng begrenzten Fällen kann es auch eine Rechtsverordnung sein. Richtet sich die Befragung an eine andere Behörde, reicht eine Verwaltungsanordnung. Dieser „Gesetzesvorbehalt“, der weltweit nicht der Normalfall ist, wird als das „Prinzip der Legalisierung“ bezeichnet und gilt als eines der drei Organisationsprinzipien der amtlichen Statistik. Damit liegt die Entscheidung, welche statistische Erhebung durchgeführt wird, nicht bei der Bundesregierung oder gar der Statistikbehörde sondern beim Gesetzgeber.

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

Das Prinzip der Legalisierung macht die amtliche Statistik allerdings inflexibel. Eine kurzfristige Inangangsetzung aktueller Statistiken bei zeitraubendem Gesetzgebungsweg ist nicht möglich (drei Lesungen im Bundestag, Bundesratszustimmung). Daher sind Rechtsverordnungen zur vorübergehenden Inangangsetzung – aber auch zur vorübergehenden Außerkraftsetzung – von Statistiken möglich.

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

4.2 Die vertikale Gewaltenteilung

Neben der horizontalen Gewaltenteilung wird die Statistik auch von der vertikalen Gewaltenteilung betroffen. Das „Prinzip der regionalen Dezentralisation“ ist das zweite Organisationsprinzip der Statistik. Das Grundgesetz (Art. 73 Nr. 11) GG weist zwar die Bundesstatistik in das Gebiet der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes. Sie ist damit auch für alle Statistiken zuständig, die Gebiete berühren, die in Bundeszuständigkeiten liegen. Die Länder wirken jedoch bei der Bundesgesetzgebung mit und haben insofern eine Kontrollmöglichkeit. Schließlich führen die Statistischen Landesämter die praktische statistische Erhebungsarbeit durch, denn die Länder haben die Verwaltungshoheit und führen Bundesgesetze als eigene

Angelegenheiten durch³¹. Daraus folgt, dass die Datenerhebung und die Datenaufbereitung bis hin zu den Landesergebnissen – mit wenigen Ausnahmen³² - Aufgabe der Statistischen Landesämter ist.

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

4.3 Die Internationalisierung der Statistik

Die Gewaltenteilung ist noch ausgebaut worden, weil in den letzten Jahren die Anforderungen von Seiten der Europäischen Union an die deutsche Statistik deutlich gestiegen sind. Dies ist eine Auswirkung der Ausweitung der politischen Kompetenzen der EU. Insbesondere im Zusammenhang mit der Vollendung des Binnenmarktes Ende der 80er Jahre und der Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion sind eine Reihe von Harmonisierungsrichtlinien erlassen worden³³. Dazu gehören z.B. die Angleichung der Berechnung des Bruttosozialprodukts, die Harmonisierung der Ermittlung der Verbraucherpreise, die Definitionen zum Staatsdefizit, die Konjunktur- und Strukturstatistiken sowie die Vorschriften zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Darüber hinaus sind auch in anderen Bereichen verstärkte Anforderungen an die Erhebungen in Deutschland gestellt worden, z.B. bei der Unternehmensstrukturstatistik oder der Außenhandelsstatistik.

Dies führt nicht nur materiell zu anderen Strukturelementen der Statistik, z.B. durch die Einführung von bisher in Deutschland nur für die gewerbliche Wirtschaft bekannten Unternehmensregistern. Inhaltlich wird das statistische Programm der Mitgliedstaaten mehr und mehr durch die EU bestimmt. Auch in den rechtlichen Grundlagen der Erstellung von europäischen Statistiken hat eine Angleichung der nationalen Rechtsgrundlagen auf europäischer Ebene stattgefunden, so dass wir uns heute auf dem Weg zu einem supranationalen Statistiksistem befinden³⁴. In Deutschland war die Notwendigkeit einer An-

³¹ Die Statistischen Landesämter sind demnach keine dem Statistischen Bundesamt nachgeordneten Stellen, sondern organisatorisch, personell und finanziell vom Bund unabhängige Landesbehörden. Sie nehmen auch keine Bundesweisungen bezüglich der Ausführung ihrer Arbeiten entgegen. Vgl. auch H. Bartels, G. Fürst, Entwicklungen in der Organisation der amtlichen Statistik...a.a.O. S.240.

³² Das Prinzip der regionalen Dezentralisation ist bei einigen Statistiken durchbrochen, bei denen auch die Datenerhebung und die –aufbereitung beim Statistischen Bundesamt liegt. Dazu gehören die Außenhandelsstatistik, die Großhandelsstatistik, Kostenstrukturerhebungen, die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, die Außenwanderungsstatistik und verschiedene Verkehrsstatistiken.

³³ Eine Begründung für einen Ausbau der EU-Statistik findet sich auch bei K. Biedenkopf, Rede auf der 76. Tagung der Leiter der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder...a.a.O. S.816f.

³⁴ Vgl. z.B. Verordnung (EG) Nr. 322/97 des Rates vom 7. Februar 1997 über die Gemeinschaftsstatistiken, „Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften“, L 52, 22. Februar 1997. Seine Vorstellungen über die Entwicklung der europäischen Statistik hin zu einem EU-Statistiksistem hat der damalige Generaldirektor von Eurostat Yves Franchet schon 1994 in einem Gespräch mit dem Handelsblatt deutlich gemacht. Vgl. ari, „Der Verzicht auf Statistik kommt der Politik teuer zu stehen“, „Handelsblatt“, 30.9./1.10.1994. Zu den Rückwirkungen des EU-Rechts auf die deutsche Statistik vgl. die auch heute noch teilweise gültigen Anmerkungen bei M. Engelter, Das Recht der Europäischen Gemeinschaften und seine Auswirkungen auf die amtliche Statistik, „Wirtschaft und Statistik“, 1985, S.265ff.

passung des deutschen an das europäische Statistikrecht gering, weil wichtige Vorstellungen des deutschen Gesetzes über die Statistik für Bundeszwecke in die europäische Statistikgesetzgebung eingeflossen sind.

Im Zuge der Globalisierung stellen sich ebenfalls neue Probleme. Einmal gestaltet sich für internationale Investoren der Zugang zu wichtigem statistischen Material überaus schwierig. Außerdem lässt die Konsistenz des Materials zu wünschen übrig. Der IWF hat deshalb eine Internetplattform eingerichtet, die hier helfen soll³⁵. Dabei kommen viele neue Aufgaben auf die Statistik zu, die insbesondere die Transparenz der aufstrebenden Märkte verbessern sollen. Kaum eines der Industrieländer – geschweige denn der Entwicklungsländer - erfüllt bisher die höheren Anforderungen, die von der Siebenergruppe ausgearbeitet wurden³⁶. Dies sind allerdings keine Fragen der staatlichen Gewaltenteilung sondern der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Statistik.

4.4 Exkurs: Statistik in einem monistischen System

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

Als Instrumente hierfür dienen dann Manipulationen und Fälschungen der Statistik, wobei das schlechte Gewissen kaum zu übersehen ist, wenn man von der Öffentlichkeit erwischt wird. Dazu gehört auch, dass sich der Staat ein Monopol zur Erfassung der Daten vorbehält und dass die Veröffentlichungspraxis an politischen Bedürfnissen orientiert wird. Denn Herrschaftswissen wird in aller Regel zu einem knappen Gut gemacht, indem es zur Verschluss-sache erklärt wird. Voraussetzung dafür sind schwache und abhängige Statistikverwaltungen³⁷. Im Extremfall gehört auch dazu, dass z.B. Einzelangaben veröffentlicht, Statistiken aber geheim gehalten werden.

³⁵ C. K. Die Wirtschaftsstatistik in den Industrieländern lässt zu wünschen übrig. „FAZ“, 22.4.1996.

³⁶ Ebenda.

³⁷ Eine der wichtigsten Arbeiten in diesem Bereich war nach dem Krieg, die von den Nationalsozialisten erfolgte Schwächung der Statistischen Ämter wieder rückgängig zu machen. Vgl. F. Hühle, Die Statistik in Deutschland in den 30er Jahren unter besonderer Berücksichtigung der sogenannten Repräsentativen Methode. „Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik“, Jg. 1998 (1983), S. 539 ff.

In der DDR wurde die Statistik in den Dienst des Aufbaus des Sozialismus gestellt³⁸. Dazu gehörte zunächst, dass sie vor allem ein Mittel der Planung und der Kontrolle der Planerfüllung war. Die Statistik verstand sich aber auch als Instrument der SED im Kalten Krieg. Die Zahlen und Texte mussten ein vorgegebenes Bild zeichnen, das mit den Einschätzungen des Zentralkomitees der Partei übereinstimmte. Es gab unterschiedliche Versionen einer Statistik, für interne Zwecke und für die Öffentlichkeit. Es gab politisch motivierte Vorschriften der Parteiführung über die bei Statistiken anzuwendenden Definitionen. Es gab Anweisungen der Partei bzw. Vorschläge der Statistik, die darauf hinausliefen, korrekt ermittelte Zahlenangaben für die Veröffentlichung um bestimmte Beträge nachträglich nach oben oder unten zu „korrigieren“. Entsprechende textliche Kommentierungen und Formulierungen der Statistik sollten „vorwärtsweisend“ und „konstruktiv“ sein.“.

5 Statistik und konkurrierende Willensbildung

5.1 Mittel zur Konsensbildung

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

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

³⁸ P. von der Lippe, Die gesamtwirtschaftlichen Leistungen der DDR-Wirtschaft in der offiziellen Darstellung. Die amtliche Statistik der DDR als Instrument der Agitation und Propaganda der SED. Enquete-Kommission „Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland. Band II/3 Machtstrukturen und Entscheidungsmechanismen im SED-Staat und die Frage der Verantwortung, Baden-Baden, 1995, S.1972ff. Derselbe, Die politische Rolle der amtlichen Statistik in der ehemaligen DDR, „Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik“, Bd. 215/6 (1996), S. 641ff. Derselbe, Die politische Rolle der amtlichen Statistik in der ehemaligen DDR, in: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.), 50 Jahre Amtliche Statistik, ein konstitutives Element des demokratischen Staates, Wiesbaden 1999, S.25ff. Derselbe, The Political Role of Official Statistics in the former East Germany, Four Lectures in the Role of Statistics in a Democracy, Eurostat (Hrsg.) o.J. Vgl. auch D. Fuchs, Die Kunst, aus einem Minus ein Plus zu machen, „Die Welt“, 22.1.1986. E. O. Maetzke, Am meisten Schwefel in der „Straße der Kommune“, „FAZ“, 25.10.1990. Ein gutes Beispiel für die Manipulation von Statistiken ist die Kriminalstatistik der ehemaligen DDR. Sie weist alle Elemente der Statistikenutzung in einer Diktatur auf: Verheimlichung, bewusste Nutzung gegen gestimmte Bevölkerungsgruppen, Verfälschung der Zahlen bis zu einem Faktor 3, Veränderung der Definitionen usw. R. Burger, Ein weites Dunkelfeld, In der DDR wurden Kriminalstatistiken systematisch gefälscht und verheimlicht, „FAZ“, 1.12.1999. Aufschlussreich ist das Interview mit dem ehemaligen Chef der DDR-Planungskommission Schürer, worin er die Fälschung der DDR-Statistiken unumwunden zugibt. „Wirtschaftswoche“, 29.7.1990. Beachtenswert ist auch die Zusammenarbeit der DDR-Führung mit westdeutschen Wissenschaftlern bei den Manipulationsmaßnahmen.

In Deutschland ist es weithin akzeptiert, dass die Ergebnisse der Produktion der amtlichen Statistik aus der konkurrierenden Willensbildung herausgenommen sein sollten³⁹. Dazu zwei Beispiele:

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

Eine geringe oder gar fehlende Auseinandersetzung über den Realitätsbezug der deutschen Statistik ist ein Hinweis darauf, dass ihre Ergebnisse als ein außerhalb der Politik stehendes objektives Erkenntnismittel angesehen wird. Die Ergebnisse der Statistik sind daher normalerweise nicht Gegenstand der politischen Auseinandersetzung, sondern ihre Voraussetzung⁴⁰.

Eine weithin akzeptierte amtliche Statistik kann sogar einen wichtigen Beitrag zur gesellschaftlichen Konsensbildung leisten,⁴¹ die ja eine konkurrierende Willensbildung nicht ausschließt. Dies ist in einer Gesellschaft, die sich immer weiter ausdifferenziert, eine wichtige Eigenschaft. In einer Gesellschaft, in der nicht mehr ein Grundkonsens auf der Basis der Religion oder der Weltanschauung herzustellen ist, kann die Statistik zumindest eine Grundübereinstimmung über die gesellschaftlichen Fakten erreichen. Die Statistik ist in diesem Sinne die „letzte Auffanglinie“ der konkurrierenden gesellschaftlichen Willensbildung.

Häufig wird behauptet, dass die Statistik eine ähnliche Funktion der Unterstützung des öffentlichen Willensbildungsprozesses habe wie die Presse.⁴² Vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen ist dies nicht richtig. Zwar sollte es auch Aufgabe der Presse sein, über Tatsachen zu berichten. Aber über die Kommentierung nimmt sie am Prozess der Ausdifferenzierung des öffentlichen Willens teil. Im übrigen wird die Grenze zwischen Tatsachenbeschreibung und Kommentierung immer weniger eingehalten. Die Statistik hingegen bildet eine der Grundlagen, auf der die Diskussion stattfindet. Insofern ist sie Mittel der Konsensbildung und letztlich der gesellschaftlichen Befriedung. Sie hat von daher mehr ge-

³⁹ Dies gilt nicht grundsätzlich. Es gilt vor allem noch nicht für manche internationale Verhandlungen. Ein besonders augenscheinlicher Fall der Auseinandersetzung über statistische Fakten waren die Abrüstungsverhandlungen über Mittelstreckenraketen zwischen den USA und der UdSSR Anfang der 80er Jahre. Damals konnte man sich über Jahre nicht auf die Definition von Mittelstreckenraketen und die Einbeziehung bestimmter Waffensysteme in die Verhandlungen einigen. Erst als dies geschehen war, konnte man die Waffensysteme zählen und in relativ kurzer Zeit zu einvernehmlichen Abrüstungsergebnissen kommen. Vgl. H. Sonnenfeld, Politik der falschen Zahlen, „Die Zeit“, 26.2.1982.

⁴⁰ Aber es mehren sich kritische Stimmen zur Produktqualität der amtlichen Statistik, die nicht immer durch hohe Sachkenntnis ausgezeichnet ist: Vgl. etwa o.V. Brüchiges Parkett, Die Zweifel an der amtlichen Statistik mehren sich, „Der Spiegel“, 39/1993, S.148 f. M. Dunkel, J. Salz, Hauptsache zählen, „Wirtschaftswoche“, 32/1.8.1996, S.18 f. M. A. Höfer, Riester in der Falle, „Capital“ 9/1999, S.16. Die in diesem Artikel gemachten Behauptungen führten bis zur einstweiligen Verfügung des Statistischen Bundesamtes gegen den Verlag Gruner & Jahr; vgl. die Presseerklärungen des Statistischen Bundesamtes vom 16., 18. und 19.8.1999. Dazu schließlich M. A. Höfer, Brisante Statistik, „Capital“ 10/1999, S.22.

⁴¹ So stellte z.B. der Präsident des Statistischen Bundesamtes Hahlen fest: die amtliche Statistik „fördert...den gesellschaftlichen Konsens,“ J. Hahlen, Mehr lässt sich nicht kürzen, „Behörden Spiegel“, November 1999, S.2.

⁴² Statistisches Bundesamt, Amtliche Statistik, ein konstitutives Bild a.a.O. S.7.

meinsam mit der Rechtsprechung, die ja letztlich auch eine Tatsachenfeststellung beinhaltet und dem friedlichen Zusammenleben der Menschen dienen soll⁴³.

5.2 Die „informationelle Infrastruktur“

Ein wesentlicher Grund für die weitgehende Akzeptanz der amtlichen Statistik ist, dass diese heute nicht mehr allein als ein rein gouvernementales Instrument⁴⁴ verstanden wird. Die amtliche Statistik diene ursprünglich hauptsächlich Verwaltungsaufgaben. Schon der Begriff „statista“ weist auf den gouvernementalen Charakter der Statistik hin, denn er bezeichnet das Wissen, dass ein „statista“ – d.h. ein Staatsmann – zum Regieren besitzen sollte⁴⁵. Gleiches gilt für das Synonym „Polizeiwissenschaft“ für die Statistik, wie es im 19. Jahrhundert benutzt wurde. „Polizei“ war aus dem griechischen Begriff für Staat oder „Öffentliches Interesse“ abgeleitet. Dabei gab es keine systematische Zusammenfügung der einzelnen Statistiken – ein Programm: „Das Programm der amtlichen Statistik ist wohl ursprünglich in keinem Land auf ein systematisch geschlossenes, allgemeines Konzept zurückzuführen, sondern es ist als eine Summe von Einzelstatistiken entstanden, die für bestimmte staatliche Verwaltungsmaßnahmen in Gang gesetzt worden sind“⁴⁶.

Heute wird die Statistik als eine staatliche Infrastruktur verstanden,⁴⁷ die die Gesamtheit der für ein befriedigendes Funktionieren der arbeitsteiligen Wirtschaft erforderlichen langlebigen Basiseinrichtungen materieller, institutioneller und personeller Art umfasst. Sie ist damit vergleichbar mit dem Verkehrswesen und der Nachrichtenübermittlung, der Ver- und Entsorgung, dem Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesen. Bei der Statistik handelt es sich um eine Dienstleistungsinfrastruktur, die der gängigen Systematik der öffentlichen Infrastruktur entsprechend dem Bereich der „allgemeinen Verwaltung, innere Sicherheit, Verteidigung“ zuzuordnen ist. Zu dieser „informationellen Infrastruktur“⁴⁸ sollte heute nicht alleine die amt-

⁴³ Dabei ist zu bedenken, dass die moderne Statistik aus dem Zusammenwirken der Geographie und der Rechtskunde hervorgegangen ist. Vgl. Das große Conversationslexicon für die gebildeten Stände, 1852, S.116.

⁴⁴ „Nur auf diese Weise lernt man nicht bloß den jeweiligen Bestand der Staatskräfte kennen, sondern zugleich die Gesetze ihrer Wirksamkeit, und nur dadurch gewinnt die Statistik eine praktische Wichtigkeit und wird zur Basis der stets auf die Zukunft gerichteten Politik, welche diese Gesetze der Bewegung des Völkerlebens zu vollstrecken hat.“ Das große Conversationslexicon für die gebildeten Stände, 1852, S.115.

⁴⁵ K.-A. Schäffer, Statistik zwischen Theorie und Praxis, „Forum, Vortragsreihe des Instituts der deutschen Wirtschaft“, 25.9.1990. Er führt den Begriff „Statista“ auf den deutschen Wissenschaftler Achenwall zurück, der ihn erstmals 1760 benutzt haben soll. Vgl. auch: Das große Conversationslexicon für die gebildeten Stände, fünfter Supplement Band, 1854, S.969f.

⁴⁶ G. Fürst, Wandlungen in der Aufgabenstellung ... a.a.O. S. 210.

⁴⁷ M. Wingen, Statistik ist nicht nur das Sammeln von Zahlen, „FAZ“ vom 18.9.1986. H. Bartels, Entwicklungstendenzen in der amtlichen Statistik, „Allgemeines Statistisches Archiv“, Bd. 64, 1980, S.25f. Der Gedanke der Infrastruktur ist relativ neu. Noch in einem grundlegenden Artikel über die Statistik aus dem Jahre 1973 tauchte er noch nicht auf. Dort wird vorsichtig auf die Möglichkeit hingewiesen, dass Statistiken auch zu anderen als Verwaltungszwecken genutzt werden könnten: „Darüber hinaus soll die amtliche Statistik aber auch bis zu einem gewissen Grade der Öffentlichkeit und der Wissenschaft Material für deren eigene Zwecke liefern.“ H. Bartels, G. Fürst, Entwicklungen der amtlichen Statistik...a.a.O. S.238ff.

⁴⁸ In der Literatur findet sich auch der Begriff „informationelle Grundversorgung“. Vgl. Ch. Hohmann-Dennhardt, Amtliche Statistik und ihre Bedeutung für die demokratische Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. In: Statistisches Bundesamt (Hrg.), Amtliche Statistik – ein konstitutives Element des demokratischen Staates, Wiesbaden 1999, S. 20. Dieser Ausdruck ist m. E. allerdings nicht passend, denn der Begriff Grundversorgung ist umfassender als der der Infrastruktur. Wenn in jeder Stadt ein Postamt vorhanden ist, kann man dies als Infrastruktur bezeichnen. Wenn jedoch vorgeschrieben ist, dass die Entfernung zwischen zwei Postämtern nicht mehr als 2 km betragen darf, und jede Poststelle einen fest vorgegebenen, an sachlichen oder sozialen Kriterien orientiertes Waren- bzw. Dienstleistungsangebot vorhalten muss, ist dies ein Element der Grundversorgung. Die Grundversorgung enthält stets ein sozialpolitisches Element. Auf die Statistik gewendet heißt das, dass man entscheiden muss, was in der amtlichen Statistik als Grundelemente

liche Statistik, sondern auch die private Statistik und das sich in den letzten Jahren stürmisch entwickelnde Geo-Informationswesen gerechnet werden, das ähnliche Strukturelemente aufweist wie die Statistik. Geoinformationen sind Daten über die Erdoberfläche, die häufig mit anderen Daten kombiniert werden, wie z.B. Autokarten in analoger und digitaler Form, Krebsregister, Flächennutzungen⁴⁹.

Mit der Ausweitung der Staatstätigkeit im allgemeinen, aber insbesondere im wirtschaftlichen und sozialen Bereich ging auch eine Ausweitung der Statistiktätigkeit einher: „Wo viel verwaltet wird, ist auch die amtliche Statistik auf den gleichen Gebieten entsprechend umfangreich, denn es liegt auf der Hand, dass der Staat seine Verwaltungsvorgänge zu zählen geneigt ist, schon um Rechenschaft über seine Tätigkeit abzulegen“⁵⁰. Dies ist allerdings eine recht defensive Position. Die amtliche Statistik sollte nicht als Folge verstärkter Aktivitäten gesehen werden. Vielmehr sollte man die Statistik als einen „wichtigen Produktionsfaktor“⁵¹ sehen, ohne die verlässliche Prognosen, eine effektive Konjunktursteuerung, ertragbringende Investitionsentscheidungen usw. nicht möglich wären. Heute ist die Statistik so weit ausgebaut, dass man von einem „statistischen Jahrhundert“⁵² oder von einem „statistischen Zeitalter“⁵³ spricht.

Mit dem Ausbau der Statistik wurde eine Voraussetzung geschaffen, ein „statistisches Gesamtbild“ von Wirtschaft und Gesellschaft zu erstellen⁵⁴. Erleichtert wurde dies auch durch die Existenz eines statistischen Zentralamtes⁵⁵. Auch die Einführung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, die die wirtschaftlichen Zusammenhänge quantitativ herausarbeiten will, hat diesen Prozess beschleunigt. Statistische Lücken mussten geschlossen werden, Definitionen und Systematiken vereinheitlicht, das Programm teilweise ausgeweitet werden.

Insofern stellt die Einführung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in den 60er Jahren einen Wendepunkt in der Entwicklung der amtlichen Statistik dar. Denn nun wurden die gesammelten Informationen nicht nur für die Verwaltungstätigkeit, sondern auch für den Privatsektor der Wirtschaft interessant. Und folgerichtig wurde die Forderung nach „Government Statistics for Business Use“⁵⁶ erhoben. Die amtliche Statistik hat darauf reagiert: „Aus allem Gesagten ist die Schlussfolgerung zu ziehen, dass es auch zu den Aufgaben der amtlichen Statistik gehört, objektive Daten auf solchen Gebieten des Wirtschaftsgeschehens zu liefern, auf denen der Staat selbst nicht aktiv werden will oder auf denen die geplanten oder ergriffenen staatlichen Maßnahmen ohne ein sehr detailliertes Bild auskommen können“⁵⁷. Und: „Im Prinzip wird man sagen können, dass der Staat für seine Bürger da ist und nicht nur umgekehrt ... Wenn die Markttransparenz eine der Voraussetzungen für eine florierende Wirt-

auf jeden Fall angeboten werden müsste. Dies würde die Statistik noch inflexibler machen, als sie heute schon ist.

⁴⁹ Zur Entwicklung des Geoinformationswesens und zum Aufbau einer entsprechenden Infrastruktur vgl. H.-D. Westerhoff, Hightech und Infrastruktur – Die Entwicklung der Geoinformationsbranche, Universität Potsdam, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, Nr.58, 2003.

⁵⁰ G. Fürst, Wandlungen in der Aufgabenstellung ... a.a.O. S. 211.

⁵¹ M. Dunkel, J. Salz, Hauptsache zählen, „Wirtschaftswoche“, 32/1.8.1996, S.18ff.

⁵² G. Menges, Grundriß der Statistik, Teil 1: Theorie, Opladen 1972, S.16.

⁵³ T. von Randow, Wie lügt man mit Statistik? „Die Zeit“, 17.1.1986.

⁵⁴ H. Bartels, G. Fürst, Entwicklungen der amtlichen Statistik...a.a.O. S.242f.

⁵⁵ In Großbritannien wurde z.B. erst im Jahre 1989 unter der Regierung Thatcher ein umfassendes statistisches Zentralamt (Central Statistical Office) eingeführt. Gleichzeitig wurde die Zuständigkeit für die Statistik vom Premierministeramt zum Schatzamt verlagert. Ug. Reorganisation der britischen Statistik, „Neue Zürcher Zeitung“, 8.4.1989. In der USA gibt es bis heute noch kein wirkliches statistisches Zentralamt.

⁵⁶ G. Fürst, Wandlungen in der Aufgabenstellung ... a.a.O. S.216.

⁵⁷ Ebenda, S. 217.

schaft ist, so sollte und kann ... der Staat sehr weitgehend helfen, mit den Mitteln der amtlichen Statistik für diese Markttransparenz zu sorgen⁵⁸.

5.3 Voraussetzungen der Infrastruktur

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

Sie muss jedermann zugänglich sein, der Politik, den Interessenvertretern, der Wirtschaft, der Wissenschaft⁵⁹. Dazu trägt auch der Gesetzgebungsvorbehalt bei. Denn durch Festlegung in Gesetzen wird der Öffentlichkeit transparent gemacht, welche Statistiken vorhanden sind, wo Lücken liegen, ob es Datenbrachen gibt usw. Die Legalisierung garantiert zudem, dass keine Macht ausgeübt werden kann durch die Kenntnisgabe bzw. Verweigerung von statistischen Informationen.

Die Statistik darf allein dem Zweck der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialen Tatsachenfeststellung dienen. Dies wird vor allem durch die Unabhängigkeit des Statistischen Bundesamtes garantiert. Sobald auch nur der Verdacht aufkommen würde, dass die amtliche Statistik eine politische Nähe z.B. zur Regierung hätte, wäre ihre Funktion als akzeptierte Infrastruktur gefährdet. Als ein Beispiel für einen vergleichbaren Sachverhalt sei hier die jährliche Projektion des Wirtschaftswachstums durch das Bundesfinanzministerium genannt. In jedem Herbst gibt es Prognosen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der großen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute, der EU, der OECD usw. Diese Prognosen genießen alle eine bedeutend höhere öffentliche Akzeptanz und Glaubwürdigkeit, auch wenn sie sich von der des Finanzministeriums nicht unterscheiden. Dies liegt daran, dass die Öffentlichkeit diese Prognose als interessengeleitet einschätzt. Sie stellt sie in die Nähe von Vorausschätzungen der Arbeitgeberverbände oder der Gewerkschaften.

Schließlich muss die Statistik auf die Bedürfnisse der Allgemeinheit abgestellt sein. Dies bedeutet, dass das statistische Programm einmal für „allgemeine Zwecke“ erhoben wird und dass es nicht einmal festgelegt wird und dann dauernden Bestand hat. Es muss sich vielmehr in seinen Schwerpunkten der Entwicklung der Gesellschaft anpassen, aber gleichzeitig ein vielseitig verwendbares, umfassendes und konsistentes Gesamtbild⁶⁰ garantieren. Dies hat die amtliche Statistik bis heute geschafft, wie ein Blick auf die Entwicklung der Schwerpunkte des statistischen Programms zeigt: die Begleitung des Wiederaufbaus nach dem Krieg, die Schaffung der Statistiken für die Durchführung der Prozesspolitik,⁶¹ die Einführung von Bildungs- und Umweltstatistiken,⁶² die Begleitung der Wiedervereinigung oder die statisti-

⁵⁸ Ebenda, S. 216.

⁵⁹ Dass diese Vorstellung auch in jüngerer Zeit nicht überall akzeptiert war, zeigt z.B. der Rayner-Bericht in Großbritannien aus dem Jahre 1988, in dem bemängelt wurde, dass der englische statistische Dienst viel zu stark auf die Bedürfnisse der Öffentlichkeit ausgerichtet gewesen sei. Zitiert nach Ug, Überprüfung der britischen Wirtschaftsstatistiken, „Neue Zürcher Zeitung“, 30.6.1988.

⁶⁰ G. Fürst, Wandlungen im Programm und in den Aufgaben der amtlichen Statistik in den letzten 100 Jahren. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.) Bevölkerung und Wirtschaft 1872-1972, Stuttgart, Mainz 1972, S.12-83.

⁶¹ M. Jäger, Die Statistiken im Produzierenden Gewerbe nach Abschluss der Reform. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Bundesstatistik in Kontinuität und Wandel. Festschrift für Hildegard Bartels zu ihrem 70. Geburtstag, Stuttgart, Mainz 1984, S.63-73.

⁶² Seit Mitte der 90er Jahre veröffentlicht das Statistische Bundesamt eine „Umweltökonomische Gesamtrechnung.“

sche Untermauerung der europäischen Integration⁶³. Gleichzeitig zeigt sich aber auch, dass dieser Prozess der Anpassung an neue Gegebenheiten nicht immer einfach ist, wie die bei uns immer noch unterentwickelte Dienstleistungsstatistik zeigt.

Das dritte Organisationsprinzip der amtlichen Statistik, die „Fachliche Konzentration“ erleichtert die Schaffung dieser Infrastruktur. Fachliche Konzentration bedeutet, dass das Thema Statistik aus allen Spezialverwaltungen herausgelöst und in einer eigens hierfür geschaffenen Behörde⁶⁴ konzentriert wird. Dies erleichtert die Koordination der Einzelstatistiken zu einem konsistenten Gesamtbild, fördert den einfachen Zugang der Nutzer zu statistischen Ergebnissen und vermeidet Doppelarbeit. Das Fachpersonal und die maschinellen Einrichtungen können sachgerecht und in ausreichendem Maße genutzt werden⁶⁵. Es erhöht aber auch die Objektivität und Neutralität der statistischen Arbeit, weil die Mitarbeiter dieser Behörde nicht zuerst einem Fachinteresse wie z.B. dem Sozial- oder Wirtschaftsministerium verpflichtet sind, sondern allein dem Interesse einer „guten“ Statistik.

Oft wird als Nachteil dieser Konstruktion hervorgehoben, dass hier das Interesse an der technischen Erhebung und nicht an der Sachfrage im Vordergrund stehe. Auch wird kritisiert, dass die Daten für „allgemeine Zwecke“ erhoben werden. Allerdings würde das Weggehen von diesen Prinzipien auch ein Abrücken von dem Infrastrukturgedanken bedeuten. Das Prinzip der regionalen Dezentralisation ist sowieso nicht rundherum abgesichert, denn neben der Statistik der dafür vorgesehenen Ämter gibt es auch noch die Geschäftsstatistiken der Ministerien und deren nachgeordnete Behörden - z.B. die Kraftfahrtstatistik oder die Kriminalstatistik - und die Statistiken, die die Deutsche Bundesbank und die Bundesagentur für Arbeit in eigener Zuständigkeit durchführen.

5.4 Statistik in der politischen Diskussion

Die Statistik steht zwar einerseits mit ihren Ergebnissen weitgehend außerhalb der politischen Diskussion. Als Teil der staatlichen Ordnung und als Verwaltungshandeln mit Eingriffen in die Privatsphäre steht sie andererseits sehr wohl in der politischen wie auch der wissenschaftlichen Auseinandersetzung, wobei diese beiden Bereiche nicht immer klar zu trennen sind. Zu den diskutierten Themen gehören die Balance zwischen Behörde und Wissenschaft. Die Verrechtlichung der Statistik, die abnehmende Akzeptanz in der Öffentlichkeit, die Unabhängigkeit der statistischen Ämter, die Überbetonung des Datenschutzes, die Beschneidung von Primärerhebungen, die Privatisierung, die Wahrung des Qualitätsstandards⁶⁶. Neu hinzugekommen ist in der letzten Zeit die Frage der Zweckmäßigkeit des Föderalismus bei der Statistikproduktion⁶⁷.

⁶³ Statistisches Bundesamt, Die Arbeiten des Statistischen Bundesamtes 1971-1976, Stuttgart, Mainz, 1976, S.33 ff.

⁶⁴ Eine solche Behörde wird auch „Querschnittsbehörde“ genannt. Eine andere „Querschnittsbehörde“ stellen die Rechenzentren der öffentlichen Verwaltungen dar.

⁶⁵ Vgl. auch G. Fürst, Wandlungen in der Aufgabenstellung ... a.a.O. S. 211. Zur Zentralisierung in der britischen Statistik wird im Rayner Bericht für Großbritannien festgestellt, „dass die Form der Datenerfassung unbefriedigend ist. So ist jedes Ministerium selbst für die Erfassung und Publikation von Statistiken verantwortlich.“ Zitiert nach Ug, Überprüfung der britischen Statistik, „Neue Zürcher Zeitung“, 30.6.1988.

⁶⁶ Eine Auseinandersetzung mit der Kritik an der amtlichen Statistik findet sich bei P. von der Lippe, Ideal und Realität der amtlichen Statistik in Deutschland, familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale...a.a.O. S. 355 ff.

⁶⁷ Vgl. P. von der Lippe, Ist der Föderalismus in der Statistik noch zeitgemäß? „Allgemeines Statistisches Archiv“, Jg. 90, 2006, S.431ff. Derselbe, Brauchen wir noch selbständige Statistische Landesämter neben dem Statistischen Bundesamt in Deutschland? „Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften“, Bd. 57, 2006, S.190ff.

Ein Thema von höchster Wichtigkeit ist die Frage der Unabhängigkeit der amtlichen Statistik, die allerdings vornehmlich in wissenschaftlichen Zirkeln diskutiert wird. Das Statistische Bundesamt hat zwar gemäß §1 Bundesstatistikgesetz und mancher Länderstatistikgesetze eine gesetzlich abgesicherte Unabhängigkeit⁶⁸. Sie ist jedoch keineswegs z.B. mit der Deutschen Bundesbank oder dem Bundesrechnungshof vergleichbar. Deshalb wird immer wieder auch die gesetzliche Unabhängigkeit gefordert,⁶⁹ insbesondere weil dies für die Qualität und Akzeptanz der produzierten Statistiken erforderlich ist.

Große Beachtung in der Öffentlichkeit hat die politische Diskussion um die Volkszählung 1987 gefunden. Allerdings begann die Kritik an der amtlichen Statistik schon vorher. Sie ist m.E. anzusetzen mit dem Bericht des Club of Rome zu den „Grenzen des Wachstums“ Anfang der 70er Jahre. Damals wurde als ein Argument gegen dieses Buch vorgebracht, dass seine Datenbasis unzureichend sei, um solche weitreichenden, geradezu apokalyptischen Schlussfolgerungen, wie sie gezogen wurden, zu treffen. In der Tat waren die Umweltstatistiken damals nicht nur in Deutschland unzureichend. Und die Politik tat sich schwer, auf diese neue Herausforderung zu reagieren. Erst Ende der 70er Jahre wurde bei uns eine Umweltstatistik eingeführt. Und die Kritik an der Wachstumspolitik wurde zu einem gewissen Grad auch eine Kritik an der Statistik des Sozialprodukts.

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

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

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

⁶⁸ Dies gibt es offenbar nur noch in Dänemark und Portugal. Vgl. G. Als, Der Datenschutz erschwert und verteuert die Arbeit der amtlichen Statistiker, „Handelsblatt“, 4.11.1992.

⁶⁹ Der Präsident des Statistischen Bundesamtes hat eine formelle Unabhängigkeit seines Amtes ähnlich dem des Bundesrechnungshofes wiederholt gefordert. Vgl. u.a. mas, Das Statistische Bundesamt pocht auf sein Unabhängigkeit, „FAZ“, 9.10.1998. Ein wichtiger Kritikpunkt der Reform der britischen Statistik war, dass die Regierung die Statistiken zu ihren Gunsten einsetzt. Ug, Überprüfung der britischen Statistik, „Neue Zürcher Zeitung“, 30.6.1988.

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

6 Statistik und partielle politische Integration

6.1 Grenzen der amtlichen Statistik

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

Betrachtet man die allgemeine Akzeptanz, so ist festzustellen: Zum Thema „Statistik in Deutschland: Akzeptanz, Erfahrungen und Meinungen 1989“ wurde im November 1989 eine repräsentative Umfrage vom Institut Forsa, Dortmund, im Auftrag des Statistischen Bundesamtes durchgeführt. Zwischen 78% und 87% der Befragten bejahte die Notwendigkeit von Statistik. Es gab nur geringe Meinungsunterschiede zwischen den Bevölkerungsschichten. Das Ausmaß der amtlichen Statistik war für 37% der Befragten genau richtig, für 7% zu wenig, für 32% zuviel. Umfragen wurden überwiegend nicht als Belastung (64%) sondern als interessante Sache betrachtet⁷⁰.

Vor dem Hintergrund der weitgehenden Akzeptanz von Statistiken sind die Bedürfnisse zum Ausbau der statistischen Infrastruktur unbegrenzt. Es wird sich kaum ein Politiker, Verbands- und Gewerkschaftsfunktionär oder Unternehmer finden, der auf Befragen nicht den Bedarf irgend einer zusätzlichen Statistik bejaht.⁷¹ Nicht zu Unrecht wurde die Statistikgläubigkeit mit dem Begriff „Computopia“⁷² belegt, das auf die totale Integration der Statistik in staatliche „Vormundschaft“ hinauslaufen könnte.

Die Produktion von Statistiken wird nur durch zwei Sachverhalte begrenzt: einmal durch die Akzeptanz der Fragen durch die Befragten und zum anderen durch die bei der Erhebung und Aufbereitung entstehenden Kosten, seien es die Kosten in den öffentlichen Haushalten zur Aufrechterhaltung der Infrastruktur⁷³ oder seien es die Kosten, die insbesondere die befragten Unternehmen⁷⁴ zu tragen haben.

⁷⁰ Zitiert nach ZDH-Politik, Nr.13/90 S.218.

⁷¹ Dem steht natürlich die allgemeine Meinung entgegen, dass der bürokratische Aufwand in den Unternehmen viel zu groß sei und ein dringender Bedarf für den Abbau von Statistiken bestehe. Dies ist eine ähnliche Position wie sie gegenüber den Reformfordernissen in Deutschland eingenommen wird. Allgemein wird der Reformbedarf anerkannt. Wenn man selbst davon betroffen ist, ändert sich auch die Sichtweise.

⁷² P. von der Lippe, Ideal und Realität der amtlichen Statistik in Deutschland, a.a.O. S.364f. Derselbe, Wirtschaftsstatistik, S.216ff.

⁷³ Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes ist der Anteil der Finanzierung des Amtes als Anteil am Gesamtbundeshaushalt von 0,77 im Jahre 1970 auf 0,49 Promille im Jahre 1995 gesunken. Die konnte nur zum Teil durch Rationalisierung wie elektronischer Datenverarbeitung aufgefangen werden. Im Jahre 1995 wurden für die gesamte amtliche Statistik in Deutschland etwa 1 Mrd. DM ausgegeben. Davon entfielen 250 Mio. DM auf den Bund. Hmu, Statistiker warnen Bundesregierung vor übertriebenen Sparmaßnahmen, „Süddeutsche Zeitung“, 13.3.1996. ban, Statistischer Beirat kritisiert die Bundesregierung, „FAZ“, 13.3.1996. BMWI- Nachrichten, 64. Sitzung des Bund-Länder-Ausschusses „Statistik“, 22.5.1996. Vgl. auch ari, Wirtschaft: Gesamtsystem der Statistik in Gefahr, „Handelsblatt“, 20.6.1995, hmu, Statistiker warnen Bundesregierung vor übertriebenen Sparmaßnahmen, „Süddeutsche Zeitung“, 13.3.1996. ban, Statistischer Beirat kritisiert die Bundesregierung, „FAZ“, 13.3.1996. J. Hahlen, Mehr lässt sich nicht kürzen, „Behörden Spiegel“, November 1999, S.2f. Vor dem Hintergrund abnehmender personeller und finanzieller Mittel

Geht man davon aus, dass eine die Notwendigkeit der dauernden Weiterentwicklung des statistischen Programms gemäß der sich wandelnden politischen Fragen besteht, bedeutet dies wegen steigender Kosten und wegen des Widerstands gegen ausufernde Befragungen, dass es auch eine statistische Bereinigung im Programm geben muss. Notwendig ist ein rollierender Prozess, der sich an den jeweils notwendigen Informationsbedürfnissen orientieren muss. Hinzu kommen die Einsparungsnotwendigkeiten, die sich aus der Enge der öffentlichen Haushalte ergeben; einerseits geringere Einnahmen, andererseits neue Aufgaben. Das bedeutet, dass Prioritäten zu setzen sind in der amtlichen Statistik. Dabei darf jedoch das statistische Gesamtbild und die Infrastruktur nicht in Frage gestellt werden. Bisher gab es nur einen isolierten Abbau einzelner Statistiken.⁷⁵ Es wurde entschieden, auf welche Statistiken

stimmt folgende Aussage: „In Deutschland ist die Bereitschaft der Politik, eine für die Entwicklung der Informationsgesellschaft erforderliche statistische Infrastruktur mit den notwendigen Ressourcen zu versehen, eher rückläufig.“ R. Stäglin, Bindeglied zwischen Produzenten und Nutzern amtlicher Statistik, a.a.O. Finanzausstattung des Statistischen Bundesamtes

Haushaltsjahr	Ansatz in T€
2000	153.488
2001	150.416
2002	133.430
2003	137.185

Quelle: Statistisches Bundesamt.

⁷⁴ Auf bis zu 5 Mrd. DM wurden im Jahre 1994 von den führenden Wirtschaftsverbänden die Kosten für die Erstellung der Statistiken in den Unternehmen geschätzt., zitiert nach U. Weidenfeld, M. Kessler, B. Marschall, Nicht mehr witzig, Vom Steuereinzug bis zur Statistik: Bonn zwingt die Unternehmen immer häufiger zu kostenlosen Dienstleistungen für den Staat. „Wirtschaftswoche“, 15.4.1994. Auch in den Initiativen zum Abbau bürokratischer Hemmnisse wurde dieses Thema wiederholt aufgenommen. BMWi-Tagesnachrichten, Belastungen der Unternehmen durch Auskunftspflicht zur Statistik sollen verringert werden. 1.12.1999. Vgl. auch DL, Der Ärger der Papiermelder, Die Leitragenden der Statistik, „Der Steuerzahler“, 9/1993, S.150.

Eine gemeinsame Untersuchung des Statistischen Bundesamtes und führender Wirtschaftsverbände aus dem Jahre 1979 führte die Belastung durch Bundesstatistiken bei den Einzelunternehmen im Handel zu einer Belastung von 0,7 Stunden, je Einzelunternehmen, in der Industrie aber bis zu 119 Stunden. Bei Unternehmen mit mehreren Niederlassungen ergaben sich wesentlich höhere Belastungswerte, und zwar von 46,4 bis zu 362,5 Stunden. Verbände und Wirtschaft waren damals der Auffassung, dass die Kosten der Arbeiten für die Bundesstatistik keineswegs zu vernachlässigen seien. Sie entstünden im übrigen unabhängig vom Ertrag und seien daher besonders drückend. O.V. Unternehmensbelastungen durch Bundesstatistiken, Abschlußbericht einer Untersuchung zur Feststellung der Belastung der Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft durch Bundesstatistiken im Jahre 1979, Hrsg. Bundesministerium des Innern. Wiesbaden 1981. Vgl. auch Kg. Bis zu 362,5 Stunden Statistik, „FAZ“, 14.1.1982. Eine Untersuchung des niedersächsischen Wirtschaftsministeriums aus dem Jahre 1981 kommt zu dem Ergebnis, dass kleine und mittlere Unternehmen jährlich 150 Stunden mit öffentlichen Fragebögen beschäftigt sind. Das 1980 verabschiedete „1. Statistikbereinigungsgesetz“ hat den Statistikaufwand in den Unternehmen um 5% vermindert. O.V., z.B. Senf, „Der Spiegel“, Nr.25/1981, S.112.

Neuerdings hat das Statistische Bundesamt die Verringerung der Unternehmensbelastungen durch Statistikerhebungen zu einem Dauerthema gemacht und eine eigene Erhebungskonzeption entwickelt. R. Sturm, G. Stack, Untersuchung der Unternehmensbelastung durch Bundesstatistiken, „Wirtschaft und Statistik“ 10/2002, S. 838ff. Ergebnisse der Studien in den Folgejahren ergaben zum Teil beträchtliche Belastungen für die Unternehmen (bis zu maximal 1.150 Stunden pro Jahr), wobei der Aufwand jedoch stark nach Größe der Unternehmen und Branche streute. T. Götzke, R. Sturm, Unternehmensbelastung durch Bundesstatistiken – erste Ergebnisse für Handel, Verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe, „Wirtschaft und Statistik“, 6/2003. Nach einer Untersuchung des DIW belief sich der Aufwand im Durchschnitt auf 64 Minuten im Monat (bei einer Streuung von einer halben Stunde bis zu zwei Stunden). 85% der Unternehmen in Deutschland wurden im Jahre 2004 überhaupt nicht zu einer Erhebung der Statistischen Ämter herangezogen. O.V., Die Bedeutung der Belastung der Wirtschaft durch amtliche Statistik, „DIW Berlin: Politikberatung kompakt, Heft 19, 2006.

⁷⁵ Im Jahre 1995 hat die Bundesregierung einen Vorschlag zur Streichung von mehr als 40 von insgesamt ca.230 Bundesstatistiken gemacht um einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten aber auch um die Unternehmen zu entlasten. ari, Wirtschaft: Gesamtsystem der Statistik in Gefahr, „Handelsblatt“ 20.6.1995. Zum dritten Statistikbereinigungsgesetz innerhalb der Initiative der Bundesregierung „schlanker Staat“ vgl. Jl. Gute Statistik gegen Geschwätz in der Politik, „FAZ“, 22.5.1997. DW, Kanther fürchtet Statistik-Flut. „Die Welt“, 21.5.1997. J. Hahlen, Mehr läßt sich nicht kürzen, a.a.O. Einer extremen Meinung zum Umfang

man zu verzichten zu können glaubte. Diese wurden dann abgeschafft, meist gegen den Widerstand der Betroffenen. Dieses Verfahren ist höchst willkürlich, denn richtigerweise müsste einem Abbau von Statistiken ein Abbau von Reglementierungen und Interventionen vorangehen, denn sie machen einen bestimmten Statistikumfang erst nötig. Geschieht dies, werden Statistiken in dem deregulierten Bereich überflüssig⁷⁶.

6.2 Statistik im staatsfreien Raum

Zwar hat bei uns der Staat seit der Gründung des Preußischen Statistischen Bureaus im Jahre 1805⁷⁷ die Erarbeitung von Statistiken als eine seiner Aufgaben erkannt. Aber jeder, der es glaubt machen zu müssen, ist frei, in eigener Verantwortung Statistiken zu erstellen. Er kann sowohl Volkszählungen durchführen als auch Produktionserhebungen versuchen. Er muss nur alle Befragten für sein Anliegen gewinnen.

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

Heute kann man die „nicht-amtliche Statistik“ nicht mehr lediglich als den defintorischen Gegensatz zur amtlichen Statistik ansehen. Zu ihr rechnet man zunächst die Auswertung und Analyse von Daten der amtlichen Statistik⁷⁸. Sie widmet sich also der Weiterverarbeitung statistischer Daten, was die amtliche Statistik richtigerweise vermeidet: „Meiner Auffassung nach endet die amtliche Statistik bei einer an den Problemen der Zeit orientierten objektiven Darstellung staatlicher und wirtschaftlicher Tatbestände. Es ist nicht Aufgabe der amtlichen Statistik, zu beurteilen, ob das, was ist, erwünscht oder unerwünscht, zweckmäßig oder unzweckmäßig ist; noch weniger ist es ihre Aufgabe, Prognosen zu stellen, über das, was werden wird oder wirtschaftspolitische Folgerungen aus den statistischen Ergebnissen abzuleiten“⁷⁹.

der Statistiken nach hätte bereits die Einführung der Sozialen Marktwirtschaft im Jahre 1949 dazu genutzt werden müssen, um „mit den vielen Statistiken gründlich aufzuräumen.“ W. Huppert, Die Wirtschaft hofft auf eine Eindämmung der Zahlenflut, „Handelsblatt“, 20.2.1979.

⁷⁶ Nicht nachzuvollziehen ist allerdings die Meinung, dass die Statistikbereinigung mit Wissensvernichtung gleichzusetzen sei.

⁷⁷ Das 1805 errichtete „Preußische Statistische Bureau“ war das erste statistische Zentralamt auf deutschem Boden. Dem folgten weitere deutsche Länder. Die überstaatlichen Aufgaben wurden zum größten Teil durch das „Statistische Zentralbureau des Deutschen Zollvereins“ – gegründet 1833 – wahrgenommen. Nach der Gründung des Deutschen Reiches wurde im Jahre 1872 die Zentralstelle des Zollvereins in das „Kaiserliche Statistische Reichsamt“ umgewandelt. Nach dem ersten Weltkrieg erfolgte die Umbenennung in das „Statistische Reichsamt“. Im Zuge des Wiederaufbaus staatlicher Regierungsstellen und dem 2. Weltkrieg erfolgte auch die Einrichtung von statistischen Ämtern auf Zonen- bzw. Länderebene. Bereits am 29.10.1946 wurde aufgrund von Vereinbarungen im alliierten Kontrollrat die erste – gesamtdeutsche – Volkszählung nach dem 2. Weltkrieg durchgeführt. Im Jahre 1949 unterstellte die erste Regierung Adenauer die amtliche Statistik dem Innenministerium. Zunächst hatte das in Wiesbaden angesiedelte neue Amt den umständlichen Namen „Statistisches Amt des vereinigten Wirtschaftsgebietes, mit der Führung der Statistik für Bundeszwecke beauftragt“, der aber bereits ein Jahr später umgewandelt wurde in „Statistisches Bundesamt“.

⁷⁸ P. von der Lippe, Wirtschaftsstatistik, a.a.O. S.4.

⁷⁹ G. Fürst, Wandlungen in der Aufgabenstellung, a.a.O. S. 439. H. Bartels, G. Fürst, Entwicklungen in der amtlichen Statistik, a.a.O. S.241. Diese Selbstbeschränkung der Statistik ist für ihre Akzeptanz in der Öffentlichkeit unerlässlich. Denn mit der Interpretation der Daten würde die amtliche Statistik die reine Tatsachenfeststellung verlassen und sich in die politische und wissenschaftliche Auseinandersetzung einmischen. Sie würde selbst Gegenstand der Auseinandersetzung werden.

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

Zur nicht-amtlichen Statistik werden aber auch alle jene Befragungen gerechnet, die aufgrund freiwilliger Übereinkunft des Befragenden und des Befragten durchgeführt werden. Diese Statistiken nehmen rapide zu und werden heute auch in großem Umfang veröffentlicht. Es gibt Experten, die behaupten, die nicht-amtliche Statistik sei heute schon ähnlich umfangreich wie die amtliche – wenn nicht größer⁸⁰. Die nicht-amtliche Statistik ist wirtschaftlich gesehen auf jeden Fall eine Wachstumsbranche.

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

- Für manche Fragestellungen sind die globalen Daten der amtlichen Statistik nicht ausreichend. Sie bieten ein zu grobes Raster. Die nicht amtlichen Erhebungen versuchen, die Globaldaten zu disaggregieren. Dabei dient die amtliche Statistik als Rahmen der privaten Erhebung und als Kontrollinstrument.
- Ein weiterer Fall ist die Statistik, die Unternehmen für ihre eigenen Belange erstellen. „Viele moderne Unternehmen sind so groß und komplex, dass die Unternehmensführung überhaupt nur statistisch mit dem Betrieb verfahren kann. Der Unternehmensführung präsentiert sich der Betrieb sowie seine Beschaffungs- und Absatzmärkte als Gesamtheit von statistischen Tabellen“⁸¹. Ähnliches lässt sich auch über die Verbandsstatistik sagen.
- Die amtliche Statistik beschäftigt sich vornehmlich mit „harten Daten“ und Vergangenheitsdaten⁸². Demgegenüber wird das heute steigende Bedürfnis nach „weichen Daten“ (Meinungen, Einschätzungen, Geschäftsklima) und zukunftsorientierten Daten (Erwartungen, Pläne, Prognosen) allein von der nicht-amtlichen-Statistik befriedigt. Hier arbeiten vor allem die Markt-, Meinungs- und Umfrageforschungsinstitute.

Dass diese Art nicht amtlicher Statistik heute weitgehend im öffentlichen Leben unverzichtbar ist, belegen z.B. drei Statistiken, die das IFO-Institut erhebt. Dazu gehören der Investitionstest, die Investitionserhebungen und die Erfassung von Mehrjahresplänen der Unternehmen. Auch die EU-Kommission nimmt z.B. die Umfrageergebnisse unter Konjunkturexperten in ihre eigenen Berechnungen auf und sie vergibt Erhebungsaufträge an die private Statistik, die sie durch ihre Übernahme amtlich macht⁸³.

Damit kann heute eine exakte Trennung von amtlicher und nicht-amtlicher Statistik nicht mehr genau ausgemacht werden. Es gibt eine gegenseitige Beeinflussung, die bis zur Zu-

⁸⁰ Eine ältere Untersuchung der American Statistical Association aus dem Jahr 1963 kommt für die USA zu dem Ergebnis, dass etwa 20 bis 30 % der hauptberuflichen Statistiker für die Bundesverwaltung arbeitet, aber 40 % im Geschäftsleben und in der Industrie. Zitiert nach G. Menges, Grundriß der Statistik...a.a.O. S.19.

⁸¹ G. Menges, Grundriß der Statistik...a.a.O. S. 32.

⁸² „Sie beschränkt sich hiernach wesentlich auf die Darstellung des Handgreiflichen und sinnlich Fassbaren, wie auf die Ausdehnung der Staaten, der Größe der Bevölkerung, Militärstärke u. dgl.“ Das große Conversationslexicon für die gebildeten Stände, 1852, S.116.

⁸³ Vgl. auch F. Kropfenstedt, Zur Zusammenarbeit zwischen Wirtschaftsforschung und amtlicher Statistik am Beispiel des Ifo-Instituts, „Ifo-Studien, Zeitschrift für empirische Wirtschaftsforschung“, Jg. 35, 1989, s.105ff.

sammenarbeit,⁸⁴ zur Arbeitsteilung und zu „Mischformen“⁸⁵ reichen kann, wie die beiden folgenden Zitate zeigen: „Die Verbände sollten mit ihren Fachkenntnissen beim methodischen Aufbau statistischer Erhebungen weitgehende Hilfe leisten“⁸⁶. Und: „Für die volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, und zwar insbesondere im Rahmen erster vorläufiger Quartalsberechnungen, sind die ergänzenden Erkenntnisse aus den IFO-Erhebungen eine nützliche Hilfe für die Einschätzung am aktuellen Rand“⁸⁷.

6.3 Die Privatisierung der Statistik

Eine öffentliche Infrastruktur muss nicht notwendigerweise vom Staat bereitgestellt werden. Dies kann durchaus von Privaten geschehen.⁸⁸ Die Privatisierungen der Telekommunikation, der gelben Post, der Lufthansa und der Postbank belegen dies. Und die über 800 Privatisierungen aus Bundesbesitz in den beiden letzten Jahrzehnten zeigen eine außergewöhnlich positive Erfolgsbilanz. Die Diskussion über die Einführung privatwirtschaftlicher Elemente im Bildungswesen oder beim Umweltschutz ist in vollem Gange. Über die Privatisierung bzw. Deregulierung der amtlichen Statistik wird ebenfalls gestritten⁸⁹. Dies würde bedeuten, dass sich der Staat aus einem wichtigen Bereich der Infrastruktur zurückziehen würde. Allerdings wäre diese Privatisierung nicht zweckmäßig, wie die folgenden Überlegungen zeigen.

Die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen ist nicht Selbstzweck und sie ist nicht schon an sich gut. Sie soll vielmehr Monopole aufbrechen und mehr Wettbewerb schaffen. Dabei geht es darum, höhere Kosteneffizienz zu schaffen und den Nachfragepreis entsprechend zu drücken sowie neue Produkte für die Nachfrage zu schaffen. „Wettbewerb bringt etwas Neues hervor. Die privaten Anbieter werden das staatliche Angebot im allgemeinen nicht einfach kopieren oder duplizieren..., sondern sie werden neue noch verborgene Nachfrage solcher Kundengruppen aufspüren, die vom bisherigen staatlichen Anbieter nicht hinreichend berücksichtigt wurden“⁹⁰. Ergebnis dieser Art von Privatisierung ist die Schaffung von Wettbewerb

⁸⁴ Handelsblatt, 19.10.1990.

⁸⁵ H. Bartels, Entwicklungstendenzen in der amtlichen Statistik, a.a.O., S.23f. Vgl. auch B. von Rosenblatt, Zum Verhältnis amtlicher und nichtamtlicher Statistik, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.) Kooperation zwischen Wissenschaft und amtlicher Statistik – Praxis und Perspektiven, Forum der Bundesstatistik, Wiesbaden, Bd 34,1999, S.112ff.

⁸⁶ G. Fürst, Wandlungen in der Aufgabenstellung, a.a.O. S.438f.

⁸⁷ F. Kroppenstedt, Zur Zusammenarbeit zwischen Wirtschaftsforschung und amtlicher Statistik ...a.a.O. S.108.

⁸⁸ Über andere Formen der Organisation der amtlichen Statistik siehe H.-J. Krupp, Alternative Organisationsformen der amtlichen Statistik, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.) Kooperation zwischen Wissenschaft und amtlicher Statistik – Praxis und Perspektiven, Forum der Bundesstatistik, Wiesbaden, Bd. 34,1999, S.71ff.

⁸⁹ Die Privatisierungsdebatte hatte mehrere Vorläufer, zuletzt im Jahre 1995. Damals sollten durch die Privatisierung Haushaltsmittel eingespart werden. Vgl. ari, Wirtschaft: Gesamtsystem der Statistik in Gefahr, „Handelsblatt“, 20.6.1995. Zur späteren Diskussion vgl. u.a. G. Wagner, Eines der letzten unangefochtenen staatlichen Monopole ist die amtliche Statistik, Das Bruttoinlandsprodukt im Wettbewerb errechnen, „Handelsblatt“, 18.2.1998. Derselbe, Re - Regulierung statt Privatisierung der statistischen Infrastruktur – Eine Antwort auf Peter von der Lippes Frage „Privatisierung der amtlichen Statistik?“, Wirtschaft und Statistik“, 8/ 1999, S. 660 ff. P. von der Lippe, Privatisierung der amtlichen Statistik? „Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik“, Bd. 77,(3/1998), 51ff. Derselbe, Mit Mikro- Daten einen Makro-Wirbel machen, Anmerkungen zum Memorandum, „Allgemeines Statistisches Archiv“, Vol. 82, 1998, S.380 ff. Derselbe, Bemerkung zum Aufsatz „Re – Regulierung statt Privatisierung der statistischen Infrastruktur von Gert Wagner, „Wirtschaft und Statistik“, 8/ 1999, S.663 ff. Derselbe, Ideal und Realität der amtlichen Statistik in Deutschland a.a.O. S.363.

⁹⁰ Zu den folgenden Ausführungen Ch. B. Blankart, W. Pommerehne, Zwei Wege zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen: Wettbewerb auf einem Markt und Wettbewerb um einen Markt – eine kritische Beurteilung. In: H. Milde und G. H. Monissen (Hrsg.), Rationale Wirtschaftspolitik in Komplexen Gesellschaften, Gerard Gäfgen zum 60. Geburtstag, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, 1985, S. 432.

auf einem Markt. Beispiele hierfür liefern die Privatisierung der Telekom, die Zulassung des privaten Rundfunks usw. Unter diese Kategorie fallen die meisten Privatisierungsfälle.

Daneben gibt es aber auch andere Fälle der Privatisierung: Die Notwendigkeit, eine Infrastruktur bzw. eine Grundversorgung für die Bevölkerung zu sichern, kann dazu führen, „dass von der anfänglichen Idee des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren nicht mehr viel übrig bleibt. Es liegt nahe, das Problem auf den Kopf zu stellen, d.h. die Regulierung von Preisen, Mengen und Konditionen als gegeben hinzunehmen und lediglich zu fragen: Welcher Anbieter kann das verlangte Güterbündel zu den geringsten Kosten erzeugen? Anstelle des Wettbewerbs auf einem Markt tritt dann der Wettbewerb um einen Markt“⁹¹. Zu dieser Kategorie von Gütern gehört die amtliche Statistik, denn sie soll eine informationelle Infrastruktur sicherstellen und das statistische Programm ist festgelegt.

Die Entscheidungskriterien des Staates für den Zuschlag für die Erstellung dieser Art von Infrastrukturen bei den um den Markt konkurrierenden Unternehmen sind erstens mögliche Skalenerträge,⁹² wie sie bei einer Müllentsorgungsfirma entstehen können, die gleichzeitig mehrere Gemeinden bedient. Bei der Bundesstatistik gibt es aber keine grundsätzlich neue Nachfrage. Ein zweites Kriterium können die Konkurrenzverhältnisse auf dem Bereitstellungsmarkt sein. Dies ist die Frage, ob einer der Anbieter die Leistungen der amtlichen Statistik auf Dauer deutlich unter dem Preis erstellen kann, den das Statistische Bundesamt erhebt. Dagegen ist aber einzuwenden, dass der Staat ein wichtiger Nachfrager nach Bundesstatistiken ist und der Marktpreis für Statistiken sehr niedrig ist⁹³.

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

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

Das grundlegende Problem der statistischen Datensammlung im gesellschaftlichen, sozialen und wirtschaftlichen Bereich liegt darin, dass es keine objektiven Kriterien gibt, ob sich die erhobenen Daten mit der Realität decken oder wie groß die Abweichungen zwischen Realität und Messung sind. Es gibt lediglich für bestimmte Statistiken gewisse Anhaltspunkte oder Vermutungen, ob sie gut oder schlecht sind. So weiß man z.B. von Statistiken, deren Grundlage mit einem sozialen Anspruch verbunden ist – z.B. die Zahl der Sozialhilfeempfänger – recht vollständig sind, dass alle Zahlen, die sich definitorisch aus der Differenz anderer Größen ergeben, mit Vorsicht zu betrachten sind, oder dass aufgrund der Berechnungsmethode die Entwicklung der Geldmenge zum Jahresanfang wenig aussagefähig ist⁹⁴. Hinzu

⁹¹ Ebenda, S.435.

⁹² Ebenda, S.435.

⁹³ Vgl. o.V. Marketing im Statistischen Bundesamt, Wiesbaden, Juni 2000. P. Knoche, S. von Oppeln-Bronikowski, D. Kühn, Marketingkonzept der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, „Wirtschaft und Statistik“, 7/1999, S.531ff.

⁹⁴ gb, Die Aussagekraft der Geldmengenzahlen für den Januar ist begrenzt, vor allem statistische Effekte lassen die Wachstumsrate sinken, „FAZ“, 19.2.1993.

kommt, dass der Glaube an eine Statistik nicht staatlicherseits verordnet werden kann. „Als naheliegendes Substitut (zur Beurteilung der Statistiken, d.V.) bieten sich die Regeln an, nach denen die Leistung zu erstellen ist ... Die Frage ist dann nicht mehr, ob der output qualitativ gut oder schlecht ist. Die Sorgfalt selbst wird daran gemessen, ob die zuvor aufgestellten Regeln befolgt worden sind.“ Wenn jedoch ein Regelsystem für die Erstellung von Vertrauensgütern unumgänglich ist, so ist zu erwarten, dass sich private Unternehmen nicht effizienter verhalten als staatliche (vielleicht sind staatliche Unternehmen effizienter als private)⁹⁵. Daraus wird der Schluss gezogen: „Wo die Regelbefolgung als Leistungskriterium herangezogen wird, kann das private Unternehmertum nicht blühen. Seine relative Stärke liegt ... im Aufspüren und in der Entwicklung neuer Märkte und nicht in der Regelbefolgung. Privatisierung dürfte daher bei diesen nicht zu wesentlichen Effizienzgewinnen führen“⁹⁶.

6.4 Das Volkszählungsurteil

Das Prinzip der partiellen Integration bedeutet, dass nicht alle Lebensbereiche politisiert sind. Das Grundgesetz sieht es als eine seiner zentralen Aufgaben, den einzelnen vor der vollständigen Inanspruchnahme durch den Staat und vor staatlicher Willkür zu schützen. Dazu dienen vor allem die Grundrechte, die der einzelne gegenüber dem Staat hat.

Wo die Privatsphäre nicht durch ein Grundrecht geschützt ist, bilden Artikel 1 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 2 Abs. 1 die Generalklausel, an der Angriffe auf den privaten Lebensraum gemessen werden müssen⁹⁷. Aus ihr ergibt sich ein allgemeines Persönlichkeitsrecht, das die Persönlichkeit in der ganzen Breite ihrer Existenz schützt. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht ist im Wege der Rechtsfortbildung von den Gerichten entwickelt worden und wird als „der kühnste und im Prinzip gelungenste Wurf“⁹⁸ der letzten Jahre genannt. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht umfasst auch die aus dem Gedanken der Selbstbestimmung folgende Befugnis des einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden. Diese Befugnis bedarf unter den Bedingungen der sich entwickelnden automatischen Datenverarbeitung in besonderem Maße des Schutzes. Mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung wäre eine Gesellschaftsordnung und eine diese ermöglichende Rechtsordnung nicht vereinbar, in der Bürger nicht mehr wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist allerdings nicht schrankenlos gewährleistet. Grundsätzlich muss der Bürger Einschränkungen seines Rechts im überwiegenden Allgemeininteresse hinnehmen.

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

⁹⁵ Ch. B. Blankart, W. Pommerehne, Zwei Wege zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, a.a. S.440.

⁹⁶ Ebenda, S.339.

⁹⁷ Zum Folgenden vgl. u.a. D. Hesselberger, Das Grundgesetz, Kommentar für die politische Bildung, Bonn 1988, S. 59 ff. Zur kritischen Diskussion vgl. K. Vogelgesang, Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung? Baden Baden, 1987, insbesondere S.51ff. Nicht weit genug geht der Datenschutz für R. Leuze, „Wir müssen die Risiken der modernen Technik schärfer sehen“, „Frankfurter Rundschau“, 16.3.1989. Für zu weitgehend hält ihn hingegen G. Als, Der Datenschutz erschwert und verteuert die Arbeit der amtlichen Statistiker, „Handelsblatt“, 4.11.1992.

⁹⁸ D. Hesselberger, Das Grundgesetz...a.a.O. S.63.

- die amtliche Statistik wird als im „überwiegenden Allgemeininteresse“ angesehen,
- die Datensammlung auf Vorrat wird für statistische Zwecke zugelassen,
- das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wird durch stringente Verfahren gesichert wie Geheimhaltung,⁹⁹ Anonymisierung, Verhältnismäßigkeit der Methodenwahl, Abschottung vom politisch-administrativen System,
- Sanktionierung des Prinzips der „informationellen Einbahnstraße“.

Damit hat dieses Urteil weitreichende Folgen für die amtliche Statistik und deren Nutzer¹⁰⁰. Die Klagen über mangelhafte bzw. fehlende Statistiken reißen nicht ab. Sie reichen von der Monopolkommission¹⁰¹ über die soziologische Feldforschung bis hin zu den Stadtverwaltungen. Von Fachleuten wird von daher vom drohenden Abstieg Deutschlands in die „informationelle Amateurliga“ gesprochen.

Darüber hinaus hat die wegen des Verfassungsgerichtsurteils notwendig gewordene Novelle des Statistikgesetzes gravierende Änderungen gebracht. Dazu gehören:

- eine exzessive Interpretation des Volkszählungsurteils. „Die Auslegung dieser Gesetze durch die dafür Beauftragten scheinen uns in vielen Bereichen wie über das notwendige und sinnvolle Maß hinauszugehen“¹⁰². Und: „das Pendel des Datenschutzes ist zu weit ausgeschlagen. Es bedarf einer Reaktion gegen die Exzesse“¹⁰³.
- die von verschiedenen politischen Kräften betriebene Streichung der Auskunftspflicht bei wichtigen Statistiken, die zu einer Verschlechterung der Qualität der Statistiken führen muss¹⁰⁴. Statistik auf freiwilliger Basis. Dadurch wird der Informationswert der Statistiken verschlechtert. Dies liegt daran, dass die Beteiligungsquote bei freiwilligen Erhebungen in der Bevölkerung sehr unterschiedlich ist. Untersuchungen des Statistischen Bundesamtes zeigen, dass bei Betrieben des Produzierenden Gewerbes mit Ausfallquoten bis zu 50% gerechnet werden muss. Aber auch bei niedrigen Non-response-Quoten ist zu bedenken, dass sich die einzelnen Gruppen in der Regel nicht repräsentativ beteiligen. Wenn aber an den Ergebnissen manche Gruppen stärker und andere schwächer beteiligt sind, führt dies zu Verzerrungen, die die Aussagekraft derartiger Untersuchungen in elementarer Weise betreffen¹⁰⁵.

⁹⁹ Zweck der Geheimhaltung von Einzelangaben ist nicht allein der Schutz der Privatsphäre sondern auch die Schaffung eines Vertrauensverhältnisses, aufgrund dessen der Befragte dem statistischen Amt Informationen anvertraut, die er anderen Verwaltungen vorenthält. Das Amt veröffentlicht nur Aggregate von mindestens drei Merkmalsträgern, dabei nur zwei Merkmalsträgern Einzelangaben herausgerechnet werden können. In der Geschäftsordnung ist aber ein noch weitergehender Schutz von Einzelangaben vorgesehen. Falls nämlich innerhalb eines Aggregats ein Unternehmen einen überwiegenden Anteil etwa am Umsatz hat, sehen die Statistiker auch hier die Chance für Rückschlüsse auf Mitbewerber. Entsprechend der in der Geschäftsordnung niedergelegten „Dominanzkriterien“ werden diese Daten wie Einzelangaben behandelt. Ferner werden sogenannte Abdeckpositionen berücksichtigt. Das sind Angaben, die zwar nicht unter die Geheimhaltung fallen, die aber dennoch zurückgehalten werden, um Rückschlüsse auf geheime Angaben zu vermeiden.

Allerdings ist es nur in Deutschland und Spanien in jedem einzelnen Statistikgesetz geregelt. In anderen EU-Ländern ist es zum Teil in das Ermessen der statistischen Ämter gestellt. Wie die Geheimhaltung der Einzelangaben und der Datenschutz in Bezug auf die Statistik in den Ländern der EU Anfang der 90er Jahre geregelt war, zeigt G. Als, Der Datenschutz erschwert und verteuert die Arbeit der amtlichen Statistiker, „Handelsblatt“, 4.11.1992.

¹⁰⁰ M. Wingen, Amtliche Statistik auf dem Prüfstand, a.a.O. S.650ff. P. von der Lippe, Ideal und Realität der amtlichen Statistik in Deutschland a.a.O.

¹⁰¹ Vgl. 7. Hauptgutachten der Monopolkommission „Die Wettbewerbsordnung erweitern“. Vgl. auch er, Eine Novelle des Bundesstatistikgesetzes könnte Austausch von Daten verbessern, „Handelsblatt“, 13.7.1988.

¹⁰² K.-A. Schäffer, Statistik zwischen Theorie und Praxis, a.a.O.

¹⁰³ G. Als, Der Datenschutz erschwert und verteuert die Arbeit der amtlichen Statistiker, a.a.O.

¹⁰⁴ Ebenda, Im Zuge der Diskussion um die Entbürokratisierung forderte seinerzeit auch der FDP-Politiker Lambsdorf im Jahre 1989 die Abschaffung aller Zwangsstatistiken. Ba, Teure Zahlen, „FAZ“, 8.10.1989.

¹⁰⁵ G. Als, Der Datenschutz erschwert und verteuert die Arbeit der amtlichen Statistiker, a.a.O.

- Die „zunehmende Verrechtlichung der Statistik“¹⁰⁶. Bisher wurde in einem Gesetz zur Einführung einer Statistik nur das Grundsätzliche festgelegt. Innerhalb der so angegebenen Grenzen bestand für die Statistiker ein gewisser Freiraum in der Gestaltung und Formulierung der Fragen. Jetzt laufen die Bestrebungen darauf hinaus, jede Frage bis ins Detail im Gesetz festzuschreiben. Damit ist eine weitere Einschränkung der Flexibilität und Aktualität vorprogrammiert¹⁰⁷. Der Mangel dieser beiden Eigenschaften war jedoch in der Vergangenheit gerade ein Hauptkritikpunkt an der amtlichen Statistik in Deutschland.

Weitere Einschränkungen wird es in Zukunft geben, wenn nur noch Befragungen zugelassen werden, deren aktuelle Notwendigkeit ausreichend begründet ist¹⁰⁸. Der zukünftige Datenbedarf ist nämlich nicht präzise vorherzubestimmen; besonders nicht in einer Zeit starker Strukturänderungen in Wirtschaft und Gesellschaft. Die Erstellung eines für alle Nutzer gleichermaßen brauchbaren statistischen Gesamtbildes in der Marktwirtschaft wird erschwert.

7 Zusammenfassung

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

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

Die Statistik in Deutschland ist nicht allein staatlich organisiert. Die nicht-amtliche Statistik entspricht dem demokratischen Prinzip der freien Entfaltung der Persönlichkeit und damit der partiellen politischen Integration. Aktuelle politische Diskussionen betreffen einmal die Ausweitung des privaten Raumes durch eine Privatisierung der amtlichen Statistik und zum anderen die Sicherung der Privatsphäre der Menschen durch eine Ausweitung des Rechtes der Verfügung über eigene Daten.

¹⁰⁶ Ebenda

¹⁰⁷ Es besteht ein nicht zu überbrückender Widerspruch zwischen Aktualität und Flexibilität einer Statistik einerseits und Vollständigkeit und Genauigkeit andererseits. Zu diesem Thema vgl. u.a. H. Bartels, G. Fürst, *Entwicklungen in der Organisation der amtlichen Statistik...*a.a.O. S.244. Zur Genauigkeit von Daten vgl. auch R. Solow. „In der Wirtschaftswissenschaft kommt man der Wirklichkeit auf statistischem Wege am nächsten. Sie bleibt jedoch ungewiss und ist nur lose gefügt. Aber es gibt Strömungen, Annäherungen. Man sollte daher in der Ökonomie nur von Tendenzen sprechen.“ Interview in „Die Welt“, 11.4.1988.

¹⁰⁸ Diese Forderung wird zum Teil auch aus der Wirtschaft erhoben. „Für jede Statistik müsste nachgewiesen werden, wozu sie wirklich gebraucht wird und womit sich der Arbeitsaufwand, den sie von allen Beteiligten verlangt, lohnen soll.“ W. Huppert, *Die Wirtschaft hofft auf eine Eindämmung der Zahlenflut*, a.a.O.

Bisher erschienene Diskussionsbeiträge:

- Nr. 1 **Eickhof, Norbert/Franke, Martin:** Die Autobahngebühr für Lastkraftwagen, 1994.
- Nr. 2 **Christoph, Ingo:** Anforderungen an eine standortgerechte Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1995.
- Nr. 3 **Franke, Martin:** Elektronisches Road Pricing auf den Autobahnen, 1995.
- Nr. 4 **Franke, Martin:** Reduktion der CO₂-Emissionen des Straßenverkehrs durch Zertifikate?, 1995.
- Nr. 5 **Eickhof, Norbert:** Marktversagen, Wettbewerbsversagen, staatliche Regulierung und wettbewerbspolitische Bereichsausnahmen, 1995.
- Nr. 6 **Eickhof, Norbert:** Die Industriepolitik der Europäischen Union, 1996.
- Nr. 7 **Schöler, Klaus:** Stadtentwicklung im Transformationsprozeß – Erkenntnisse aus der deutschen Entwicklung –, 1996.
- Nr. 8 **Schöler, Klaus/Hass, Dirk:** Exportsubventionen im internationalen räumlichen Oligopol, 1996.
- Nr. 9 **Schöler, Klaus:** Tariffs and Welfare in a Spatial Oligopoly, 1996.
- Nr. 10 **Kreikenbaum, Dieter:** Kommunalisierung und Dezentralisierung der leitungsgebundenen Energieversorgung, 1996.
- Nr. 11 **Eickhof, Norbert:** Ordnungspolitische Ausnahmeregelungen – Rechtfertigungen und Erfahrungen –, 1996.
- Nr. 12 **Sanner, Helge/Schöler, Klaus:** Competition, Price Discrimination and Two-Dimensional Distribution of Demand, 1997.
- Nr. 13 **Schöler, Klaus:** Über die Notwendigkeit der Regionalökonomik, 1997.
- Nr. 14 **Eickhof, Norbert/Kreikenbaum, Dieter:** Reform des Energiewirtschaftsrechts und kommunale Bedenken, 1997.
- Nr. 15 **Eickhof, Norbert:** Konsequenzen einer EU-Osterweiterung für den Gemeinsamen Markt und Anpassungserfordernisse der Gemeinschaft, 1997.
- Nr. 16 **Eickhof, Norbert:** Die Forschungs- und Technologiepolitik der Bundesrepublik und der Europäischen Union – Herausforderungen, Maßnahmen und Beurteilung –, 1997.
- Nr. 17 **Sanner, Helge:** Arbeitslosenversicherung, Lohnniveau und Arbeitslosigkeit, 1997.
- Nr. 18 **Schöler, Klaus:** Die räumliche Trennung von Arbeit und Wohnen – Kritik einer populären Kritik –, 1997.
- Nr. 19 **Strecker, Daniel:** Innovationstheorie und Forschungs- und Technologiepolitik, 1997.
- Nr. 20 **Eickhof, Norbert:** Die Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts, 1998.
- Nr. 21 **Strecker, Daniel:** Neue Wachstumstheorie und Theorie der strategischen Industrie- und Handelspolitik – Fundierte Argumente für forschungs- und technologiepolitische Maßnahmen? –, 1998.
- Nr. 22 **Schirmag, Toralf/Schöler, Klaus:** Ökonomische Wirkungen der Universitätsbeschäftigten auf die Stadt Potsdam und das Umland, 1998.
- Nr. 23 **Ksoll, Markus:** Ansätze zur Beurteilung unterschiedlicher Netzzugangs- und Durchleitungsregeln in der Elektrizitätswirtschaft, 1998.
- Nr. 24 **Eickhof, Norbert/Kreikenbaum, Dieter:** Die Liberalisierung der Märkte für leitungsgebundene Energien, 1998.

- Nr. 25 **Eickhof, Norbert:** Die deutsche und europäische Forschungs- und Technologiepolitik aus volkswirtschaftlicher Sicht, 1998.
- Nr. 26 **Sanner, Helge:** Unemployment Insurance in a General Equilibrium Framework with Firms Setting Wages, 1998.
- Nr. 27 **Never, Henning:** Vielfalt, Marktversagen und öffentliche Angebote im Rundfunk, 1998.
- Nr. 28 **Schöler, Klaus:** Internationaler Handel und räumliche Märkte – Handelspolitik aus Sicht der räumlichen Preistheorie –, 1999.
- Nr. 29 **Strecker, Daniel:** Forschungs- und Technologiepolitik im Standortwettbewerb, 1999.
- Nr. 30 **Schöler, Klaus:** Öffentliche Unternehmen aus raumwirtschaftlicher Sicht, 1999.
- Nr. 31 **Schöler, Klaus:** Wohlfahrt und internationaler Handel in einem Modell der räumlichen Preistheorie, 1999.
- Nr. 32 **Wagner, Wolfgang:** Vergleich von ringförmiger und sektoraler Stadtstruktur bei Nachbarschaftsexternalitäten im monozentrischen System, 1999.
- Nr. 33 **Schulze, Andreas:** Die ordnungspolitische Problematik von Netzinfrastrukturen – Eine institutionenökonomische Analyse –, 1999.
- Nr. 34 **Schöler, Klaus:** Regional Market Areas at the EU Border, 2000.
- Nr. 35 **Eickhof, Norbert/Never, Henning:** Öffentlich-rechtlicher Rundfunk zwischen Anstaltschutz und Wettbewerb, 2000.
- Nr. 36 **Eickhof, Norbert:** Öffentliche Unternehmen und das Effizienzproblem – Positive und normative Anmerkungen aus volkswirtschaftlicher Perspektive –, 2000.
- Nr. 37 **Sobania, Katrin:** Von Regulierungen zu Deregulierungen – Eine Analyse aus institutionenökonomischer Sicht –, 2000.
- Nr. 38 **Wagner, Wolfgang:** Migration in Großstädten – Folgen der europäischen Osterweiterung für mitteleuropäische Stadtstrukturen, 2000.
- Nr. 39 **Schöler, Klaus:** Vertikal verbundene Märkte im Raum, 2000.
- Nr. 40 **Ksoll, Markus:** Einheitliche Ortspreise im Stromnetz und Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft, 2000.
- Nr. 41 **Sanner, Helge:** Regional Unemployment Insurance, 2001.
- Nr. 42 **Schöler, Klaus:** Zweistufige Märkte bei zweidimensionaler räumlicher Verteilung der Nachfrage, 2001.
- Nr. 43 **Isele, Kathrin:** Institutioneller Wettbewerb und neoklassische Modelle, 2001.
- Nr. 44 **Sanner, Helge:** Bargaining Structure and Regional Unemployment Insurance, 2001.
- Nr. 45 **Sanner, Helge:** Endogenous Unemployment Insurance and Regionalisation, 2001.
- Nr. 46 **Ksoll, Markus:** Spatial vs. Non-Spatial Network Pricing in Deregulated Electricity Supply, 2001.
- Nr. 47 **Ksoll, Markus/Schöler, Klaus:** Alternative Organisation zweistufiger Strommärkte – Ein räumliches Marktmodell bei zweidimensionaler Verteilung der Nachfrage, 2001.
- Nr. 48 **Kneis, Gert/Schöler, Klaus:** Zur Begründung der linearen Nachfragefunktion in der Haushaltstheorie, 2002.
- Nr. 49 **Westerhoff, Horst-Dieter:** Die Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik angesichts der EU-Erweiterung, 2002.
- Nr. 50 **Wagner, Wolfgang:** Subventionsabbau um jeden Preis? Wohlfahrtswirkungen von Subventionen im Transportsektor, 2002.

- Nr. 51 **Isele, Kathrin:** Fusionskontrolle im Standortwettbewerb, 2003.
- Nr. 52 **Eickhof, Norbert:** Globalisierung, institutioneller Wettbewerb und nationale Wirtschaftspolitik, 2003
- Nr. 53 **Schulze, Andreas:** Liberalisierung und Re-Regulierung von Netzindustrien – Ordnungspolitisches Paradoxon oder wettbewerbsökonomische Notwendigkeit? –, 2003.
- Nr. 54 **Schöler, Klaus/Wagner, Wolfgang:** Freizeitbewertung und städtische Bevölkerungsverteilung – Theoretische und empirische Ergebnisse –, 2003.
- Nr. 55 **Sanner, Helge:** Imperfect Goods and Labor Markets, and the Union Wage Gap, 2003.
- Nr. 56 **Sanner, Helge:** Imperfect Goods and Labor Markets, Regulation, and Spillover Effects, 2003.
- Nr. 57 **Holzer, Verena L.:** Überblick über die Energiepolitik der Europäischen Union, 2003.
- Nr. 58 **Westerhoff, Horst-Dieter:** Hightech und Infrastruktur – Die Entwicklung der Geoinformationsbranche –, 2003.
- Nr. 59 **Wagner, Wolfgang:** Simulationen von sozialer Segregation im monozentrischen Stadtsystem, 2003.
- Nr. 60 **Wagner, Wolfgang:** Mietpreisbindung für Wohnungen und ihre Wirkung auf die soziale Segregation, 2003.
- Nr. 61 **Eickhof, Norbert:** Freiwillige Selbstverpflichtungen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, 2003.
- Nr. 62 **Merkert, Rico:** Die Liberalisierung des schwedischen Eisenbahnwesens – Ein Beispiel vertikaler Trennung von Netz und Transportbetrieb, 2003.
- Nr. 63 **Holzer, Verena L.:** Ecological Objectives and the Energy Sector – the German Renewable Energies Act and the European Emissions Trading System –, 2004.
- Nr. 64 **Schulze, Andreas:** Alternative Liberalisierungsansätze in Netzindustrien, 2004.
- Nr. 65 **Do, Truong Giang:** Tariffs and export subsidies in a spatial economic model, 2004.
- Nr. 66 **Wagner, Wolfgang:** Der räumliche Wohnungsmarkt als lokales Mehrproduktmonopol, 2004.
- Nr. 67 **Sanner, Helge:** Economy vs. History: What Does Actually Determine the Distribution of Firms' Locations in Cities?, 2004.
- Nr. 68 **Schulze, Andreas:** Liberalisierungen in Netzindustrien aus polit-ökonomischer Sicht – Eine positive Analyse der Interessenbedingtheit von Privatisierungen und Marktöffnungen am Beispiel netzgebundener Wirtschaftsbereiche –, 2004.
- Nr. 69 **Wagner, Wolfgang:** Spatial Patterns of Segregation – A Simulation of the Impact of Externalities between Households, 2004.
- Nr. 70 **Wagner, Wolfgang:** Optimal Spatial Patterns of Two, Three and Four Segregated Household Groups in a Monocentric City, 2004.
- Nr. 71 **Wagner, Wolfgang:** A Simulation of Segregation in Cities and its Application for the Analysis of Rent Control, 2004.
- Nr. 72 **Westerhoff, Horst-Dieter:** Wie sich eine Nation arm rechnet – Einige statistische Bemerkungen zum Konzept der relativen Armut –, 2004.
- Nr. 73 **Holzer, Verena L.:** Does the German Renewable Energies Act fulfil Sustainable Development Objectives?, 2004.
- Nr. 74 **Eickhof, Norbert/Isele, Kathrin:** Do Economists Matter? Eine politökonomische Analyse des Einflusses wettbewerbspolitischer Leitbilder auf die europäische Fusionskontrolle, 2005.

- Nr. 75 **Sanner, Helge:** Bertrand Wettbewerb im Raum kann zu höheren Preisen führen als ein Monopol, 2005.
- Nr. 76 **Gruševaja, Marina:** Formelle und informelle Institutionen im Transformationsprozess, 2005.
- Nr. 77 **Eickhof, Norbert:** Regional- und Industriepolitik in den neuen Bundesländern, 2005.
- Nr. 78 **Merkert, Rico:** Die Reorganisation und Zukunft des Eisenbahnwesens in Großbritannien, 2005.
- Nr. 79 **Sanner, Helge:** Instability in Competition: Hotelling Re-reconsidered, 2005.
- Nr. 80 **Kauffmann, Albrecht:** Structural Change during Transition: Is Russia Becoming a Service Economy?, 2005.
- Nr. 81 **Sanner, Helge:** Price Responses to Market Entry With and Without Endogenous Product Choice, 2005.
- Nr. 82 **Blien, Uwe/Sanner, Helge:** Structural change and regional employment dynamics, 2006.
- Nr. 83 **Eickhof, Norbert/Holzer, Verena L.:** Die Energierechtsreform von 2005 – Ziele, Maßnahmen und Auswirkungen, 2006.
- Nr. 84 **Gruševaja, Marina:** Transplantation von Institutionen – Eine Analyse der Wettbewerbspolitik in Russland, 2006.
- Nr. 85 **Schöler, Klaus:** Transformationsprozesse und Neue Ökonomische Geographie – Erklärungsbeiträge der neuen Ökonomischen Geographie zur Transformation der ostdeutschen Volkswirtschaft, 2006.
- Nr. 86 **Holzer, Verena L.:** Erneuerbare Energien im Binnenmarkt: Nationale Fördersysteme oder europäische Harmonisierung?, 2006.
- Nr. 87 **Wonke, Christoph:** Das transaktionale Marktversagen als volkswirtschaftliche Begründung für das kommunalwirtschaftliche System der Hausmüllentsorgung in Deutschland, 2006.
- Nr. 88 **Gruševaja, Marina:** Do Institutions Matter? An Analysis of the Russian Competition Policy in the Period of Transformation, 2006.
- Nr. 89 **Schöler, Klaus:** Gibt es eine optimale Stadtgröße?, 2007.
- Nr. 90 **Gruševaja, Marina/Eickhof, Norbert:** Institutioneller Wandel im Rahmen der ökonomischen Transformation – Wettbewerbspolitik in Russland auf dem Prüfstand, 2007.
- Nr. 91 **Westerhoff, Horst-Dieter:** Die amtliche Statistik in der demokratischen Gesellschaft, 2007.