

Datennotstand und Datenschutz

Die amtliche Statistik nach dem Volkszählungsurteil

Ergebnisse des 1. Wiesbadener Gesprächs
am 30./31. Oktober 1984

Band 3 der Schriftenreihe
Forum der Bundesstatistik

Herausgeber: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden
Verlag: W. Kohlhammer, Stuttgart und Mainz

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Datennotstand und Datenschutz

d.amtl. Statistik nach dem Volkszählungsurteil;

Ergebnisse d. 1. Wiesbadener Gesprächs

am 30./31. Oktober 1984 / Hrsg.: Statist.

Bundesamt, Wiesbaden. – Stuttgart; Berlin;

Köln; Mainz: Kohlhammer, 1985.

(Schriftenreihe Forum der Bundes-

statistik; Bd. 3)

ISBN 3-17-003307-7

NE: Wiesbadener Gespräch <01, 1984>; Deutschland
< Bundesrepublik> / Statistisches Bundesamt; GT

Erschienen im August 1985

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe gestattet

Preis: DM 10,90

Bestellnummer: 1030403-85900

ISBN ~~3-17-003307-7~~

578 3824600 144

Vorwort

Das erste Wiesbadener Gespräch, das am 30./31. Oktober 1984 vom Statistischen Bundesamt veranstaltet wurde, führte Vertreter von Politik, Wirtschaft und Wissenschaft zu einem Erfahrungs- und Meinungsaustausch unter dem Rahmenthema „Datennotstand und Datenschutz“ zusammen. Aus den Vorträgen und Diskussionsbeiträgen ergab sich ein Panorama der Situation der amtlichen Statistik nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983. Im Verlaufe der Veranstaltung wurde zunehmend deutlich, daß über die Notwendigkeit einer Volkszählung weitgehend Einigkeit besteht; dies gilt auch für die große Bedeutung, die der statistischen Geheimhaltung und dem Datenschutz im Bereich der amtlichen Statistik zukommt.

Das erste Wiesbadener Gespräch wurde von Prof. Frido Wagener (Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer) moderiert, der wenige Wochen später, am 6. Januar 1985, plötzlich und unerwartet verstorben ist. Das Statistische Bundesamt gedenkt in Dankbarkeit der Verdienste, die sich Prof. Wagener im Hinblick auf diese Veranstaltung durch seine große Sachkunde und Souveränität erworben hat.

Die vorliegende Veröffentlichung enthält den Wortlaut der Vorträge, die auf dem ersten Wiesbadener Gespräch gehalten wurden. Ihnen sind jeweils Kurzfassungen (Thesen) vorangestellt. Im Anschluß werden die wichtigsten Diskussionsbeiträge, zum Teil in leicht verkürzter bzw. zusammengefaßter Form, gebracht.

Es bleibt zu hoffen, daß die Ergebnisse des freimütigen Dialogs über den Tag hinauswirken und die weitere Arbeit der amtlichen Statistik nachhaltig beeinflussen werden.

Wiesbaden, im August 1985

Der Präsident des Statistischen Bundesamtes

Egon Hölder

Inhalt	Seite
Egon Hölder Präsident des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden	
Begrüßung	7
Dr. Hans-Joachim Jentsch Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Wiesbaden	
Grußwort	13
Prof. Dr. Frido Wagener Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer	
Einführung in das Thema	15
Dr. Reinhold Baumann Bundesbeauftragter für den Datenschutz, Bonn	
Datenschutz und Statistik – Gegner oder Verbündete?	21
Diskussion	31
Prof. Dr. Wolfgang Zapf Universität Mannheim	
Der Zugang der Wissenschaft zur statistischen Information – Forderung und Realität	38
Diskussion	50
Prof. Dr. Rudolf Scheid Zentralverband der Elektrotechnischen Industrie, Frankfurt	
Der Informationsbedarf der Industrie – Anspruch und Realisierung	56
Diskussion	64
Prof. Dr. Karl Ganser Ministerium für Landes- und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf	
Der Bedarf der politischen Instanzen an aktuellen statistischen Informationen – Wunsch und Wirklichkeit	70
Podiumsdiskussion	83
Moderator: Prof. Dr. Frido Wagener Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer	
Egon Hölder Präsident des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden	
Schlußwort	98

Egon Hölder

Präsident des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden

Begrüßung

Vor einigen Tagen erhielt Sir Richard Stone den Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften. Er erhielt ihn für seine bahnbrechenden Leistungen auf dem Gebiet der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, mit denen er nach der Erklärung der Juroren die Grundlage empirischer Wirtschaftsanalyse radikal verbessert hat. Seine Leistung war auf die folgerichtige Nutzung statistischer Arbeit und statistischer Erkenntnisse gerichtet und sie hat umgekehrt die Arbeit der Statistik in der Welt und auch in der Bundesrepublik Deutschland nachhaltig beeinflusst. Da sich der Nobelpreis nach dem Wunsch des Stifters am Wohl für den Menschen orientiert, macht diese Preisverleihung den Nutzen eines wichtigen, aus dem Gesamtfeld nicht herauslösbaren Zweiges statistischer Arbeit mit einem Schläge deutlich. Dieser Nobelpreis wurde daher auch weltweit beifällig aufgenommen, und auch ich möchte an dieser Stelle Sir Richard zu dieser verdienten Ehrung beglückwünschen. Wem aber ist im Zusammenhang mit diesen Meldungen in unserem Lande klargeworden, in welchem Ausmaß auch deutsche Statistiker auf diesem Feld tätig geworden sind, wie notwendig die auf diesem Gebiet geleistete Arbeit in der amtlichen Statistik für die wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Parlamente und Regierungen, der Wirtschaft, aber auch der Arbeitnehmerverbände ist? Der Nutzen, ja die Unentbehrlichkeit statistischer Arbeit für die Gesellschaft und für jeden einzelnen von uns ist in der Öffentlichkeit kaum bekannt – vielleicht weil die Statistiker nüchterne und bescheidene Leute sind, die ihre Aufgaben erfüllen, ohne damit groß zu werben. Sinn und Nutzen statistischer Arbeit sind aber für politische Entscheidungen, die in diesen Wochen und Monaten anstehen, ausschlaggebend.

Schon aus diesem Grunde freue ich mich sehr, daß Sie unserer Einladung zum ersten Wiesbadener Gespräch zur Statistik gefolgt sind.

Ich begrüße Sie, meine Damen und Herren Abgeordneten, verehrte Gäste aus den Ministerien, den Bundes- und Landesbehörden, den Verbänden, den Universitäten und wissenschaftlichen Instituten. Ich freue mich besonders, daß Frau Dr. Bartels, die hochverdiente ehemalige Präsidentin dieses Amtes, und zahlreiche Kollegen aus den Statistischen Landesämtern heute unter uns sind. Es ist schön, daß einige Datenschutzbeauftragte und Mitarbeiter von Datenschutzbeauftragten hierher gekommen sind und so dazu beitragen können, in der Wechselrede mit den Referenten und hier anwesenden Kollegen aus der amtlichen Statistik zu Annäherungen der Standpunkte zu kommen, eine für beide Seiten notwendige gemeinsame Plattform zu finden.

Ich begrüße ganz besonders auch die Vertreter der Presse und der anderen Medien, die die Meinung in dieser Gesellschaft bilden und die Informationen über Sinn und Unsinn von Positionen zur Statistik an die Bürger herantragen und deren Auffassung mit formen. Die amtliche Statistik will nicht gegen, sondern mit dem Bürger, für den sie arbeitet, tätig sein und ist daher auf den breiten Dialog, auf das Verständnis hin und her angewiesen.

Mein herzlicher Dank gilt dem Moderator unserer Veranstaltung, Herrn Prof. Wagener von der Verwaltungshochschule Speyer, und den Herren Referenten, die sich freundlicherweise bereitgefunden haben, an diesem Wiesbadener Gespräch mitzuwirken.

Wir haben als Statistiker ja eine Vielzahl von Gremien, in denen wir fachliche Kontakte unter Kollegen und mit Fachleuten vieler Bereiche pflegen. Das ist wichtig und unerlässlich. Gelingt es uns aber auch, die Öffentlichkeit von der Notwendigkeit unseres Tuns zu überzeugen und die Statistik ins rechte Licht zu rücken? Oder aggressiver formuliert: Tun wir alles, um den Eindruck zu vermeiden, daß die Statistik – um mit George Bernard Shaw zu sprechen – wie jeder Beruf und jede Wissenschaft eine Verschwörung von Fachleuten gegen Laien ist?

Jeder, der die Diskussion um die Volkszählung mit allen ihren Auswüchsen, mit den kaum glaublichen Verdrehungen und Entstellungen miterlebt hat, wird hier Zweifel hegen. Diese Zweifel sollten uns allerdings nicht dazu verführen, in Selbstmitleid oder Resignation zu verfallen. Dazu besteht nicht der geringste Anlaß. Denn im Gegensatz zur landläufigen Meinung hat ja das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Volkszählung diese Zählung als verfassungsgemäß und sachlich notwendig erklärt, sie also voll rehabilitiert. Der Kernsatz des Urteils faßt in so apodiktischer Kürze das Selbstverständnis der amtlichen Statistik zusammen, daß man ihn nicht oft genug wiederholen kann:

„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.“

Die Karlsruher Richter fahren fort:

„Erst die Kenntnis der relevanten Daten und die Möglichkeit, die durch sie vermittelten Informationen mit Hilfe der Chancen, die eine automatisierte Datenverarbeitung bietet, für die Statistik zu nutzen, schafft die für eine am Sozialstaatsprinzip orientierte staatliche Politik unentbehrliche Handlungsgrundlage.“

Diesem Leitgedanken kann die amtliche Statistik nur zustimmen. Sie tut viel, um diesem Gedanken Geltung zu verschaffen. Aber ist es wirklich genug? Und vor allem: Ist es effektiv genug?

Mit Sorge sehen wir, daß alle Anstrengungen und Leistungen der amtlichen Statistik in eine Sturmzone politischer Diskussion und gesellschaftskritischer Zweifel geraten sind. Die Rationalität, der die amtliche Statistik als nüchterne, zahlenorientierte Wissenschaft besonders verpflichtet ist, steht dabei ständig in Gefahr, auf der Strecke zu bleiben. Die Großwetterlage, irrationale Stimmungen, Emotionen und Ideologien beeinträchtigen unsere Arbeit in besorgniserregendem Maße. Die Unsicherheit, wie es im gesetzgeberischen Raum mit der Statistik weitergeht, so etwa bei der Volkszählung, beim Mikrozensus und bei den vielen anderen Statistikbereichen, die durch die Auswirkungen des Volkszählungsurteils betroffen sind, läßt viele Aktivitäten stocken und birgt die Gefahr, daß die Statistik ihre Dynamik verliert und auf wichtigen Gebieten in Rückstand gerät.

Der Streit um die Volkszählung, das Fortsetzen der Auseinandersetzung nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, hat natürlich nicht nur fachliche, sondern auch politische, weit

über die Statistik hinausgehende Dimensionen. Manche der Stimmen, die dazu in der Öffentlichkeit zu vernehmen sind, laufen letztlich auf eine Verweigerung der Mitwirkung des einzelnen am Gemeinschaftsgeschehen, auf die Verweigerung der Pflichten, die der einzelne auch im Interesse seiner Mitbürger zu erfüllen hat, hinaus. Hier gilt es, den Streit um juristische Einzelheiten nicht für das Ganze zu nehmen und sich auf die Grundlagen des Zusammenlebens einer Gesellschaft in einem demokratisch verfaßten Rahmen zu besinnen. Der Staat ist nur das Instrument, mit dem die in ihm verfaßten und lebenden Menschen ihre Zusammenarbeit, ihr gedeihliches Miteinander, die Bewältigung der in jeder Gesellschaft auftauchenden Konflikte organisieren. Man kann nicht nur von diesem Instrument die Leistung von Daseinsvorsorge für jeden einzelnen fordern. Die Solidarität der Mitbürger untereinander verlangt vielmehr die Mitwirkung jedes einzelnen im Rahmen seiner Möglichkeiten. Dazu gehört eben nicht nur die Zahlung von Steuern, dazu gehört auch die Information über Lebensumstände, die von der staatlichen Gemeinschaft beeinflußt werden können und möglichst positiv beeinflußt werden sollten, z. B. die Wohnsituation.

Vielleicht klingt manchem von Ihnen das Wort „Datennotstand“, das im Titel unserer heutigen Veranstaltung für diese Entwicklung steht, etwas zu pathetisch oder plakativ; aber ist es wirklich übertrieben? Eine bekannte Persönlichkeit aus dem Bereich des Datenschutzes hat im Zusammenhang mit der terminbedingten Absage der Teilnahme erklärt, aus ihrer Sicht gäbe es keinen Datennotstand im Bereich der Statistik. Ich will diese Äußerung nicht beklagen, aber doch kommentieren. Jeder sieht natürlich die Probleme dieser Welt zunächst aus dem Blickwinkel der eigenen Aufgaben. Man darf diese Aufgaben aber nicht verabsolutieren. Die Welt hat viele Bedürfnisse und es gilt das von Liebig erkannte Gesetz des Minimums. Ein fehlender Grundstoff kann meist nicht durch andere ersetzt werden. Fehlende Kenntnisse, fehlende Informationen über die quantitativen Grundgegebenheiten der Gesellschaft lassen sich nicht durch rechtliche Regelungen ersetzen. Im übrigen ist es mit dem Datennotstand wie mit dem Erntenotstand. Auch von diesem spricht man nicht erst dann, wenn die Ernte auf den Halmen schon verfault ist, sondern wenn diese Gefahr droht. In dieser Gefahr steht die amtliche Statistik aber derzeit:

1. Durch den Ausfall der Volkszählung ist die Bevölkerungszahl nicht mehr genau bekannt. Wir schätzen, daß rd. 1 Mill. Einwohner, mit denen man heute rechnet, gar nicht vorhanden sind. Das ist, als ob eine Stadt wie München oder Köln nicht vorhanden wäre. Wir wissen aber nicht, wo diese Bürger fehlen, wie ihre Zusammensetzung nach Alter, Geschlecht, Beruf ist. Bei dieser Größenordnung ergeben sich unmittelbare Konsequenzen für wichtige Politiksparten, z. B. für die Sozial-, Arbeitsbeschaffungs- und Bildungspolitik. Selbst für den Neuzuschnitt der Wahlkreise, mit dem der Grundsatz der Wahlgleichheit gesichert werden soll, fehlt es für viele Teilentscheidungen an ausreichendem Datenmaterial.
2. Für die Verkehrsplanung, mit der den Interessen der auf den Verkehr angewiesenen Menschen ebenso Rechnung getragen werden soll wie den Bedürfnissen von Natur und Umwelt, fehlt uns eine klare aktuelle Aussage über die sog. Pendlerströme.
3. Die für den Umweltschutz besonders bedeutsame Abfallstatistik, die nächstens wieder erhoben werden soll, muß aus Rechtsgründen auf die Ermittlung wichtiger Informationen aus

dem Bereich des Recycling und zur Ausstattung von Abfallbeseitigungsanlagen verzichten, obwohl niemand die Notwendigkeit dieser Kenntnisse bestreitet.

4. Zur Entwicklung der Waldschäden und zur Erforschung ihrer Ursachen könnte Substantielles gesagt werden, wenn wir eine mehrjährige Statistik mit Vergleichsmöglichkeiten zu möglicherweise relevantem Geschehen im Bereich der Wirtschaft und der Haushalte zur Verfügung hätten.
5. Hätte die Volkszählung 1983 durchgeführt werden können, würde die amtliche Statistik in Kürze einen „Energieartenverwendungs-Atlas“ vorlegen können, bei dem auch Aussagen über die Energiearten in den privaten Haushalten gemacht werden könnten. Beim heutigen Stand der Diskussion über Wald- und Umweltschäden und Energieprobleme wohl ein herber Verlust.

Die fortschreitende Verschlechterung der Datenlage beeinträchtigt nicht nur die amtliche Statistik und ihre unmittelbaren Benutzer, sondern nicht zuletzt die zahlreichen Institute, die Repräsentativerhebungen vornehmen und diese hochrechnen.

Wer sich mit den Zusammenhängen und mit den Abhängigkeiten von derartigen Erkenntnissen befaßt, muß erschrecken. Wir geraten in einen Bereich der Blindheit und wir sollten nicht abwarten, bis dieser Zustand erreicht ist.

Diese wenigen Beispiele mögen dartun, was mit dem Begriff des Datennotstandes gemeint ist.

Diese Situation ist nicht unentrinnbare Konsequenz des Datenschutzes, sondern hat mancherlei Ursachen. Bei der Unsicherheit der Rechtslage, die wir beklagen, ist es aber schwierig, in angemessener Zeit insgesamt Abhilfe zu schaffen. Es ist zu bedenken, daß allein rd. 70 Gesetze Grundlage der amtlichen Statistik sind. Sie zu ändern, ist ungewöhnlich zeitaufwendig, vor allem solange die Folgen des Karlsruher Urteils so außerordentlich umstritten sind, wie bisher.

Wir haben dem Begriff des Datennotstandes den des Datenschutzes hinzugesellt, aber nicht als Gegensatz, sondern eher als notwendige und unabdingbare Ergänzung. Denn es bedarf wohl hier keiner Erwähnung, daß der Datenschutz für die amtliche Statistik ein hohes Gut und ein sorgsam zu hütendes Anliegen ist. Statistik war und ist und muß immer zu einem großen Teil angewandter Datenschutz sein. Ich weiß, wovon ich spreche, denn ich war am Zustandekommen des Bundesdatenschutzgesetzes maßgeblich beteiligt. Ich sehe daher Datenschutz und Statistik – obwohl Statistik eine wissenschaftliche Technik zur Durchführung ist – nicht als Gegensätze, sondern als Partner, als ein Brüderpaar, das sich allerdings auf eine beiden Seiten gerecht werdende Aufteilung des gemeinsamen Erbteils verständigen muß.

Das Statistische Bundesamt ist zwar eine Behörde, es arbeitet aber im wesentlichen wie ein wissenschaftliches Institut. Es ist nach außen abgeschottet gegen die vollziehende Verwaltung, es sammelt Informationen und gibt diese verdichtet an die Öffentlichkeit und an staatliche und private Nutzer. Das Statistikgeheimnis ist ein Schutzwall zur Sicherheit des auskunftsgaben-

den Bürgers. Es ist einfach unrecht und unrichtig, die statistische Arbeit mit jeder beliebigen sonstigen Staatstätigkeit zusammenzurechnen und zu unterstellen, die Statistik könne auf jede beliebige Information im Staatsapparat zurückgreifen oder umgekehrt könne jede Verwaltungsdienststelle die der Statistik zugegangenen Einzelinformationen für ihre Zwecke nutzen. Soweit die Bundesstatistik von den Landesämtern erhoben und aufbereitet wird, ist die gleiche Rechtslage im Prinzip gegeben.

Die Statistik hat das Statistikgeheimnis, eine besondere effektive Form des Datenschutzes, als wichtige Arbeitsgrundlage erkannt und als Anspruch des Bürgers respektiert. In der Welt der Wirklichkeit müssen aber nicht nur ideale Forderungen gestellt, sondern den Lebensbedürfnissen entsprechende Kompromisse, unter Umständen auch Übergangslösungen, formuliert und durchgehalten werden. „Fiat iustitia, ut pereat mundus“? Nein, Recht und Gerechtigkeit müssen dazu beitragen, daß die Welt bestehen bleibt und sich vernunftgemäß nach dem Bedürfnis der Menschen entwickeln kann. Daher fordert die amtliche Statistik einen Pakt der Vernunft mit dem Datenschutz, der dem Bürger gibt, was des Bürgers ist, nämlich Sicherheit gegen unbefugte Verwendung seiner Lebensdaten, der aber auch der Gesellschaft gibt, was sie braucht, nämlich die Information des einzelnen, damit Gesamtrechnungen in der erforderlichen Genauigkeit erstellt werden können, auf denen die notwendigen Entscheidungen im Interesse der Gesellschaft und der einzelnen, im Interesse von Wirtschaft und Umwelt, im Interesse der Nation und der kleineren Gemeinschaften, getroffen werden können.

So geht es im heutigen Wiesbadener Gespräch auch darum, einen praktikablen Ausgleich zwischen dem Begriffspaar Datennotstand und Datenschutz zu finden.

Das Bundesverfassungsgericht fordert auch für die statistische Arbeit Transparenz und Werben um das Vertrauen der Öffentlichkeit. In der heutigen Veranstaltung wollen wir diesen Forderungen in einem wichtigen Teil nachkommen. Es geht darum, für die künftige statistische Arbeit herauszuschälen, welche Informationsbedürfnisse bestehen, die von der amtlichen Statistik erfüllt werden können und im Interesse der Allgemeinheit auch befriedigt werden sollten.

Ich bin glücklich, daß wir mit Herrn Prof. Wagener einen ebenso sachkundigen wie engagierten Moderator für diese Veranstaltung gefunden haben und mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz, Herrn Dr. Baumann, und den Professoren Zapf, Scheid und Ganser renommierte Fachleute, die nicht nur mit ihrem eigenen Arbeitsbereich bestens vertraut sind, sondern auch ein Gespräch für die Zusammenhänge mitbringen und von der empfindlichen Balance wissen, die es zu wahren oder wiederherzustellen gilt. Ich danke Ihnen sehr für Ihre Bereitschaft, heute vor uns zu referieren, und ich hoffe, daß die Diskussionen dazu beitragen werden, die Situation der Statistik nach dem Volkszählungsurteil zu klären und ihr neue Wege aufzuzeigen. Wir planen, die Vorträge und Diskussionen in einer neuen Veröffentlichungsreihe des Statistischen Bundesamtes herauszugeben, die den Titel „Forum der Bundesstatistik“ tragen soll. Wie bereits der Titel sagt, soll sie ein Podium für die Diskussion wichtiger Probleme der amtlichen Statistik werden, wobei das ganze Spektrum statistischer Fragen grundsätzlicher, fachlicher, organisatorischer und insbesondere methodischer Art angesprochen werden soll. Dies soll ein weiterer Schritt auf unserem Weg sein, in statistisches Neuland oder doch zumindest auf noch nicht vollständig gesichertes Terrain vorzudringen.

Mir bleibt nun nur noch zu hoffen, daß dem heutigen ersten Wiesbadener Gespräch in den kommenden Jahren möglichst regelmäßig weitere folgen werden. An Themen besteht wahrlich kein Mangel und unser Bedarf an Hilfe und Wegbegleitung ist groß. Ich hoffe sehr, daß uns diese Unterstützung zuteil wird, und darf Herrn Prof. Wagener bitten, Vorsitz und Leitung zu übernehmen.

Grußwort

Ich darf Sie sehr herzlich bei uns in der Landeshauptstadt Wiesbaden begrüßen. Ich freue mich, daß Herr Präsident Hölder den guten Einfall gehabt hat, diese Tagung hier am Sitz des Statistischen Bundesamtes zu veranstalten; das ist vielleicht naheliegend, aber daß er dieser Tagung auch den Zusatz „Wiesbadener Gespräch“ gegeben hat, freut uns ganz besonders.

Die städtischen Körperschaften heißen Sie willkommen. Wir empfinden durch Ihre Veranstaltung hier so etwas wie einen Hauch von Bundeshauptstadt, und wir hoffen, daß Sie nicht nur Gelegenheit nehmen werden, an dieser Tagung teilzunehmen, sondern auch etwas von unserer Stadt zu erfahren – einer Stadt, die nicht nur eine Stadt hoher Arbeits- und Dienstleistungen ist, sondern eine Stadt, die sich auch auszeichnet durch eine ganz besondere Kraftlinie, die sich ausdrückt in dem Kurcharakter, in dem Kongreßwesen, in der besonderen Gestaltung dieser Stadt. Gehen Sie durch die Straßen: Sie werden hier einen Baukasten der Baustile vergangener Jahrhunderte finden. Wir sind stolz darauf, und wir freuen uns, daß auch unsere Gäste immer wieder daran Freude empfinden, und ich möchte die herzlichen Grüße und Wünsche für diese Tagung zum Ausdruck bringen.

Wir sind so etwas wie Bundeshauptstadt der Statistik; dies war in Wiesbaden nicht immer so. Ich habe nachgelesen in einem Geschichtsbuch über unsere Stadt. Während es für die meisten der heute eingemeindeten Orte schon für das 15. Jahrhundert verwertbare Nachrichten der Statistik gibt, stammt für Wiesbaden die erste sichere Zahl erst aus dem Jahre 1555 – und damals soll es, das wird dann weiter ausgeführt, hier nur 1 000 bis 1 100 Menschen gegeben haben. Sie sehen also, wie wichtig es war, das Statistische Bundesamt nach Wiesbaden zu verlegen, damit dieser Nachholbedarf befriedigt werden kann.

Meine Damen und Herren, ich fühle mich erinnert an die Zeit meiner Arbeit im Innenausschuß des Deutschen Bundestages, als ich mich in besonderem Maße dem Verhältnis Datenschutz und innere Sicherheit gewidmet habe, und ich wünsche mir aus meiner jetzigen Erfahrung als Oberbürgermeister einer Gemeinde, daß wir auf dem Weg der Klärung dieses Spannungsverhältnisses vorankommen. Wir benötigen auch als Gemeinden statistische Zahlen. Wir brauchen dieses Material, weil wir bei unserer täglichen Arbeit merken, auf wie schwankendem Boden unsere Planung steht. Wir haben im Augenblick hier in Südhessen eine intensive Diskussion in zahlreichen Stadtparlamenten über einen neuen regionalen Entwicklungsplan mit den bedeutenden Städten Frankfurt, Darmstadt, Wiesbaden. Die Grundlagen sind noch nicht einmal vorhanden für eine exakte Diskussion; wieviel unsicherer sind die Prognosen, mit denen sich hier zahlreiche Mitarbeiter der Verwaltung und Mitglieder von Stadtparlamenten auseinandersetzen müssen. Hier werden in der Prognose Bevölkerungsgruppen von Frankfurt nach Wiesbaden „geschaufelt“. Wir wissen aber noch nicht einmal exakt, welche jetzigen Gegebenheiten überhaupt vorhanden sind.

Wir möchten Sie herzlich bitten, diese Diskussion auszutragen, damit wir bald an die Daten kommen, die wir brauchen. Wir brauchen das Volkszählungsgesetz, und wir brauchen die Verwertbarkeit dieser Daten auch für die Gemeinden. Es reicht nicht aus, daß wir als Gemeinden diese Daten beschaffen; wir benötigen sie selbst. Wir müssen unsere Einwohnerdateien ebenso abklären wie die Haushaltsdateien, den Bestand an Haushalten, den Bestand an Wohnungen; wir planen – und dies ist vom Präsidenten eingangs ausgeführt worden – auf äußerst unsicherer Grundlage. Ich glaube, es ist nicht erforderlich, dies hier weiter zu schildern.

Ich möchte allerdings einen Punkt ansprechen, der aufgrund auch meiner Erfahrung hier in der Stadt wohl zum Kern führt. Meine Damen und Herren, wenn das richtig ist, was hier in den Eingangsbemerkungen mit dem Begriff „Stimmungsdemokratie“ umschrieben worden ist, gehen wir in der Verwaltung und Gestaltung unserer Gemeinschaften in eine schwierige Zukunft. Wenn die Fragen, die anstehen, nicht mehr durch das Finden klarer Informationen zur Bewertung von Sachverhalten entschieden werden, sondern nur noch nach Stimmungen die Probleme aufgeworfen werden, werden auch wir – nicht nur in der großen Politik, sondern auch in den Gemeinden – nicht mehr in der Lage sein, sachgerechte Entscheidungen zu treffen.

Ich möchte hier zwei Beispiele ansprechen: von dieser Stadt ist die Diskussion um die Gefährlichkeit des Formaldehyd ausgegangen. In dieser Stadt ist vor wenigen Wochen erst erkennbar geworden, daß Quellen, die ein Stück Geschichte und Substanz unserer Stadt sind – „ewig fließende“ Quellen, so heißt es in Wiesbaden –, daß diese Quellen arsenhaltig sind, etwas, was über 2 000 Jahre so war und so bleiben wird. Die Diskussionen, um diese Frage sachgerecht zu gestalten, sind einfach nicht mehr zu steuern. Ich sage das, weil ich meine, daß wir zur sachgerechten Entscheidung nur kommen können, wenn wir den Fachleuten, den Sachkundigen, wieder eine Bresche in dieser „Stimmungsdemokratie“ schlagen. Es muß doch möglich sein, die Frage des Gesamtverhältnisses zwischen Datenschutz und der notwendigen Statistik, zwischen Datenschutz und innerer Sicherheit, rational zu erarbeiten und zwischen den Fachleuten einen Konsens zustande zu bringen; das kann doch nur der einzige feste Anker sein, der ein Abgleiten in stimmungsgestützte Entscheidungen verhindern kann!

Deshalb ist meine herzliche Bitte und mein Aufruf an alle die Fachleute, die an diesen Entscheidungen beteiligt sind: Sie müssen es verhindern können, daß die verschiedenen Seiten dieses Spannungsfeldes zum Knüppel einer stimmungsgeladenen Auseinandersetzung gemacht werden. Dies ist unser Wunsch, dies ist unsere Forderung als tägliche Verwaltung in unseren Städten; wir brauchen diese Unterlagen und wir erwarten von Ihnen, daß Sie als ausgewiesene Fachleute in der Lage sind, Entscheidungen zu treffen, die nicht in der stimmungsbetonten Diskussion von vornherein untergehen, sondern ein fester Fels in dieser Diskussion sind, an dem man sich notfalls auch festhalten kann. Ich hoffe und wünsche, daß diese Tagung hierzu einen Meilenstein darstellen wird; wenn dies anschließend noch mit dem Namen „Wiesbadener Gespräch“ verbunden ist, dann ist natürlich ein Wiesbadener Oberbürgermeister ganz besonders glücklich. Herzlich willkommen, vielen Dank!

Einführung in das Thema

Der Pulverdampf der Schlacht um die Volkszählung hat sich gelichtet. Nach dem Spruch des Bundesverfassungsgerichts haben sich die Medien und ein Teil der selbsternannten Datenschützer anderen Aufgeregtheiten zugewandt. Die Volkszählung ist – so scheint es – zur Zeit kein Thema. Tatsächlich prüfen und überlegen die echten Datenschützer und die für die amtliche Statistik zuständigen Leute gerade in diesen Monaten, unter welchen Voraussetzungen und bei welcher gesetzlichen Formulierung nun die nächste Volkszählung stattfinden kann. Man ist sich einig darüber, daß das neue Volkszählungsgesetz jeden Konflikt mit dem in Karlsruhe erfundenen „informationellen Selbstbestimmungsrecht“ vermeiden muß. Man setzt alles daran, die nächste Volkszählung sozusagen „verfassungsgerichtsfest“ zu machen.

(Übrigens: „Informationelles Selbstbestimmungsrecht“, welch quallig unscharfe Formulierung – unvoreingenommen heißt das ja wohl, daß dem Bürger das Recht zusteht, selbst darüber zu bestimmen, welche Informationen er für sich benötigt, und daß er dann ein Recht hat, sie auch zu bekommen. Eine geradezu gemeinschaftszerstörende Vorstellung. So ist es ja auch nicht gemeint, aber so ist es nach einfachem Deutsch formuliert.)

Unabhängig davon, wie das nächste Gesetz aussieht und ob sich die Vertreter der amtlichen Statistik geschickter verhalten als im vorigen Jahr, eines scheint mir voraussehbar und nahezu sicher zu sein: Es wird erneute Verfassungsbeschwerden und Aufrufe zum Boykott der nächsten Volkszählung geben. Da hilft es auch nicht, daß das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 15. Dezember 1983 die anonymisierte amtliche Statistik, bei der der Personenbezug beseitigt ist, für verfassungsrechtlich unbedenklich hält. Nach einem erneuten, dann vielleicht bestätigenden Urteil aus Karlsruhe wird es bestimmt einige geben, die dann ein „Widerstandsrecht“ gegen die zwangsweise Erhebung von Daten im Rahmen einer Volkszählung für sich in Anspruch nehmen und anderen empfehlen, dies auch zu tun.

Die Frage ist nun, ob man es einfach bei dieser Prognose beläßt und abwartet, was geschieht. Ich meine, daß wir dies nicht tun sollten. Es geht nicht nur um Datennot und Datenschutz. Lage und Zukunft der amtlichen Statistik sind aus viel breiterer Perspektive zu betrachten. Nur wenn wir uns darüber im klaren sind, daß es seit einiger Zeit neue Grundstimmungen im Bereich von Staat, Politik und Verwaltung gibt, finden wir Erklärungsansätze und Systematisierungsmöglichkeiten für die Vielzahl der Phänomene. Nur indem wir zu verstehen versuchen, was hier vor sich geht, finden wir eventuell Wege zu einer neuen Normalität.

Zunächst ist festzustellen – ohne daß ich dies hier näher begründen könnte –, daß die Leistungen oder der Standard der Leistungen der öffentlichen Verwaltung in den letzten drei Jahrzehnten immer besser und höher geworden sind. Die Bürger sind aber nicht etwa zufriedener geworden. Im Gegenteil: Das Volk, die Politiker, die Medien und die Verwaltungs-

leute selbst sind unzufriedener. „Bürokratisierung, Zentralisierung, Vorschriftenflut, Reglungsdichte, Verschuldung, Verstaatlichung, Korruption, Überwachungsstaat“ schallt es. Waldsterben, Dioxin und Atomstaat jagen Angst ein. Bürgerinitiativen, GRÜNE und Alternative bekommen Einfluß. In gewisser Weise gehört alles zusammen. Einiges kann aber doch gesondert gesehen werden. Ich darf jetzt sieben, nicht gleichgewichtige Ansätze vortragen.

Erstens: Die Leistungsfähigkeit des Staates hat in bestimmten Bereichen einen negativen Stellenwert bekommen. Vor zwanzig Jahren stand die Kritik an der öffentlichen Verwaltung ganz im Zeichen der Leistungsschwäche und Unwirtschaftlichkeit (neudeutsch: „Ineffizienz“). Heute verursacht eine wirklich „leistungsfähige“ Verwaltung eher Ängste. Weiße Teile, insbesondere der jüngeren Bevölkerung, sind von Ängsten vor ihrem „Staat“ befallen. Bei den Stichworten Volkszählung, fälschungssichere Ausweise oder Kraftfahrzeugkennzeichen erinnert man an schlimme Diktaturen. Das Vertrauen der Bevölkerung gegenüber dem Streben von Politik und Verwaltung, das Beste für den Bürger zu wollen und zu tun, war bereits vor Flick und Barzel tiefgreifend gestört.

(Die Verwaltungsleute machen übrigens inzwischen mit: Unlust zur Auskunft oder Arbeit wurde früher mit den alten Verwaltungsregeln: „Da könnte ja jeder kommen“ oder „Das haben wir noch nie so gemacht“ begründet. Heute, nach dem Volkszählungsurteil, ist es leichter: Da verstößt es auch gegen den Datenschutz.)

Als **zweite** Erscheinung ist anzumerken, daß sich Haltung und Verhalten des Personals in der Verwaltung geändert haben. Als Phänomen ist seit einiger Zeit ein eigentümlicher Immobilismus festzustellen. Jüngere und mittelalterliche Kräfte setzen sich sehr frühzeitig räumlich (und teilweise auch geistig) zur Ruhe. Das schlechte Image der Verwaltung nach außen führt nach innen zur „kameradschaftlichen Bürokratie“. Der Personalrat, die Parteipolitik, die „Humanisierung“ des Arbeitslebens schützen das interne Mittelmaß vor der Konkurrenz von außen. Meine Damen und Herren, gegen den Willen kann heute kein Beamter mehr versetzt werden. Die Gleitzeitregelung und die Qualität der Kantine sowie der „Humanfaktor“ der Organisation scheinen manchmal wichtiger zu sein als das Publikum, der Bürger. Dieser merkt dies und traut der Verwaltung auch sonst nichts Gutes mehr zu.

Drittens sind Politik und Verwaltung ungeduldig miteinander geworden. Es hat den Anschein, als ob sich der Umgangston zwischen Politik und Verwaltung in den letzten Jahren deutlich zum Ungünstigen verändert hat. Die Politiker rufen: „Vollzugsdefizit! Wir haben alles geregelt. Fehler liegen nicht bei uns. Die Verwaltung funktioniert nicht.“ Gleichzeitig dürfen Personalstellen der Verwaltung nicht oder erst nach gewisser Zeit wieder besetzt werden. Ein bestimmter Prozentsatz der Stellen wird ganz beseitigt. Durchführungsintensive Gesetze sind aber nicht aufgehoben worden. In vielen Bereichen sind sogenannte Überlastquoten das Normale geworden. Das öffentliche Personal ist jedoch keine „Elite“ mehr, der man so etwas zumuten könnte. „Konsolidierung“ wird durch schematische (Rasenmäher-) Stellenverminderung ohne Aufgabenverminderung bei angekündigter Besoldungs-Null-Runde betrieben.

In der Verwaltung wächst derzeit ein deutlicher Anti-Parteien-Affekt. Man stellt einen Gegensatz von „sachlich“ und „politisch“ heraus, wobei man für sich selbst das „Sachliche“ reklamiert und das „Politische“ – allerdings unausgesprochen – für das Unsachliche hält.

Viertens ist darauf hinzuweisen, daß es aus Gründen der mangelnden Leistungsfähigkeit der Großcomputer vor zehn bis fünfzehn Jahren notwendig war, kommunale oder staatlich-kommunale Datenverarbeitungszentralen als „Sonderbehörden“ einzurichten. Heute brauchen wir diese siebzig deutschen verwaltungsfernen und bürgerfernen Computer-Regionen eigentlich nicht mehr. Sie dienen der Kommunalverwaltung vor Ort als Entschuldigung für Verzögerung, Unverständlichkeit und Fehler: „Es war halt der Computer“.

Die verwaltungsfremde Datenverarbeitung stärkt den bereits genannten Immobilismus beim Personal. Es soll möglichst nichts geändert werden. Gott sei Dank braucht man sich mit EDV nicht auseinanderzusetzen. Das macht ja die Datenzentrale, die haben ihre Leute dafür. Obwohl es heute technisch möglich wäre, bildet immer noch nicht die einzelne kreisangehörige Gemeinde, der Landkreis oder der Regierungsbezirk gleichzeitig jeweils den EDV-Trägerbezirk. Bei den Ländern hat man den ganz großen Computer meist mit dem Statistischen Landesamt, manchmal auch nur mit der Besoldungsstelle zusammengesteckt. Beim Bund gilt der Computer des Bundeskriminalamtes als der dickste (und gefährlichste).

Statistische Ämter galten früher in der Verwaltung als Ort, an dem man mit Listen und Addiermaschinen Leidenschaft und Serviceeignung demonstrieren konnte. Seitdem die Computer hinzugetreten sind, hat das Ganze etwas Dämonisches und Unheimliches bekommen. Man meint, dort sitzen potentielle Machthaber.

Fünftens zeigt das politisch-administrative Gesamtsystem der Bundesrepublik deutliche Krankheitsmerkmale durch Überorganisation. Neben das normale Weisungsrecht, die gerichtliche Kontrolle und die politische Verantwortlichkeit sind „Doppelunterstellungen“ in der Form von Beauftragten getreten, Wehrbeauftragten, Frauenbeauftragten, Ausländerbeauftragten, Umweltschutzbeauftragten und Datenschutzbeauftragten.

Seit vier Wochen gibt es übrigens in Nordrhein-Westfalen nach einem ergänzten Paragraphen 6a Abs. 4 der Gemeindeordnung den „Gleichstellungsbeauftragten“. Sie rätseln vielleicht, was das ist. Ich darf wörtlich zitieren:

„Die Verwirklichung des Verfassungsauftrages der Gleichberechtigung von Mann und Frau ist auch eine Aufgabe der Gemeinde. Zur Wahrnehmung dieser Aufgabe kann die Gemeinde Gleichstellungsbeauftragte bestellen.“

Solche „Beauftragte“ sind erste Anzeichen eines Systems, das langsam aus den administrativen Fugen gerät. Es gibt offenbar nicht nur den Spätkapitalismus, sondern auch so etwas wie die Spätverwaltung (wobei Sie bitte nicht an einen bestimmten Ministerpräsidenten denken sollten).

Dies alles bedeutet nichts anderes, als daß man der normalen Verwaltung, den normalen Aufsichtsbehörden, den normalen Verwaltungsgerichten, den normalen Petitionsausschüssen, den normalen Ministern usw. auf bestimmten, für herausragend wichtig gehaltenen Gebieten nicht mehr traut.

(Meine Damen und Herren, ab 1942/43 wurden in der Krisensituation des Krieges auch neben und gegen die Normalorganisation viele „Beauftragte“ für dies oder das bestellt; Sie wissen, wir haben den Krieg verloren!)

Sechstens scheinen mir zwischen den Bürgern und der Administration Unsicherheiten und Ängste durch die bevorstehenden neuen Informations- und Kommunikationssysteme zu entstehen. Wenn die von den Hochtechnik-Gurus vorausgesagten „papierlosen“ Büros mit Bits und Bytes und Tele-dies und Tele-das erst da sind, dann kann die Verwaltung überhaupt nichts mehr vergessen. Bürgerfreundliche „Vollzugsdefizite“ sind dann undenkbar. Das dichte Normengeflecht des Gesetzgebers wird dann nach Punkt und Komma angewandt. Und dies ist allerdings eine Horror-Vision.

Andere technisch-organisatorische Großveränderungen haben wir jedoch in den sechziger Jahren geradezu unbekümmert bewältigt. Das eine war die Einführung des Computers im Geschäftsleben, das andere die Einführung des Fernsehens im Privatleben. So etwas ähnliches haben wir auch vor dem Ersten Weltkrieg gehabt, wirklich etwas ähnlich Revolutionäres, nämlich die Einführung von Schreibmaschine und Telefon. Es wurden damit menschliche Restriktionen gegenüber dem Schreiben und Lesen sowie gegenüber dem Sprechen und Hören überwunden und plötzlich in ganz andere Dimensionen überführt. Man muß realisieren, was es bedeutet hat, daß in der Verwaltung die Figur des „Kopisten“ überflüssig wurde, ein Mann, der immer alles neu abschreiben mußte. Die seelenlose Steuermahnung mit dem vom Finanzamtscomputer automatisch versehenen Verspätungszuschlag und der deutlich aus Textbausteinen zusammengesetzte, noch so schön gedruckte Typenradbrief berühren den Bürger eigentümlich und machen ihm schon heute Angst. Wie wird die Sache erst, wenn am PC (Persönlichen Computer) des Bürgers ein rotes Licht brennt und die Wünsche der Behörde dann auf dem Bildschirm erscheinen? Vielleicht hat die gegenwärtige Phase doch eine andere Qualität als alles das, was vorausgegangen ist.

Siebte ns und letztlich darf ich daran erinnern, daß es empirisch gesichert erscheint, daß sich im letzten Jahrzehnt ein epochaler Wertewandel eingestellt hat. Besonders bei der jüngeren Generation, die eigentliche Not nicht mehr kennengelernt hat, zeigt sich ein Wandel von einer „materiellen“ zu einer „post-materiellen“ Wertorientierung – wie die Soziologen das nennen. Materielle Werte sind dabei Sicherheit betonende Werte wie Ordnung, Ruhe, Verteidigung, Verbrechensbekämpfung, Wirtschaftswachstum und nicht zuletzt Geld, Eigentum, Konsum. Post-materielle Werte sind Hochschätzung der Selbstverwirklichung, wie Mitspracherechte in Betrieb, Gemeinde und Politik, Betonung der freien Meinungsäußerung, Bevorzugung von Ideen und geistigen Gehalten gegenüber Geld und anderen materiellen Werten. Im Zusammenhang damit ist offenbar in den letzten Jahren so etwas wie ein „Zerfall von Berufs- und Leistungsorientierung“ zugunsten von privatistischen Haltungen und Wünschen nach Befriedigung persönlicher Bedürfnisse eingetreten.

Am Ende dieser – wie ich zugebe – sehr subjektiven Liste neuer Grundstimmungen und Trends im politisch-administrativen System der Bundesrepublik wäre zu fragen: was bedeutet dies alles für die amtliche Statistik und insbesondere für eine neue Volkszählung?

Zunächst spricht vieles dafür, daß auch die anonymisierte amtliche Statistik durch den Computer die „Unschuld verloren“ hat. Wegen der Leichtigkeit, mit der diese neue Maschine die Milliarden von Daten durch immer andersartige, von der aktiven Verwaltung ausgesuchte Siebe „schütteln“ kann, glaubt niemand mehr daran, daß es bei der Anonymisierung bleibt, daß

nicht doch der einzelne mit seinen Angaben im Rahmen der Volkszählung wieder erkennbar gemacht werden kann und dann im Wege der „Amtshilfe“ doch als Kontrollmitteilung bei Finanzamt, Bauamt, BAFöG-Stelle, Sozialamt, in Flensburg und schließlich bei den Staatsanwaltschaften und beim Bundeskriminalamt landet. Emotionslose Volkszählungen wie 1961 und 1970 werden sich also ganz unabhängig von dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht wiederholen lassen.

Dennoch kann man etwas tun. Es wird nur über die geduldige, unvoreingenommene Aufklärung gehen. Wenn die veröffentlichte und öffentliche Meinung auch immer wieder alles in einen großen Topf wirft und wenn es auch Gruppen gibt, die das gern sehen, muß doch immer wieder der Versuch der Differenzierung gemacht werden. Dazu wollen wir heute und morgen beitragen.

Zweierlei sollte deutlich werden:

- Eine neue Volkszählung ist dringlich notwendig.
- Volkszählungen führen, auch mit Hilfe des Computers, nicht zum gläsernen Menschen.

Einzelheiten werden wir besprechen. In der Einführung nur soviel:

1. Die deutsche Verwaltung ist bei weitem nicht so schlecht wie ihr Image. Im weltweiten Vergleich gehört sie zweifellos immer noch zu den Verwaltungen, die am relativ wenigsten durch Rechtsbruch, Machtmißbrauch, Vetterwirtschaft und Korruption bestimmt sind. Noch eindeutiger als für viele andere Verwaltungszweige kann man dies für die amtliche Statistik behaupten. Hier gibt es und gab es seit Menschengedenken keinen Skandal. Mir ist kein einziger Fall bürgerschädlichen, rechtswidrigen Handelns von Statistik-Dienststellen bekannt – und ich beschäftige mich von morgens bis abends als neutraler Beobachter mit der Verwaltung.
2. Für die nächste Volkszählung muß gesetzlich klargestellt werden, daß die Angaben für die Volkszählung nicht zur Berichtigung der Melderegister verwendet werden dürfen. Die gesetzliche Formulierung des Soll-Zustandes, „Aus diesen Angaben gewonnene Erkenntnisse dürfen nicht zu Maßnahmen gegen den einzelnen Auskunftspflichtigen verwendet werden,“ (§ 9 Abs. 1 Satz 2 Volkszählungsgesetz 1983) wird nach dem Bundesverfassungsgerichts-Urteil den Volkszählungsdienststellen nicht mehr als glaubhaft abgenommen. Für die Melderegister müssen daher, was immer es auch kostet, gesonderte Personenstandsaufnahmen durchgeführt werden. Das ist zwar doppelt, aber wir lassen uns das einiges kosten.
3. Es ist endlich und unermüdlich dem kritischen, aber gutwilligen Bürger zur Kenntnis zu bringen, daß die Dienststellen der amtlichen Statistik, selbst wenn sie dies wollten, kaum in der Lage sind, in irgendwie gefährlichem Umfang die Einzelangaben aus der Volkszählung doch den Polizei-, Finanz-, Bau-, Sozial- und sonstigen Behörden mit dem zugehörigen Namen zur Verfügung zu stellen. Meine Damen und Herren, Tausende von Mitarbeitern

müßten sich dann vorsätzlich rechtswidrig verhalten. Warum sollten sie dies eigentlich tun? Persönlich hätten sie keinerlei Vorteil davon, es gäbe auch keine Morddrohung wie bei der Mafia. In Großorganisationen ist es nun einmal ohne Sanktionen schlimmster Art nicht möglich, von den Mitarbeitern etwas zu verlangen, was gegen Gesetz und Recht verstößt. Wenn schon nicht der Datenschutzbeauftragte, so wäre doch schon morgen der „Spiegel“ oder der „Stern“ benachrichtigt.

4. und letztens ist unseren Bürgern klarzumachen, daß wir uns zur Zeit mit den Kenntnissen über unsere Einwohnerzahl, über die Einwohnerzahl der einzelnen Länder, Kreise und Gemeinden, über ihre Wohnungen und Ausstattungen und über vieles mehr auf dem Stande eines Entwicklungslandes befinden. Sie sagten schon: wahrscheinlich haben wir eine Million Einwohner weniger als die zusammengerechneten Ergebnisse der Einwohnermeldeämter weismachen. Wahrscheinlich haben wir nicht nur keine Wohnungsnot mehr, sondern es ist völlig unsinnig, daß der Staat noch Milliarden-Subventionen für den weiteren ungezielten Bau von Wohnungen – irgendwo – ausgibt. Wahrscheinlich gehen wir bei dem Bau von Straßen, Bahnen und sonstiger Verkehrsinfrastruktur von völlig unrichtigen Pendlerbeziehungen und Benutzerhäufigkeiten aus. Die Zielgenauigkeit einer alten Schrotflinte ist jedenfalls sehr beeindruckend gegenüber dem, was wir uns mit unseren öffentlichen Investitionen ohne neue Volkszählung auf den fortgeschriebenen Daten von 1970 so leisten. Gott sei Dank, daß das der „Spiegel“ und viele andere selbsternannte Volkszählungsgegner nicht wissen. Dann würden sie nämlich wieder „Skandal, Skandal“ rufen.

Meine Damen und Herren, wir müssen uns aus dem „hektischen“ Stillstand auf diesem Gebiet herausbewegen. Eher gelingt es uns, eine Seifenblase zu tätowieren, als daß wir nicht die neuen Grundstimmungen in Verwaltung, Staat und Gesellschaft beachten und durch Aufklärung und nochmals Aufklärung versuchen, den Datennotstand mit dem Datenschutz zu versöhnen.

Datenschutz und Statistik – Gegner oder Verbündete?

Thesen

1. Die gegenwärtige Situation, wonach Volkszählung und Mikrozensus wegen des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts noch nicht durchgeführt werden konnten, weil zunächst die entsprechenden Gesetze zu schaffen sind, kann nicht als Datennotstand bezeichnet werden.

Für diese Situation ist auch nicht etwa der Datenschutz verantwortlich. Dieser kann nur die Grenzen der Datenerhebung und -verarbeitung aufzeigen, wie sie durch die Rechtslage vorgegeben sind.

2. Das Bundesverfassungsgericht hat im Volkszählungsurteil die Bedeutung der Statistik für die Funktionstüchtigkeit eines modernen Gemeinwesens eindrucksvoll herausgestellt. Es hat in diesem Zusammenhang betont, daß statistische Erhebungen nur dann erfolgreich durchgeführt werden können, wenn der auskunftspflichtige Bürger das notwendige Vertrauen in die Wahrung seines informationellen Selbstbestimmungsrechts hat.

3. Die strikte Einhaltung des Statistikgeheimnisses ist wesentliche Voraussetzung für die Bildung des notwendigen Vertrauens in der Bevölkerung. Daher muß jeder Anlaß vermieden werden, der auch nur den Verdacht aufkommen lassen könnte, daß das Statistikgeheimnis nicht gewahrt bleibt.

4. Als Schwachstellen des Statistikgeheimnisses sind zu nennen:
 - die Einschaltung der Gemeinden in die Erhebungsverfahren,
 - die Weitergabe der erhobenen Daten an die Gemeinden für deren eigenen Bedarf.

Die Ursache für das Unbehagen in der Öffentlichkeit ist darin zu sehen, daß der Personenbezug von personenbezogenen Daten im kommunalen Bereich leichter wiederzuerkennen oder aber wiederherzustellen ist als bei regional größeren Einheiten.

5. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob es für die Zulässigkeit von Datenübermittlungen an die Gemeinden ausreichend ist, wenn organisatorische und personelle Vorkehrungen getroffen werden oder ob nicht auch die Tiefengliederung der übermittelten Daten eingeschränkt werden muß.

6. Über das Statistikgeheimnis hinaus muß durch den Gesetzgeber geklärt werden, in welchem Umfang der von einer Statistik Betroffene damit rechnen kann, daß auch das geheim bleibt, was der Zähler oder Interviewer bei Gelegenheit der Befragung wahrnimmt.

7. Neben der strikten Wahrung des Statistikgeheimnisses ist ein maßgebender Faktor für die Vertrauensbildung, daß die entsprechenden Rechtsvorschriften klar und eindeutig gefaßt sind; es darf nicht der Eindruck entstehen, die Exekutive könne – insbesondere bei der Gestaltung des Fragebogens – über die Vorstellungen des Gesetzgebers hinausgehen.

8. Das Selbstverständnis der Statistischen Ämter ist zu überdenken. Das grundrechtlich gesicherte informationelle Selbstbestimmungsrecht gibt dem Bürger eine Rechtsposition, die es ausschließt, ihn lediglich als Informationsobjekt einzuordnen. Die Statistischen Ämter sollten die Wandlung zu einem modernen Dienstleistungsbetrieb vollziehen und den Bürger als einen hierbei unverzichtbaren Partner behandeln.

9. Der Datenschutz kann weder Gegner noch Verbündeter der Statistik sein; dies folgt aus seiner gesetzlichen Kontrollaufgabe. Die Statistik kann jedoch ihre verfassungsmäßig vorgegebenen Aufgaben nur dann erfüllen, wenn der Datenschutz überzeugend gewährleistet ist. Insoweit verfolgen Statistik und Datenschutz die gleichen Ziele.

Referat

1 Datenschutz schafft keinen Datennotstand

Das erste Wiesbadener Gespräch besteht nicht allein aus einzelnen Referaten mit bestimmten Themen, sondern es hat auch ein – sozusagen übergreifendes – Leitthema mit dem beziehungsreichen Begriffspaar Datennotstand und Datenschutz. Was immer man damit an- oder auch aussprechen wollte, mit dieser Wortverbindung werden zumindest im Unterbewußtsein Assoziationen geweckt, die suggerieren könnten oder auch sollen, daß der Datenschutz Verursacher eines Datennotstandes sei oder aber es möglicherweise werden könne.

Dies ist für einen Datenschützer eine provozierende These. Auch wenn diese Thematik nicht unmittelbar zu meinem Vortragsthema gehört, so muß ich – schon von meinem Amtsverständnis her und vielleicht auch im Sinne einer allgemeinen Einstimmung auf die Veranstaltung – hierzu einige Bemerkungen vorausschicken:

Das Wort „Notstand“ ruft bei mir zunächst Erinnerungen wach an Zeiten, die ungefähr 20 bis 25 Jahre zurückliegen. Damals war das beherrschende Thema über Jahre hinaus die sog. Notstandsgesetzgebung. Und ich erinnere mich noch sehr deutlich daran, wie der heutige Präsident des Statistischen Bundesamtes und der heutige Bundesbeauftragte für den Datenschutz im zuständigen Referat des Bundesministeriums des Innern ihre große Mühe hatten, die Voraussetzungen einer Notstandsgesetzgebung unter verfassungsrechtlichen Kriterien zu ergründen. Die politische Auseinandersetzung war von sehr starken Emotionen geprägt, und an ihrem Ende stand dann die Einfügung eines Abschnitts Xa in das Grundgesetz mit der Überschrift „Verteidigungsfall“, in dem allerdings nicht mehr vom Notstand gesprochen wird.

Assoziationen werden aber auch hinsichtlich anderer Bereiche geweckt. So kennt das Grundgesetz in Art. 81 die Möglichkeit, daß der Bundespräsident für eine Gesetzesvorlage den Gesetzgebungsnotstand erklärt, wenn bestimmte verfassungsmäßige Voraussetzungen eingetreten sind. Im Polizeirecht kennen wir den polizeilichen Notstand und im Strafrecht den übergesetzlichen Notstand.

Gemeinsamer Nenner für diese Notstandssachverhalte ist das Vorliegen einer extremen Situation, in der die normalen Befugnisse oder Ermächtigungen für die zuständige Stelle bzw. die betroffene Person nicht mehr ausreichen. Herbeigeführt wird dieser Zustand jeweils durch die verschiedensten – nicht systemkonforme – Ursachen, durch kriegerische Angriffshandlungen, durch besondere parlamentarische Konstellationen, durch polizeilich relevante Sachverhalte oder durch eine den einzelnen betreffende akute Notsituation. Und zur Überwindung dieser Extremsituationen werden jeweils außerordentliche Befugnisse bzw. Rechte eingeräumt.

Um wieder auf unser Leitthema zurückzukommen – ich bin nicht der Meinung, daß wir es im Bereich der Statistik mit einer Situation zu tun haben, die auch nur im entferntesten an eine Notstandssituation der geschilderten Art erinnert. Datennotstand kann allenfalls in dem Sinne verstanden werden, daß durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungs-

gesetzt sich eine sonst periodisch vollziehende Datenerhebung verzögert, daß also ein gewisser Engpaß entsteht. Daraus kann aber keineswegs gefolgert werden, daß zur Behebung dieser Situation etwa außerordentliche Befugnisse eingeräumt werden müßten. Aus der Gegenüberstellung Datennotstand und Datenschutz kann auch keineswegs geschlossen werden, daß der Datenschutz für diesen Engpaß verantwortlich ist. Der Datenschutz ist untrennbar verbunden mit und abhängig von der gesetzlich vorgegebenen Rechtslage – und diese ist für die Statistik durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts konkretisiert und klargestellt worden. An ihr hat sich der Datenschutz zu orientieren und er kann sie nicht etwa im Rahmen eines Ermessens beeinflussen.

2 Das Verhältnis des Datenschutzes zur Statistik

Nach diesen einleitenden Bemerkungen wende ich mich nunmehr meinem Thema zu. Die Gelegenheit, an dieser Stelle über „Datenschutz und Statistik – Gegner oder Verbündete“ zu referieren, verdanke ich ohne Frage dem erwähnten Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Denn wenn sich auch viele Vertreter der Statistik der Bedeutung des Datenschutzes für den Erfolg ihrer eigenen Arbeit seit langem bewußt sind, so wäre das Verhältnis der Statistik zum Datenschutz doch wohl kaum von so großem öffentlichen Interesse, daß es eine Veranstaltung in diesem Rahmen rechtfertigte, wenn es das Volkszählungsurteil nicht gäbe. Schon aus diesem Grunde möchte ich die Antworten auf die mir gestellten Fragen auch aus diesem Urteil ableiten. Ein wesentlicher Grund dafür ist allerdings auch, daß diese Entscheidung für die Statistik und den Datenschutz gemeinsame Maßstäbe setzt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Urteil die Bedeutung der amtlichen Statistik für die Funktionsfähigkeit eines modernen Gemeinwesens eindrucksvoll herausgestellt und hat in diesem Kontext auch betont, daß die Statistik ohne das Vertrauen der Befragten in die Wahrung ihres informationellen Selbstbestimmungsrechts nicht mit Aussicht auf Erfolg durchgeführt werden kann. Dieser ganz grundlegende Zusammenhang läßt Statistiker und Datenschützer gewissermaßen als natürliche Verbündete erscheinen. Und es mag – für die Statistik – durchaus auch vorteilhaft erscheinen, sich der Öffentlichkeit als Verbündeter des Datenschutzes zu präsentieren.

Andererseits wäre aber niemand damit gedient, wenn ich an dieser Stelle Schönfärberei betriebe und das Bild eines problemlosen Verhältnisses zwischen Datenschutz und Statistik zeichnen würde. Ich werde deshalb schwerpunktmäßig die Fragen behandeln, die das Verhältnis von Datenschutz und Statistik aus meiner Sicht heute noch problematisch machen.

Dabei möchte ich zunächst die Themen ansprechen, die jeder von einem Datenschützer erwartet, nämlich Probleme im Zusammenhang mit der statistischen Geheimhaltung; in einem zweiten und mir zur Zeit noch wichtiger erscheinenden Teil will ich die Anforderungen an die Statistikvorschriften, an das Selbstverständnis der Statistik und an ihre Methodenwahl darstellen, die sich aus dem gewandelten Grundrechtsverständnis und den veränderten Einstellungen in der Bevölkerung ergeben.

3 Das Statistikgeheimnis in seiner zentralen Funktion

Nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts setzt eine angemessene Berücksichtigung des Datenschutzes – in der Terminologie des Gerichts: des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung – eine strikte Wahrung dieses Geheimnisses voraus. Diese Erkenntnis ist nicht neu; die Notwendigkeit eines wirksamen Statistikgeheimnisses auch für eine funktionierende Statistik war den Beteiligten schon vor der Volkszählungsdiskussion bewußt.

Das Statistikgeheimnis wurde aus genau diesen Erwägungen im Bundesstatistikgesetz auch sehr strikt ausgestaltet; ja es zählt zu den strengsten Geheimhaltungspflichten, die unsere Rechtsordnung kennt; es gilt selbst dann, wenn Angaben zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder für die Strafverfolgung benötigt werden, es ist also polizeifest. Entscheidend ist außerdem, daß das Statistikgeheimnis jeden bindet, der statistische Daten erhält.

Nach meinen Erfahrungen wird das Statistikgeheimnis in den Statistischen Ämtern durchaus auch sehr ernst genommen.

3.1 Die Bedeutung des Statistikgeheimnisses für die Vertrauensbildung

Und dies ist für die Statistik lebensnotwendig. So ist – lange vor Bestellung irgendeines Datenschutzbeauftragten – im Zusammenhang mit der Volkszählung 1950 in der Öffentlichkeit und in den Medien der Verdacht laut geworden, aus der damaligen Volkszählung seien unbefugt Einzelangaben der Betroffenen für steuerliche Zwecke, also für Zwecke des Verwaltungsvollzuges, benutzt worden. Der Verdacht war zwar unbegründet, daß er entstehen konnte, hätte jedoch vermieden werden können und müssen. Ich glaube, es besteht heute Einvernehmen, daß schon ein solcher Verdacht – jedenfalls unter den heutigen Verhältnissen – geeignet ist, das Fundament der amtlichen Statistik nachhaltig zu erschüttern.

3.2 Schwachstellen des Statistikgeheimnisses

Als Schwachstelle des Statistikgeheimnisses wird es in der Öffentlichkeit angesehen, wenn die Gemeinden in das Erhebungsverfahren eingeschaltet werden oder für ihren eigenen Bedarf, und sei es auch nur für Zwecke der kommunalen Statistik, statistische Einzelangaben erhalten.

Die Ursache für das öffentliche Unbehagen liegt weniger in einem besonderen Mißtrauen hinsichtlich der Integrität der Gemeindebediensteten. Vielmehr wirkt sich in diesem Zusammenhang die Bürgernähe, die wir sonst so positiv bewerten, ausnahmsweise einmal nachteilig aus. Denn muß man nicht bei einem Mitarbeiter eines Sozialamtes ein geradezu schizophreses Verhalten voraussetzen, wenn man verlangt, daß er Kenntnisse, die er im Rahmen einer statistischen Befragung gewonnen hat, bei der Prüfung von Leistungsanträgen vollkommen ignoriert?

Bei Datenübermittlungen an Gemeinden besteht – auch bei einer gesetzlichen Einschränkung der Datenverwendung auf Zwecke der kommunalen Statistik – wegen der unmittelbaren Relevanz auch von Planungsentscheidungen für den einzelnen Bürger das Problem, daß der Personenbezug der Angaben des einzelnen durchscheinen kann oder aber leicht herzustellen ist. Dies um so mehr, als bei den Gemeinden, wie auch das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, die Grenzen zwischen nicht personenbezogener Planung und personenbezogener Verwendung der Daten oft fließend sind. Wenn Daten in großer Tiefengliederung, also z. B. bezogen auf die Blockseite oder gar auf das durch Straße und Hausnummer bezeichnete Grundstück, der Planung zugrunde gelegt werden, wie soll dann ausgeschlossen werden, daß der einzelne aufgrund seiner spezifischen Angaben zum Adressat belastender Entscheidungen wird?

Dazu kommt, daß der Betroffene auch bei äußerster Diskretion der an der Statistik Beteiligten nicht davor geschützt wird, ungewollt jemand aus seinem sozialen Umfeld durch seine statistischen Auskünfte Einblick in sein Privatleben zu geben. Auch dieses Risiko besteht zwar prinzipiell überall da, wo Menschen mit Daten arbeiten, es erreicht aber bei den Gemeinden offensichtlich einen kritischen Punkt.

Es muß deshalb eine überzeugende Antwort auf die Frage gefunden werden, ob es für die Zulässigkeit von Datenübermittlungen zu Zwecken der Kommunalstatistik ausreichen kann, wenn organisatorisch und personell von anderen Bereichen getrennte Statistikstellen bei den Gemeinden eingerichtet werden, oder ob die Übermittlung nicht außerdem auf Daten mit einer geringeren Tiefengliederung beschränkt werden muß.

Ich verkenne nicht, daß dies eine Forderung wäre, die möglicherweise vitale Informationsbedürfnisse der Gemeinden berührt. Deshalb ist es sicher notwendig, zunächst zu prüfen, ob es hierfür datenschutzgerechte Alternativen gibt. Die Problematik veranlaßt mich zu folgendem Exkurs: Ich bin nicht der Ansicht, daß der Datenschutz unabweisbare Informationsbedürfnisse unserer vielfältig verflochtenen Industriegesellschaft einfach regieren darf. Den Informationsfluß auch dann zu unterbinden, wenn Daten im Interesse der Allgemeinheit benötigt werden, kann meines Erachtens nur als letztes Mittel in Betracht kommen, wenn die Risiken für den Betroffenen anders nicht auszuräumen sind und das Individualinteresse das Allgemeininteresse überwiegt. Ich beobachte deshalb z. B. Überlegungen, für wissenschaftliche Zwecke keine Einzelangaben mehr zur Verfügung zu stellen, mit einer gewissen Skepsis. Zweifel habe ich vor allem deshalb, weil die Gefahr, daß der Betroffene mit seinen Angaben identifiziert wird, in diesem Bereich weitaus geringer ist als z. B. bei den Kommunen.

Dies hat auch das Bundesverfassungsgericht festgestellt und deshalb die entsprechende Regelung des Volkszählungsgesetzes 1983 als verfassungsmäßig anerkannt. Restriktive Tendenzen dieser Art lösen daher Fragen aus wie die folgenden:

- Wird die Forschungsfreiheit, die ebenso wie das allgemeine Persönlichkeitsrecht durch die Verfassung garantiert wird, dadurch nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt, zumal Forschungseinrichtungen vielfach nicht die Möglichkeit haben werden, Auswertungsaufträge an die Statistischen Ämter zu vergeben?

- Gefährdet ein Auswertungsmonopol, das eine solche Entscheidung mit sich bringen kann, nicht den wissenschaftlichen Pluralismus und die Innovationsfähigkeit, die wir benötigen?
- Und – aus meiner Sicht besonders wichtig – würden dadurch nicht auch die Chancen für Alternativen zur Totalerhebung mit Auskunftszwang verringert, weil auch insoweit die Innovationsfähigkeit eingeschränkt wird?

Es kann nicht Aufgabe des Datenschutzbeauftragten sein, sich für einen Datentransfer in diesem oder jenem Bereich zu verwenden. Wir müssen uns aber stets dann zu Wort melden, wenn Informationsflüsse unter Berufung auf angebliche datenschutzrechtliche Gründe abgeschnitten werden, obwohl es Alternativen gibt, die die Belange des Betroffenen gleichfalls wahren.

3.3 Durchbrechung des Statistikheimnisses

Ein weiteres Problem im Zusammenhang mit der statistischen Geheimhaltung besteht – neben den beschriebenen Zugriffsmöglichkeiten der Gemeinden auf statistische Einzelangaben – darin, daß der Gesetzgeber in vielen Fällen selbst Durchbrechungen des Statistikheimnisses vorgesehen hat. Ich spreche das hier an, weil die Durchbrechungen regelmäßig auch genutzt werden und weil die Exekutive durchaus Einfluß auf die Gestaltung von Rechtsvorschriften hat.

Das Vertrauen in die Wirksamkeit des Statistikheimnisses kann besonderen Schaden nehmen bei solchen Vorschriften, die dem Dateneempfänger eindeutig eine Zweckänderung gestatten, also ein Abweichen von der sonst vorgeschriebenen nur anonymen Verwendung von Einzelangaben. Dies ist z. B. beim Viehzählungsgesetz und zur Zeit auch noch bei dem Hochschulstatistikgesetz der Fall. Nach dem Viehzählungsgesetz werden die Angaben der betroffenen Landwirte zur Berechnung von Versicherungsbeiträgen und damit zu einer Überprüfung der Betroffenen zur Verfügung gestellt; nach dem Hochschulstatistikgesetz werden Einzelangaben für Verwaltungszwecke der Hochschulen – im Einzelfall unter Umständen auch zu Lasten der Betroffenen – verwendet. Die Hochschulstatistik hat aus diesem Grund erhebliche Schwierigkeiten, vollständige und richtige Angaben zu erhalten.

Zumindest Zweifel an der ausnahmslosen Geltung des Statistikheimnisses werden außerdem durch die vielen Vorschriften in Einzelstatistikgesetzen geweckt, nach denen Datenübermittlungen an Bundes- oder Landesministerien oder an von diesen bestimmte Stellen erfolgen. Diese Vorschriften gleichen in vielen Fällen dem § 9 Abs. 2 des Volkszählungsgesetzes 1983, den das Bundesverfassungsgericht deshalb für verfassungswidrig erklärt hat, weil dieser Bestimmung wegen fehlender Normenklarheit nicht eindeutig zu entnehmen ist, ob nicht auch sie ein Abweichen vom Verwendungszweck – Statistik – gestattet, ob sie also nicht die Möglichkeit eröffnet, die Angaben des Bürgers zu Vollzugszwecken zu verwenden.

Ich begrüße es deshalb, daß das Statistische Bundesamt so mutig war, selbst die Entscheidung zu treffen, keine personenbezogenen Einzelangaben mehr zu übermitteln, bevor nicht alle Zweifelsfragen geklärt sind. Notwendig erscheint es mir aber, daß die zuständigen Bundes- und Landesressorts dieser Entscheidung zu einer umfassenden Verbindlichkeit verhelfen.

3.4 Geheimhaltung außerhalb des Statistikgeheimnisses

Unabhängig von der Frage, ob die Einhaltung des Statistikgeheimnisses ausdrücklich gewährleistet ist, haben viele Betroffene bei statistischen Erhebungen, die durch Zähler oder Interviewer durchgeführt werden, die Sorge, daß das Statistikgeheimnis nicht ausreicht. Die Öffentlichkeit hat erkannt, daß aufgrund des Statistikgeheimnisses nur die Angaben geheim gehalten werden müssen, die der Bürger speziell für die Statistik gemacht hat; und sie fragt sich also, wie Wahrnehmungen verwertet werden, die Zähler oder Interviewer bei statistischen Befragungen nebenbei gemacht haben. Sicher, es gibt nach den Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder auch eine allgemeine Amtsverschwiegenheit für Personen, die im Auftrag des jeweiligen Landes ehrenamtlich tätig sind. Aber diese – dann wohl auch für die Zähler geltende – Verschwiegenheitspflicht zielt vorrangig auf die Wahrung von Amtsgeheimnissen. Sie gilt im übrigen nicht im dienstlichen Verkehr. Aus diesen Gründen muß meines Erachtens geklärt werden, in welchem Umfang der von einer Statistik Betroffene damit rechnen kann, daß das, was der Zähler oder der Interviewer bei Gelegenheit der Befragung wahrnimmt, geheim bleibt.

Damit habe ich die mir wesentlich erscheinenden Probleme im Zusammenhang mit der statistischen Geheimhaltung aufgezählt. Obwohl ihre Zahl nicht gerade gering ist, glaube ich nicht, daß in der Vergangenheit von den Personen, die an Statistiken beteiligt waren, die personenbezogenen Informationen häufig in einer Weise verwendet worden sind, die die Interessen der Betroffenen beeinträchtigt haben. Daraus jedoch Zufriedenheit abzuleiten, ließe die umfassende Volkszählungsdiskussion völlig außer acht. Denn es ist nicht nur eine Vertrauenskrise der amtlichen Statistik zu konstatieren, sondern es wurde wohl auch das Vertrauen in die Effektivität des Datenschutzes zumindest für diesen Bereich gemindert. Eine Vielzahl von Menschen aus allen Schichten der Bevölkerung hatte Zweifel, ob ihre statistischen Angaben nicht doch gegen sie verwendet werden könnten; viele befürchteten, der Staat werde diese Angaben mit anderen Daten verknüpfen und den einzelnen auf diese Weise zu einem manipulierbaren Wesen machen. Es gab kaum einen Gesetzesverstoß, den man den an der Volkszählung beteiligten Behörden und Personen nicht zugetraut hätte.

4 Vertrauenskrise der Statistik?

Mit der Frage nach den Ursachen dieser Krise komme ich zum zweiten Komplex der Gründe, die die Statistik zur Zeit zu einem Sorgenkind des Datenschutzes machen.

4.1 Transparenz der statistischen Arbeit

Der erste Grund, für den die Statistischen Ämter deshalb auch eine Verantwortung tragen, weil sie auf die Ausgestaltung des Statistikgesetzes Einfluß nehmen, ist die vielfach mangelnde Klarheit von Rechtsvorschriften.

Das fängt schon bei der Formulierung von Erhebungsmerkmalen an. Wenn es z. B., um einen gar nicht seltenen Fall zu nennen, nach dem Wortlaut eines Gesetzes gestattet ist, den Bürger nach den „Gründen“ für ein bestimmtes Verhalten zu fragen, so können dies alle nur erdenklichen Gründe sein; und es bleibt der Exekutive überlassen, näher zu bestimmen, welche Gründe der einzelne offenbaren muß. Dabei ist zunächst zu bedenken, daß innere Gründe, Motive also, regelmäßig genauso zu der dem Staat verschlossenen Intimsphäre des einzelnen gehören wie seine persönlichen Zukunftsabsichten. Wenn der Betroffene aufgrund einer so weitgehend von der Exekutive erst zu begrenzenden Vorschrift einer bußgeldbewehrten Auskunftspflicht unterworfen wird, dann wird er sich nur zu leicht in die Zeiten eines Obrigkeitsstaates zurückversetzt fühlen. Es liegt auf der Hand, daß dies Aggressionen weckt und auch der Statistik nur Schaden zufügen kann. Und es ist bezeichnend, daß auch das Bundesverfassungsgericht sich zu der Forderung veranlaßt gesehen hat, die Statistikbehörden enger an das Gesetz zu binden. Das Bundesverfassungsgericht hat außerdem den Gesetzgeber aufgefordert, durch besondere Maßnahmen sicherzustellen, daß nur das erfragt werden darf, was im überwiegenden Allgemeininteresse wirklich notwendig ist, was nicht die Intimsphäre berührt und die Betroffenen nicht zu Selbstbezeichnungen nötigt.

Ähnlich unklar wie die Erhebungstatbestände sind – wie oben bereits dargestellt – vielfach die Vorschriften, die eine Weitergabe von Einzelangaben an andere Stellen vorsehen. § 9 Abs. 1 des Volkszählungsgesetzes 1983, der den sog. Melderegisterabgleich verbunden mit einem in der Praxis nicht einzulösenden Nachteilsverbot vorsah, war nur ein Extrembeispiel. Von besonderer Bedeutung erscheint mir in diesem Zusammenhang, daß das Bundesverfassungsgericht nicht den sonst bevorzugten Weg der verfassungskonformen Auslegung gewählt, sondern die meisten Übermittlungsvorschriften des Volkszählungsgesetzes 1983 für verfassungswidrig erklärt hat. Es hat damit auf die Akzeptanz durch die Betroffenen und eine angemessene Transparenz der Datenverwendung besonderes Gewicht gelegt.

4.2 Selbstverständnis der Statistischen Ämter

Ein meines Erachtens nicht zu unterschätzender Grund für die Probleme der amtlichen Statistik liegt in dem Selbstverständnis der Statistischen Ämter. Diese müssen sich in diesem Zusammenhang die Frage stellen, ob ihre zunehmenden Probleme nicht auch daher kommen, daß sie sich in ihrer Arbeit immer noch nicht oder aber zu wenig an den Kriterien eines modernen Dienstleistungsbetriebes orientieren. Das zeigen jedenfalls bestimmte Verhaltensmuster, die sich – zugegebenermaßen etwas karikierend und auf eine zurückliegende Zeit bezogen – wie folgt umschreiben lassen:

- Eine Aufklärung des Bürgers ist unnötig, denn er dient nur als Informationsobjekt.
- Im übrigen ist der Bürger zur Auskunft durch das Gesetz verpflichtet; das erspart unnötige Auseinandersetzungen und das Bemühen um eine Motivation des Bürgers durch Überzeugung.
- Die Erfüllung der Auskunftspflicht wird nötigenfalls durch Bußgeld erzwungen.

- Die Auskunftspflicht wird zweckmäßigerweise möglichst wenig durch das Gesetz konkretisiert, damit das Informationsobjekt optimal genutzt werden kann.
- Da die bußgeldbewehrte Auskunftspflicht als gesetzlicher Regelfall anerkannt ist, ist es nicht so dringend – vielleicht auch gar nicht ratsam –, gleichwertige Verfahren für Repräsentativstatistiken zu entwickeln, zumal dadurch eine Stringenz in der Methode eintreten könnte.
- Die Angaben des Bürgers werden, auch soweit sie noch Personenbezug haben, möglichst unbegrenzt aufbewahrt; wer weiß, für welche Auswertungen man sie noch brauchen kann.

Daß solche Gedanken auch heute keineswegs der Vergangenheit angehören, läßt sich folgendermaßen belegen:

- Als die öffentliche Diskussion um die Volkszählung 1983 schon in vollem Gange war, vertraten manche Vertreter der amtlichen Statistik mir gegenüber noch die Auffassung, eine umfassende Aufklärung der Betroffenen sei nicht notwendig, denn es gäbe eine gesetzliche Verpflichtung zur Auskunftserteilung und das sei wohl ausreichend. Die Öffentlichkeitsarbeit, die schließlich erfolgte, mußte auf die mittlerweile weithin kritisch eingestellten Bürger geradezu alarmierend wirken. Wie soll auch mit widersprüchlich erscheinenden Behauptungen Vertrauen gewonnen werden? Was sollte der auskunftspflichtige Bürger davon halten, wenn ihm schlicht erklärt wird, der Datenschutz sei gewährleistet, während gleichzeitig Soldaten und Zivilbedienstete angewiesen werden, bestimmte Fragen nicht vollständig zu beantworten, weil andernfalls Sicherheitsinteressen der Bundeswehr gefährdet würden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Volkszählungsurteil deshalb ausdrücklich darauf hingewiesen, daß eine statistische Datenerhebung nur dann dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht, wenn die Verwaltung zur Aufklärung des Betroffenen verpflichtet ist.
- Belegbar ist auch die ständige Tendenz der Statistischen Ämter, gesetzliche Erhebungsmerkmale extensiv auszulegen oder sich nicht an dem Gesetzesbegriff, sondern an den fachlich bestimmten Informationsbedürfnissen zu orientieren. So mußte erst das Bundesverfassungsgericht darauf hinweisen, daß Angaben über die Zugehörigkeit des Betroffenen zu einem bestimmten Haushalt ohne entsprechende gesetzliche Grundlage auch dann nicht unter Zwang erhoben werden dürfen, wenn sie für statistische Zwecke erforderlich sind. Trotzdem sah z. B. die Erhebungsliste für die EG-Stichprobenerhebung über Arbeitskräfte auch im Jahre 1984 zunächst folgende von der EG-Verordnung nicht gedeckte Fragen vor:
 - Wird außer der hiesigen Wohnung noch eine weitere Wohnung (Unterkunft/Zimmer) bewohnt?
 - Ist die hiesige Wohnung die Haupt- oder die Nebenwohnung?
 - Bezug von Arbeitslosengeld/-hilfe

Erst nachdem der Innenausschuß des Deutschen Bundestages das Problem auf meine Intervention hin erörtert hat, wurde der Fragenkatalog auf das zulässige Maß reduziert.

- Daß die Vertreter der amtlichen Statistik gerne auf die Mittel der Totalerhebung und des Auskunftszwangs bauen, wird meines Erachtens schon dadurch deutlich, daß die dringend notwendigen empirischen Versuche zur Erprobung freiwilliger Repräsentativstatistiken bisher nie in Angriff genommen wurden; erst nachdem das Bundesverfassungsgericht dies zur Auflage gemacht hat, scheint sich eine Bereitschaft hierfür zu zeigen. Bei der EG-Stichprobenerhebung über Arbeitskräfte wurden die Betroffenen sogar regelmäßig einer Auskunftsspflicht mit Bußgeldandrohung im Verweigerungsfall unterworfen, obwohl die gesetzliche Grundlage meines Erachtens fehlt.
- Eine notorische Abneigung gegen Lösungsfristen zeigt sich, wenn man sich klarmacht, daß die Statistik bis vor kurzem nur Mindestaufbewahrungsfristen für personenbezogenes Material kannte, die auf mein Drängen hin erst kürzlich in Höchstaufbewahrungsfristen umbenannt worden sind, ohne daß allerdings gleichzeitig die Dauer der Fristen überprüft wurde.

5 Gewährleistung des Datenschutzes – Bedingung für die Statistik

Die genannten Beispiele machen deutlich, daß noch manches zu tun ist, bevor ein professioneller Datenschützer in den Ruf ausbrechen kann, daß alles bestens geregelt ist oder aber sich beruhigt zurücklehnen und die Verantwortung dem Verbündeten überlassen kann.

Mit diesem Stichwort möchte ich am Schluß meiner Ausführungen nochmal das Thema des Vortrags aufgreifen „Datenschutz und Statistik – Gegner oder Verbündete?“ Meines Erachtens kann dies für Statistik und Datenschutz keine gültige Alternative sein. Für den Datenschutz als institutionelles Instrument lehne ich eine solche Alternative ab, denn der Datenschutzbeauftragte kann weder einer Behörde Verbündeter noch einer Behörde Gegner sein. Das folgt nach meinem Verständnis aus dem Amt des Datenschutzbeauftragten, aus dem besonderen Charakter des Teils seiner Aufgaben, der darauf gerichtet ist, alle Teile der Bundesverwaltung daraufhin zu kontrollieren, ob sie die datenschutzrechtlichen Vorschriften beachten.

Ich will gerne zugeben, daß die eine Behörde möglicherweise mehr als die andere von ihrer Aufgabe her ein originäres Interesse daran hat, die Datenschutzregeln strikt einzuhalten, weil sie nämlich nur dann ihre gesetzlichen Aufgaben optimal erfüllen kann, während andere Behörden bei ihrer gesetzlichen Aufgabenerfüllung zuvor Individual- und Allgemeininteressen im Einzelfall abzuwägen haben und dabei zu unterschiedlichen Präferenzen gelangen können.

Diese verschiedene behördliche Aufgabenstruktur führt indes nur dazu, daß der einen Behörde die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften leichter fällt als der anderen. Die Aufgabe des Datenschutzbeauftragten bleibt die gleiche – nur die Intensität ihrer Wahrnehmung wird dadurch berührt.

Und so kann ich am Schluß meiner Ausführungen eigentlich nur zu dem Ergebnis kommen, daß Datenschutz und Statistik als Institutionen zwar keine Verbündeten sein und werden können,

daß aber die Aufgaben der Statistik ohne Zweifel nur dann optimal erfüllt werden können, wenn es ihr gelingt, den Datenschutz in das statistische Regelwerk einzubauen und ihn den sich ändernden Anforderungen fortwährend anzupassen.

Und noch ein Letztes. Verbündete zur Erreichung dieses Zieles sind dem Datenschutz stets willkommen.

Diskussion

Prof. Dr. Simitis:
(Hessischer Daten-
schutzbeauftragter)

Zum vierten Mal innerhalb der letzten Tage bin ich konfrontiert worden mit dem Satz des Bundesverfassungsgerichts, den Herr Hölder zitiert hat. Dieser Satz ist der Stellungnahme des Hessischen Datenschutzbeauftragten zur Diskussion um das Volkszählungsgesetz entnommen und steht auch in der Vorlage zum Volkszählungsgesetz 1983 an das Bundesverfassungsgericht. Also ist nur darüber zu sprechen, die Probleme der Anonymisierung zu diskutieren, aber nicht darüber, daß Datenschutzbeauftragte diesen Satz nicht kennen.

Ich meine, es geht lediglich um die Frage der Organisation der Statistik. Zu keinem Zeitpunkt ist die Statistik als solche in Frage gestellt worden; sondern zur Debatte steht, wie die Statistik zu organisieren ist, wie sie vorzugehen hat und welche Konsequenzen sie unter Umständen haben könnte. Und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist eine Aufforderung, die eine Verpflichtung nach sich zieht, diese Organisation der Statistik zu bedenken. Das hat mehrere Aspekte. Es hat zunächst einmal den einen Aspekt, den Herr Baumann angesprochen hat, daß Statistik immer differenzierter geworden ist; daß Statistik, um überhaupt ihre Aufgabe erfüllen zu können, so wie es das Bundesverfassungsgericht anspricht, eine Vielzahl von Daten braucht, die sie noch vor vielleicht 10, 20 oder 30 Jahren überhaupt nicht gebraucht hätte.

Wenn dem so ist, dann ist die Konsequenz, daß in dem Maße, in dem in den statistischen Ämtern die Zahl der Informationen zunimmt, in dem Maße, in dem sie detaillierter werden, in dem Maße, in dem sie eine Vielzahl neuer Aspekte berühren, auch das Interesse anderer außerhalb der Statistik an eben diesen Daten wächst.

Das ist das erste Problem, das Herr Baumann auch angesprochen hat, das Problem der radikalen Abschottung der Statistik gegenüber allen anderen staatlichen Bereichen: Statistik, expandierende Statistik, notwendig expandierende Statistik, ist nur so lange legal, wie sie gleichzeitig entsprechend scharf abgeschottet wird. Und die Auseinandersetzung vor dem Bundesverfassungsgericht war eine Auseinandersetzung über die Frage der bestmöglichen Abschottung der Statistik oder (anders gesagt) der Durchlässigkeit der Statistik gegenüber anderen Behörden, des Zugriffs dieser anderen Behörden auf Daten, über die die Statistik verfügt. Nicht die Statistikerarbeit stand zur Debatte, nicht die Erwartungen der Statistiker, nicht die Integrität der Statistiker, nicht die Notwendigkeit der Statistik, sondern die Zweckentfremdung der Statistik.

Das zweite, was ich betonen möchte, ist: Organisation der Statistik heißt auch ständige Reflexion über die Methoden der Statistik. Ich hatte am Anfang das Gefühl in der Diskussion, daß Statistiker, genauso wie jeder andere, dazu neigen, Methoden, die sie bislang benutzt haben, als unveränderbar auszugeben. Der Satz des Bundesverfassungsgerichtes, daß die Statistik, z. B. bei den Volkszählungen, darüber nachdenken muß, ob die Totalerhebung noch weiter aufrechterhalten werden kann, ist ein verpflichtender Satz. Er besagt, daß die Methode der Überprüfung unterliegt. Stichwort: Freiwilligkeit. Er besagt nicht, daß man von heute auf morgen auf die Totalerhebungen verzichten kann. Er besagt nur, daß Statistiker die Anstrengungen unter Beweis stellen müssen, daß sie darüber nachdenken, wie diese unter Umständen ersetzt werden könnten und wenn sie nicht ersetzt werden können, den Beweis führen müssen.

Der dritte und letzte Punkt, den ich erwähnen möchte, um auch das noch einmal zu unterstreichen, was Herr Baumann gesagt hat: Statistik ist weitgehend bislang begründet auf Auskunftszwang und Bußgeld. Ich meine, es ist eine der wichtigsten Aufgaben der Statistiker und nicht nur der Statistiker, darüber nachzudenken, wie man Glaubwürdigkeit erhöht, indem man Bußgeld und Auskunftszwang weitgehend abbaut. Je mehr man sich darauf weiter verläßt, desto mehr verliert man an Überzeugungskraft. Aber wenn Sie das ernst nehmen, was Herr Wagener gesagt hat, und ich nehme es ernst, dann bitte ich, auch über diesen Punkt nachzudenken.

Statistik ist notwendigerweise, zu den gegenwärtigen Bedingungen, Akkumulation von Wissen über die verschiedensten Bereiche. Was an Wissen akkumuliert ist bei den Statistischen Ämtern ist notwendiger Ansatzpunkt für eine Vielzahl von Überlegungen außerhalb dieser Statistischen Ämter. Ich kann mich sehr wohl der Zeit erinnern, in der man anders als heute diskutierte, wo die Statistiker gleichsam die Datenschutzbeauftragten zu Hilfe riefen und die Datenschutzbeauftragten als „Stoßtrupp“ betrachteten gegen – wie sie meinten – exzessive Ansprüche der Wissenschaftler, die an Unterlagen der Statistischen Ämter wollten.

Diese Diskussion zeigt, daß Datenschutz seine Aufgabe nur erfüllen kann, wenn er verstanden wird als ein Teil eines Informationssystems, das sich auseinandersetzen muß mit den Fragen: wie wird Information verteilt, warum wird sie so verteilt, wer hat Zugang zur Information, was sind die Zwecke der Information? Die Wissenschaft ist in diesem Zusammenhang einer der wichtigsten Adressaten von Information, und dort zeigt sich, daß das System bei uns noch nicht richtig durchreflektiert ist, sondern daß man sich sehr genau überlegen muß, wie Information zirkuliert.

Frau Dr. Bartels:
(Präsidentin des
Statistischen
Bundesamtes a. D.)

Auch ich bin der Meinung, daß es keine großen Gegensätze zwischen Datenschutz und Statistik bzw. kein stark gespanntes Verhältnis gibt. Wenn es ein Spannungsverhältnis gibt, dann meines Erachtens zwischen der Statistik und den Persönlichkeitsrechten. Aber das ist wieder eine Teilfrage des größeren Komplexes: welche Anforderungen kann der Staat an den einzelnen stellen als Mitglied dieser Gemeinschaft und welche Rechte hat der einzelne als Individuum?

Aber Datenschutz und Statistik bzw. statistische Geheimhaltung decken sich weitgehend. Für die Statistik war es immer ein fundamentaler Grundsatz, daß die Einzelangaben geheimgehalten werden, einmal, weil die Statistik weit über die Belange des Staates hinausgehend in persönliche Verhältnisse des einzelnen und der Betriebe eindringt; vieles was durch andere Behörden nicht erfaßt wird, wird durch die Statistik erfaßt. Deshalb ist es unbedingt notwendig, daß man diese Daten besonders schützt. Wir taten das auch aus eigenem Interesse, denn wir waren uns völlig im klaren, daß wir eine einigermaßen vollständige und zuverlässige Antwort nur erreichen konnten, wenn wir zusicherten, daß diese Einzelangaben im Bereich der Statistischen Ämter bleiben und nicht weitergegeben werden – vor allen Dingen nicht an Verwaltungsbehörden für Verwaltungszwecke.

Das Problem „Statistik und Verwaltungsaufgaben“ ist sehr oft diskutiert worden. Das Ergebnis war immer: die Statistik soll sich bemühen, vorhandene Verwaltungsunterlagen, wenn sie statistische Grundlagen haben, für statistische Zwecke zu nutzen, um zusätzliche eigene Befragungen der Statistik und Belästigungen der Bevölkerung und Betriebe zu vermeiden. Aber der umgekehrte Weg sollte grundsätzlich vermieden werden, nämlich daß statistische Einzelangaben für Verwaltungszwecke weitergegeben werden.

Bei der Volkszählung war der Stein des Anstoßes nur die Weitergabe zur Berichtigung der Melderegister. Damit wurde nicht bezweckt, die Melderegister als solche zu bereinigen, also Verwaltungszwecke zu erfüllen, sondern es war gemeint, daß die Melderegister die Grundlage für die Fortschreibung der Bevölkerungszahlen, also für die laufende Bevölkerungsstatistik, darstellen. Es hätte keinen Anschluß zwischen Volkszählung und laufender Bevölkerungsstatistik geben können, wenn nicht die Melderegister als Grundlage für diese zweite Statistik bereinigt worden wären. Dabei waren wir uns völlig darüber im klaren, daß es eine schizophrene Lösung ist, die im Volkszählungsgesetz seit altersher steht: die Melderegister dürfen bereinigt werden, aber wenn jemand nicht gemeldet ist, darf er nicht bestraft werden. Wir verfolgten damit eine Zwischenlösung zwischen den statistischen Belangen und dem Grundsatz, daß man eigentlich nichts an Verwal-

tungsbehörden weitergibt; der Problematik waren wir uns dabei bewußt.

Der andere Stein des Anstoßes, gerade bei der Volkszählung, war die Weitergabe von Einzelangaben an Gemeinden für andere als rein statistische Zwecke. Man sprach dann von „Planungszwecken“ oder „Regionalplanung“ oder ähnlichem. Das hat in der Öffentlichkeit Mißfallen erregt und hat auch bei den Statistikern Widerstand hervorgerufen. Das Problem war, daß viele Gemeinden keine Statistischen Ämter haben, die gegenüber den anderen Teilen der Gemeindeverwaltung abgeschottet sind, wie es auf Bundes- und Landesebene der Fall ist; dort sind die Statistischen Ämter völlig getrennt von anderen Verwaltungsbehörden.

Wenn diese besonderen Probleme in dem ersten Entwurf des Volkszählungsgesetzes etwas leger gelöst worden sind, lag das nicht an den Statistikern, sondern daran, daß von politischer Seite Grundsätze der Statistiker durchbrochen wurden. Dies geschah nicht aus Willkür, sondern aus Gründen der Verwaltungsrationalisierung. Man sagte sich: hier ist Material, das für viele Zwecke benutzt werden kann. In der Praxis bestanden allerdings immer diese vielfältigen Zwecke statistischer Aufbereitungen bei den verschiedenen Behörden. Im Geheimhaltungsparagrafen des Volkszählungsgesetzes 1983 ist dieses Problem nicht deutlich genug zum Ausdruck gekommen, und meines Erachtens war eine Klärung notwendig; in diese Richtung bewegt sich auch das Volkszählungsurteil.

Was die Frage der Weitergabe von Einzelangaben für wissenschaftliche Zwecke angeht, so halte ich es nicht für sehr kritisch und zum Teil sogar für sehr günstig, wenn Einzelangaben – auch wenn sie nicht total anonymisiert sind – unter Weglassung des Namens und der Anschrift an wissenschaftliche Institutionen übermittelt werden dürfen, soweit die Volkszählung betroffen ist. Ich halte das aber nicht für unbedenklich, wenn es sich um andere Statistiken handelt, z. B. um Wirtschaftsstatistiken. Die Weitergabe von Einzelangaben über Betriebe an andere Institute ist vor allem deshalb problematisch, weil diese ja nicht immer rein wissenschaftlich tätig sind, sondern sehr häufig Auftragsforschung betreiben. Wenn sie dann auch noch eigene Erhebungen bei Großbetrieben durchführen, ist möglicherweise aufgrund des Vorhandenseins paralleler Daten eine Deanonymisierung ganz leicht. Ich habe bedauert, daß im Volkszählungsurteil diese allgemeinen Grundsätze enthalten sind, die zwar für die Volkszählung zutreffen, aber sehr bedenklich für andere Statistiken sein können; gerade die Wirtschaftsstatistiken machen das Gros der amtlichen Statistiken aus.

Bei den statistischen Methoden gibt es noch echte Meinungsdivergenzen. Subjektive Merkmale, subjektive Gründe werden im allgemeinen durch die Meinungsforschung erhoben; hier liegt nicht die Aufgabe der amtlichen Statistik. Die amtliche Statistik erfaßt im allgemeinen objektive Tatbestände und nicht Meinungen.

Wir sind das einzige Land der Welt, das für jede Statistik eine gesetzliche Fundierung braucht und die zu erhebenden Tatbestände detailliert gesetzlich festlegt. Diese starke gesetzliche Fixierung des Inhalts von Statistiken ist eine Reaktion auf das Dritte Reich. Einerseits will man die Bevölkerung und die Betriebe nicht allzusehr mit amtlicher Statistik behelligen; andererseits muß die Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern geklärt werden. Denn die Länder führen die Statistiken durch, haben die Kosten zu tragen und wollen eine gesetzliche Festlegung, damit sie nicht mit unvorhersehbaren Kosten belastet werden.

Aber eine gewisse Flexibilität muß doch in den Erhebungsmerkmalen gewahrt bleiben. Da halte ich es für ungünstig, daß diese Auslegung des Bundesverfassungsgerichts auf die Volkszählung abgestellt ist, denn die Volkszählung ist nicht charakteristisch für die amtliche Statistik. Sie ist eine große Totalzählung, und die ganze Tendenz in der amtlichen Statistik ist immer weiter weggegangen von den Totalzählungen – die sehr aufwendig sind, die zeitraubend und belastend sind, die spät mit Ergebnissen kommen – hin zu Repräsentativstatistiken. Totalzählungen sind die Ausnahme. Ungefähr 85 % der amtlichen Statistiken betreffen die Wirtschaft und den öffentlichen Bereich, nur etwa 15 % erfassen Bevölkerungsdaten. Bei den Regelungen, die man trifft, muß man deshalb sehr stark auch an Wirtschaftsstatistiken denken.

Zum anderen handelt es sich bei der Volkszählung um eine in zehnjährigen Abständen stattfindende Erhebung. Bei den laufenden Erhebungen ist es jedoch wichtig, daß die Merkmale, die man erfaßt, nicht zu stark gesetzlich zementiert werden; denn die Probleme ändern sich, neue Probleme tauchen auf. So haben z. B. die Auswirkungen der Arbeitslosigkeit und der Umweltschutz noch vor einigen Jahren keine Rolle gespielt. Wenn man die Merkmale etwas weitläufig faßt, kann man die Fragestellungen von Zeit zu Zeit etwas variieren. Andernfalls büßt die Statistik an Aktualität ein. Denn eine Gesetzesänderung dauert etwa fünf Jahre. Für wichtige Fragestellungen, wie z. B. Überfluß oder Mangel an Wohnungen, kann das viel zu lange sein.

Ich möchte davor warnen, allzu optimistisch zu sein, daß freiwillige Erhebungen ihren Zweck voll erfüllen. Die amtliche Statistik hat

bereits Erfahrungen mit freiwilligen Erhebungen gesammelt, z. B. bei den Haushaltsrechnungen; dabei wurde immer wieder festgestellt, daß gewisse Kreise der Bevölkerung mit dieser Methode nicht ausreichend erfaßt werden, z. B. alleinstehende ältere Frauen, Ausländer usw. Man hat also häufig starke systematische Fehler. Dennoch muß die amtliche Statistik in dieser Richtung weiterarbeiten.

Dr. Weyer:
(Landesbeauftragter
für den Datenschutz
Nordrhein-Westfalen)

Das Bundesverfassungsgericht machte in seiner Begründung deutliche Ausführungen, wonach Ängste des Bürgers ernst genommen werden müssen. Der Gesetzgeber hat hier in dem Volkszählungsgesetz 1983 zwei Sündenfälle begangen: der eine war der Melderegisterabgleich und der andere die Datenübermittlung an die Gemeinden. Der Melderegisterabgleich ist nun wohl endgültig vom Tisch, die Datenübermittlung an die Gemeinden für eigene statistische Auswertungen ist in den bisherigen Entwürfen immer noch vorgesehen. Ich möchte dringend davor warnen, eine solche Übermittlung vorzusehen. Ich könnte mich als Landesbeauftragter dafür verbürgen und bin bereit zu sagen, daß das Statistikgeheimnis bei unserem Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik gewahrt ist und daß dieses Amt abgeschottet ist. Aber wenn ich gefragt würde, ob ich mich auch dafür verbürgen könnte oder wollte, daß bei den 396 Gemeinden unseres Landes das gleiche gesagt werden kann, dann könnte ich eigentlich nur die Achseln zucken – selbst dann, wenn die gesetzlichen Vorkehrungen geschaffen worden sind, die das Bundesverfassungsgericht als unabdingbar für eine Übermittlung an die Gemeinden vorgesehen hat. Ich meine, man sollte im Interesse vertrauensbildender Maßnahmen darauf verzichten, eine solche Übermittlung an die Gemeinden für eigene statistische Aufbereitungen vorzusehen. Das würde sicher die Akzeptanz der Volkszählung und die Brauchbarkeit ihrer Ergebnisse erhöhen.

Der Zugang der Wissenschaft zur statistischen Information – Forderung und Realität

Thesen

1. Statt den vor zehn Jahren erhofften Ausbau der Statistik zu einer umfassenden Sozialberichterstattung feiern zu können, muß man heute zunächst ihren Bestand verteidigen. Gleichzeitig muß jedoch ein neuer Anlauf gemacht werden, die amtliche Statistik als ein Mittel der „gesellschaftlichen Aufklärung“ auszubauen. Auch Defizite der statistischen Information bedeuten „selbstverschuldete Unmündigkeit“.
2. Im Bereich der technologischen Entwicklung wird heute häufig vom Übergang der „Industriegesellschaft“ zur „Informationsgesellschaft“ gesprochen. Dabei kann es sich jedoch nicht nur um die Ausstattung mit Hardware und Software zur Informationsübermittlung für den einzelnen Bürger und für gesellschaftliche Gruppen handeln. Eine „Informationsgesellschaft“ braucht auch inhaltlich regelmäßige Informationen über ihre Strukturen und Prozesse, über die objektiven und subjektiven Lebensumstände ihrer Bürger, kurz: über sozialen Wandel und Wohlfahrtsentwicklung. Zwischen individuellem Datenschutz und gesellschaftlicher Probleminformation muß und kann ein Gleichgewicht gefunden werden.
3. Der Datenschutz ist ein schwieriges rechtliches und technisches Problem, das aber wissenschaftlich befriedigend gelöst werden kann. Für die Wissenschaft (z. B. für Dauerbeobachtung und Wohlfahrtsmessung) ist der Datenschutz kein Problem: sie ist zwar an Individualdaten, aber überhaupt nicht an individuellen Personen interessiert.
4. Wir brauchen die Volkszählung. Wir brauchen sie nicht in einer reduzierten Form, sondern in einer inhaltlich gehaltvollen, datenrechtlich sicheren und methodisch publikumsfreundlichen Form. Die gegenwärtig praktizierten Alternativen – entweder „heimliche Volkszählungen“ durch Auftragsforschung oder die Zusammenführung von Registern durch die Verwaltung – sind demgegenüber ein Rückschritt.
5. Wir brauchen neben der Volkszählung flexible kleinere Programme. Das Mikrozensusprogramm muß mindestens aufrecht erhalten werden. Im internationalen Vergleich bietet sich die Einführung eines Minizensus (etwa nach dem britischen Beispiel des „General Household Survey“ oder dem OECD-Modell des „Comprehensive Survey“) mit 10 000 bis 30 000 Fällen an.
6. Die Wissenschaft braucht nicht nur den Zugang zu den Informationen der amtlichen Statistik, sondern ihren Ausbau. Sie kann verschiedene Formen der Zusammenarbeit anbieten, die sowohl kostengünstig als auch ertragssteigernd sind, z. B. durch die Entwicklung von Methoden und Erhebungsverfahren, die nach ihrer Bewährung von der amtlichen Statistik übernommen werden („institutionalisiert“, d. h. auf Dauer gestellt werden), und durch die Beteiligung bei der Auswertung amtlicher Erhebungen.
7. Die Wissenschaft braucht den Zugang zu den Individualdaten der amtlichen Statistik, um den Zusammenhang sozialer Strukturen und individueller Lebensverhältnisse und Lebensverläufe aufzeigen zu können. Die Wissenschaft braucht Informationen über individuelle Verhältnisse jedoch nur in anonymisierter Form, als „Fälle“, nicht als persönliche Identität.
8. Die amtliche Statistik muß über die Funktion der nationalen Buchhaltung hinauskommen. Sie muß ihre Erfahrung, Zuverlässigkeit und Kontinuität auch zur Analyse und Prognose, und zwar innerhalb von problembezogenen kurzen Reaktionszeiten, einsetzen können. Der Aufwand für Auswertung und Analyse muß gegenüber dem Aufwand für die Datenerhebung erhöht werden.
9. Die amtliche Statistik darf nicht ausschließlich in den Regeln und Verhaltensweisen einer nachgeordneten Behörde operieren. Sie muß ihre Rolle in der Informationsproduktion, Informationsverteilung und Informationskontrolle aktiv wahrnehmen. Diese Rolle ist eine politische, allerdings eine parteipolitisch neutrale Rolle. Die „statistical policies“ sollten explizit definiert und in den Aufgabenkatalog der amtlichen Statistik übernommen werden.

10. Die Sozialwissenschaften sind heute in der Lage, zur Gestaltung einer solchen problemorientierten Statistik einen Beitrag zu leisten. Die neuen Ansätze, z. B. der Wohlfahrtsmessung, der Kohortenanalyse, der Simulation, der Verlaufsanalyse, bieten dazu vielversprechende Möglichkeiten. Die gegenwärtige politische Situation ist für die Statistik und die Sozialwissenschaften nicht ungünstig. Der Bedarf an kontrollierbaren Beiträgen zur Lösung gesellschaftlicher Probleme ist groß. Solche Lösungsbeiträge können angeboten werden. Dafür können Statistik und Wissenschaft eine angemessene Förderung erwarten, die sich nicht nur auf eine finanzielle Unterstützung beschränkt.

Referat

Zu diesem Thema werde ich Ihnen keinen akademischen Vortrag halten, sondern zehn Thesen vortragen und erläutern. Ich spreche als empirisch orientierter Sozialwissenschaftler. Ganz ähnliche Punkte würden aber auch Ökonomen, Pädagogen, Geographen oder auch Mediziner vorbringen können. Im Programm für dieses Kolloquium wird für die Wissenschaft der Zugang zur statistischen Information thematisiert, für Industrie und Politik jedoch der Informationsbedarf. Ich erlaube mir, auch für die Wissenschaft, insbesondere die Sozialwissenschaften, vom Informationsbedarf zu sprechen und ihm prinzipiell das gleiche Gewicht zuzuschreiben wie dem Datenschutz.

1. Statt den vor zehn Jahren erhofften Ausbau der Statistik zu einer umfassenden Sozialberichterstattung feiern zu können, muß man heute zunächst ihren Bestand verteidigen. Gleichzeitig muß jedoch ein neuer Anlauf gemacht werden, die amtliche Statistik als ein Mittel der „gesellschaftlichen Aufklärung“ auszubauen. Auch Defizite der statistischen Information bedeuten „selbstverschuldete Unmündigkeit“.

Ich habe 1974, also vor zehn Jahren, auf der Tagung des Statistischen Beirats einen Vortrag zum Thema „Sozialberichterstattung und amtliche Statistik“ gehalten und darin u. a. ausgeführt: „Die deutsche amtliche Statistik ist berühmt für ihre Kompetenz, ihre Reichweite und ihre Zuverlässigkeit. Sie sollte die Rolle aktiv aufgreifen, die ihr jetzt in der Sozialberichterstattung angesonnen wird. Nicht spezialisierte theoretische Experimente und auch nicht die Übernahme problematischer Modelle werden von ihr erwartet, sondern langfristige zuverlässige Grundinformation . . . An speziellen Maßnahmen zum Ausbau der Sozialstatistik und zur besseren Verbindung von statistischer Praxis und sozialwissenschaftlicher Forschung wäre zu wünschen:

- Die rasche Entwicklung und anschließende Routinisierung einer Publikation sozialstatistischer Trends.
- Die Bereitstellung von Ressourcen für gezielte Beiträge der amtlichen Statistik zu Systemen Sozialer Indikatoren und der demographischen Gesamtrechnung.
- Die Entwicklung genereller Kriterien, die die Übernahme amtlicher Daten (insbesondere auch von Individualdaten) durch die Wissenschaft erleichtern und zugleich vor Mißbrauch schützen.
- Ein umfassendes und benutzerfreundliches Informationsprogramm über die vorhandenen statistischen Bestände und die laufenden Arbeiten.“¹⁾

In einigen dieser Punkte hat es Verbesserungen gegeben – z. B. durch die Publikation des „Datenreport“²⁾ im vergangenen Jahr und durch die Errichtung des Datenbanksystems STATIS-BUND. Aber insgesamt ist der Durchbruch nicht erfolgt, der ja damals wie heute nicht bloß das Privatinteresse einiger Sozialwissenschaftler war. Durch die Datenschutzdiskussion ist die Statistik in die Defensive geraten, obwohl auch schon vor zehn Jahren der Schutz vor Mißbrauch von Daten ganz unbestritten war. Während Richard Stone, einer der geistigen Väter einer systematischen Sozialberichterstattung, inzwischen den Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften erhalten hat, müssen wir in der Bundesrepublik darum kämpfen, daß es überhaupt noch Volkszählungen gibt und daß die Mikrozensen nicht allzusehr beschnitten werden. Statt mehr „Aufklärung“ durch Statistik haben wir ein immer größeres Defizit.

2. Im Bereich der technologischen Entwicklung wird heute häufig vom Übergang der „Industriegesellschaft“ zur „Informationsgesellschaft“ gesprochen. Dabei kann es sich jedoch nicht nur um die Ausstattung mit Hardware und Software zur Informationsübermittlung für den einzelnen Bürger und für gesellschaftliche Gruppen handeln. Eine „Informationsgesellschaft“ braucht auch inhaltlich regelmäßige Informationen über ihre Strukturen und Prozesse, über die objektiven und subjektiven Lebensumstände ihrer Bürger, kurz: über sozialen Wandel und Wohlfahrtsentwicklung. Zwischen individuellem Datenschutz und gesellschaftlicher Probleminformation muß und kann ein Gleichgewicht gefunden werden.

Im eben erwähnten Zusammenhang hatte ich vor zehn Jahren gesagt: „Nicht nur die Sozialwissenschaftler, auch Politiker, Verwaltungen, Planer und die Öffentlichkeit erwarten für die nächsten Jahre einen Durchbruch in der Sozialberichterstattung, wenngleich sie das vielleicht ganz anders formulieren. Eine aktive Reformpolitik ist nicht denkbar ohne eine einschneidende Verbesserung des gesamtgesellschaftlichen Informationssystems, wobei es keinen Unterschied macht, welche politische Gruppierung die Regierung stellt. Ohne gesellschaftliche Dauerbeobachtung, Probleminformation, Frühwarnung, Erfolgskontrolle und Rückkoppelung mit den betroffenen Bürgern sind die künftigen Probleme des gesellschaftlichen Wandels nicht zu meistern. Die Sozialberichterstattung muß für die Gesellschaftspolitik das werden, was die Wirtschaftsberichterstattung und Wirtschaftsstatistik seit geraumer Zeit für die Wirtschaftspolitik sind. Daß Information allein den Erfolg von Politik nicht garantiert, ist natürlich jedem Einsichtigen klar. Aber ohne die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, ohne die wirtschaftsstatistischen Grundlagen, ohne die inzwischen erreichte Institutionalisierung des gutachterlichen Sachverständnisses wären selbst die relativen Erfolge der gegenwärtigen Wirtschaftspolitik nicht denkbar. Dieser Entwicklungsstand muß für den Bereich der Gesellschaftspolitik ebenfalls erreicht werden – im öffentlichen wie im privaten Sektor.“³⁾

Dieser Entwicklungsstand ist nicht erreicht worden. Wir streiten über die „Informationsgesellschaft“ in technischen Begriffen – Verkabelung, neue Medien – und mit Orwell'schen Schreckgespenstern: vom „gläsernen Menschen“ bis zum „totalen Überwachungsstaat“. Dabei kennen wir nicht einmal die genaue Bevölkerungszahl oder den genauen Wohnungsbestand, von den Bestimmungsgründen des Geburtenrückgangs oder den Selektionsprozessen, die zur „neuen Armut“ bei Minderheiten führen, ganz zu schweigen. Während zu Beginn der siebziger Jahre die Hoffnungen auf Planung und Steuerung des Wohlfahrtsstaates und des „qualitativen Wachstums“ sicher übertrieben waren, ist heute die Stimmung völlig umgeschlagen. Statt das Konzept der „Lebensqualität“ vernünftig umzusetzen, wird heute die „Privatsphäre“ so verteidigt, als ob der einzelne eine Monade wäre, ohne Verflechtungen in

Märkte, staatliche Versorgungssysteme und private Organisationen; ohne Verpflichtungen gegenüber Gruppen und der Allgemeinheit.

Während die Ansprüche des einzelnen an die staatliche Daseinsvorsorge weiter wachsen, oder jedenfalls nicht wesentlich zurückgehen, sinkt die Bereitschaft der Bürger, durch die Bereitstellung von Informationen die rationale Gestaltung der Daseinsvorsorge zu ermöglichen. Die Bürger zahlen Steuern, sie geben auch im konkreten Fall, z. B. bei einem Rentenantrag, sehr detaillierte Auskünfte. Sie sehen aber nicht ein, daß allgemeine statistische Auskünfte einen Nutzen haben: daß sie sozusagen die Informationssteuer in einer modernen Gesellschaft sind. Dies ist ein Fall mißglückter Aufklärung. Eine „Informationsgesellschaft“ ist nicht eine Gesellschaft mit Btx, 30 Fernsehkanälen und Videotelefon, sondern vor allem eine Gesellschaft, die – durch die Bürger – über ihre eigenen Verhältnisse informiert ist.

3. Der Datenschutz ist ein schwieriges rechtliches und technisches Problem, aber es kann wissenschaftlich befriedigend gelöst werden. Für die Wissenschaft als Anwender (z. B. für Dauerbeobachtung und Wohlfahrtsmessung) ist der Datenschutz kein Problem: sie ist zwar an Individualdaten, aber überhaupt nicht an individuellen Personen interessiert.

Ich selbst bin kein Datenschutzexperte. Ich habe aber verfolgt, wie innerhalb der Wissenschaft überzeugende Konzepte zur „faktischen Anonymisierung von Daten“ erarbeitet worden sind⁴). Wenn ich es recht sehe, verlangt der Datenschutz keine Lösungen, die prinzipiell und theoretisch unfehlbar sind, sondern „ein am praktischen Schutzbedürfnis der Betroffenen orientiertes Sicherheitsniveau“⁵). Dieses kann von der Wissenschaft garantiert werden. Nicht durch Perfektion, sondern durch entsprechende Strafbestimmungen muß man die verbleibenden Mißbrauchsmöglichkeiten bekämpfen.

Niemand wird auf die Idee kommen, einen Betrieb so zu organisieren, daß Industriespionage prinzipiell ausgeschlossen ist – er wäre nicht arbeitsfähig. Während es aber Industriespionage tatsächlich gibt, sind mir aus der Wissenschaft keine Fälle bekannt und auch keine Motive vorstellbar, die eine außerordentliche Gefahr des Mißbrauchs von statistischen Daten nahelegen. Natürlich kann ich mir außer wissenschaftliche Motive vorstellen, etwa an persönliche Auskünfte über Einkommen, Krankheiten oder auch Meinungen bestimmter Individuen heranzukommen. Aber solche Mißbräuche wären – wenn die Wissenschaftler die notwendigen Schutzvorkehrungen beachtet haben – strafrechtliche Tatbestände. Der Forscher mag sich noch so sehr für Einzelfälle – Wohnquartier und Straße des Befragten, selbst für Einkommensverläufe und Familiengeschichte – interessieren: er will individuelle Konstellationen verallgemeinern; er will nicht in die Privatsphäre von Individuen eindringen.

So ist das Datenschutzproblem ein Problem der Vertrauensbildung, der Sicherung vor Mißbrauchsmöglichkeiten, der Abgrenzung von Forschungsinteressen und Verwaltungspraxis – in der technischen Gestaltung auch ein wissenschaftliches Problem. Aber kein Problem der Wissenschaft.

4. Wir brauchen die Volkszählung. Wir brauchen sie nicht in einer reduzierten Form, sondern in einer inhaltlich gehaltvollen, datenrechtlich sicheren und methodisch publikumstfreundlichen Form. Wenn es keine Volkszählung gibt, werden unvermeidliche Alternativen praktiziert: entweder „heimliche Volkszählungen“ durch Auftragsforschung oder die Zusammenführung von Registern durch die Verwaltung. Diesen Praktiken ist eine öffentlich kontrollierte Volkszählung allemal vorzuziehen.

Die Deutsche Gesellschaft für Soziologie hat sich – im Vorfeld des Urteils des Bundesverfassungsgerichts – nachdrücklich für die Durchführung von Volkszählungen ausgesprochen⁶⁾. Sie hat erklärt: „Eine Volkszählung muß in datenschutzrechtlich unbedenklicher Weise durchgeführt werden.“ Sie hat aber vor allem die folgenden Gesichtspunkte hervorgehoben:

„Stichprobenbefragungen können Volkszählungen nicht ersetzen. Stichproben sind vielmehr auf Zensen angewiesen.“ Alle Stichprobendesigns, einschließlich derer von Mikrozensen, sind auf zuverlässige Vollerhebungen angewiesen. Ohne Vollerhebungen sind keine Fehlerprüfungen möglich. Ohne Vollerhebungen können Ausfälle und Verweigerungen nicht analysiert werden.

„Eine Volkszählung ist unentbehrlich als Datenbasis für Regionalanalysen und Untersuchungen über kleine Bevölkerungsgruppen.“ Tiefgegliederte Berufs- und Wirtschaftsstrukturuntersuchungen, viele bildungssoziologische, stadtsoziologische, sozial-ökologische Untersuchungen – deren gesellschaftspolitische Bedeutung unmittelbar einsichtig gemacht werden kann – sind auf gelegentliche Vollerhebungen angewiesen.

Eine Strategie zur Verringerung des Widerstandes gegen die Volkszählung wird nun in der Beschränkung auf ein Minimum von persönlichen Daten gesehen – Volkszählungen also praktisch nur als minimaler Rahmen für Stichproben und Stichprobenkorrektur. Dagegen sind nachdrücklich Bedenken anzumelden. Walter Müller hat 1982, ebenfalls in einem Vortrag vor dem Statistischen Beirat, aufgezeigt⁷⁾, welche Verluste bereits die für die Volkszählung und die Arbeitsstättenzählung 1983 geplanten Kürzungen mit sich bringen würden: die Verzicht auf Einkommensangaben, auf detaillierte Angaben zur sozio-ökonomischen Stellung, zur Familienzusammensetzung, zum Heiratsjahr, zum Geburtsjahr der Kinder, zum Schul- und Hochschulbesuch. Das war eine platonische Liebeserklärung an die Reichhaltigkeit früherer Volkszählungen gegenüber dem Erhebungsprogramm von 1983, das dann selbst zu Fall gekommen ist.

Überhaupt würde sich eine Untersuchung lohnen, ob nicht die ältere Sozialstatistik insgesamt reichhaltiger war. Dies kann man z. B. deutlich zeigen an früheren Arbeitsstättenzählungen, bei denen die Kombination von Betriebsmerkmalen und Merkmalen der in den Betrieben arbeitenden Beschäftigten viel intensiver möglich war als in dem jüngsten Erhebungsprogramm. Die heute populäre Forderung nach „Statistikbereinigung“ hat ihren Preis. Wo die sozialen Verhältnisse komplizierter werden und sich weiter differenzieren (z. B. die Berufe und beruflichen Anforderungen), wird in der Regel selbst die bloße Fortschreibung überkommener Erhebungsprogramme einen Rückschritt darstellen. Allerdings gibt es in dieser Frage eine Lösungsmöglichkeit außerhalb von Vollerhebungen, d. h. durch reichhaltigere kleinere Erhebungen.

Die skandinavische Alternative zur Volkszählung – die intensive und extensive Zusammenführung von Registern – ist in der Bundesrepublik nicht durchführbar und auch nicht wünschenswert, wenn gerade dem unkontrollierbaren Zusammenspiel verschiedener Verwaltungen im Bereich statistischer Daten besonderes Mißtrauen entgegengebracht wird.

Was geschieht nun aber tatsächlich in der Bundesrepublik, wenn die amtlichen Erhebungen ausfallen oder inhaltlich verarmen? „Die Lösung des Problems ließ nicht lange auf sich warten: wenn nicht die amtliche Statistik, dann eben eine andere. Es bestätigte sich hier wie anderswo, daß überzogene Restriktionen ungewollte Nebeneffekte hervorbringen. Die amtliche Statistik bekam einen nichtamtlichen Konkurrenten. Ein zehnjähriger Wachstums- und Anpassungsprozeß hat in aller Öffentlichkeit eine ganze Branche entstehen lassen, deren Geschäft es ist, statistische Erhebungen durchzuführen.“ Dies nennt Wilfried Legat aufgrund seiner Erfahrungen mit dem Datenbedarf des Verkehrsministeriums die „heimlichen Volkszählungen“⁸⁾, und er beschreibt das neue System nicht ohne Sarkasmus: „Im Umgang mit solchen Firmen reduzieren sich die für die amtliche Statistik geltenden Grundsätze und Prinzipien auf ein simples Vertragsverhältnis zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer. Weil es um Befragungen geht, wird man die Datenschutzbestimmungen beachten müssen. Ansonsten interessiert es kaum jemanden. Die Statistik wird gewissermaßen zu einer reinen Geldfrage. Und Geld ist da: bei den Millionen aus den Forschungsmitteln kann man schon allerhand zählen lassen.“⁹⁾

5. Wir brauchen neben der Volkszählung flexible kleinere Programme. Das Mikrozensusprogramm muß mindestens aufrecht erhalten werden. Im internationalen Vergleich bietet sich die Einführung eines *Minizensus* (etwa nach dem britischen Beispiel des „General Household Survey“ oder dem OECD-Modell eines „Comprehensive Survey“) mit 10 000 bis 30 000 Fällen an.

Auch das Mikrozensusprogramm hat eine Verarmung erfahren und steht in der Gefahr, im Zuge der „Statistikbereinigung“ weitere Einbußen zu erleiden, insbesondere wenn die Zusatzerhebungen früherer Jahre nicht wiederkehren. So hatten wir früher Zusatzerhebungen u. a. zu den Bildungszielen der Eltern für ihre Kinder, zur Phasenerwerbstätigkeit der Frau, zur Betreuung der Kinder berufstätiger Mütter, zum Urlaubsverhalten der Bevölkerung. Eine von der Forschung besonders intensiv genutzte Quelle war die Mikrozensus-Zusatzerhebung von 1971 (MZU 71) über die berufliche und soziale Umschichtung der Bevölkerung, deren Wiederholung heute in kurzer Frist zentrale Informationen über die soziale Schichtung in unserer Gesellschaft, über die berufliche Platzierung, über den Zusammenhang von Bildung und Beruf und viele weitere zentrale gesellschaftspolitische Problembereiche erbringen würde.

Mit dem Mikrozensus-Zusatzprogramm hatte sich die deutsche amtliche Statistik auch ganz vorsichtig, mit zunächst einzelnen Versuchen, in den Bereich der Einschätzungen, Bewertungen und Handlungsabsichten, also der subjektiven Indikatoren vorgewagt. Solche Daten werden in anderen Ländern viel unbefangener erhoben und auch für die Planung und Verwaltung benutzt. Der Grund dafür dürfte u. a. darin liegen, daß in diesen Ländern ein besonderer Typ von Erhebung zur Verfügung steht, den ich hier einmal plastisch den „Minizensus“ nennen möchte: eine Erhebung deutlich unterhalb der Größenordnung eines Mikrozensus – 10 000 bis 30 000 Haushalte –, die in ihrer Flexibilität viele Möglichkeiten der Umfrageforschung nutzt, aber in ihrer Fallzahl größer und damit ertragreicher ist.

In Großbritannien gibt es seit 1971 jährlich den „General Household Survey“¹⁰⁾ mit 15 000 Haushalten, in dem z. B. gefragt wurde nach der Zufriedenheit mit den Wohnverhältnissen, nach Diebstählen im Haushalt, nach der Berufszufriedenheit, nach second jobs, nach der örtlichen Erreichbarkeit von Verwandten. In Schweden gibt es seit 1968, jährlich seit 1974, den

„Level-of-Living Survey“. Er ist explizit mit dem theoretischen Programm konstruiert, Ungleichheiten, Benachteiligungen und Kompetenzdefizite zu ermitteln, und zwar nicht nur im materiellen Bereich (Einkommen, Wohnung), sondern auch im immateriellen Bereich: von Gesundheit und Bildung bis zu den sozialen Kontakten und den Fähigkeiten, mit Behörden umzugehen und in öffentlichen Versammlungen das Wort zu ergreifen.¹¹⁾

Diese Pionierunternehmen haben das Sozialindikatoren-Programm der OECD stark beeinflusst und sind ihrerseits, in ihren neueren Erhebungen, von den OECD-Empfehlungen für vergleichbare „Comprehensive Surveys“ geprägt worden.¹²⁾ So hat Österreich im Rahmen der OECD-Empfehlungen 1978 eine „Erhebung zur Lebenslage“ mit 30 000 Haushalten durchgeführt.¹³⁾ Eine Frage aus dieser Erhebung soll ausführlich zitiert werden:

„Können Sie im allgemeinen: einen Spaziergang machen (etwa ½ Stunde) – eine kurze Strecke (etwa 100 m) laufen – Stiegen steigen – eine schwerere Einkaufstasche (etwa 5 kg) eine kurze Strecke tragen – härtere Nahrung (z. B. einen Apfel) beißen und kauen – das Essen selbst schneiden – leichte Sachen vom Boden aufheben – sich an- und ausziehen – sich niederlegen und aufstehen – innerhalb der Wohnung bewegen: ja, ohne Schwierigkeiten – ja, aber mit Schwierigkeiten – nein?“.

Dies ist der Typus einer in der internationalen Forschung bewährten Fragenbatterie, mit der man in einer einfachen und sehr „lebenspraktischen“ Weise den Gesundheitszustand bzw. das Ausmaß von Behinderungen feststellen kann. Es dürfte leicht einsichtig sein, welche Fülle gesellschaftspolitischer Analysen man mit dieser Frage durchführen kann, wenn man sie z. B. mit Sozialmerkmalen, Angaben über die Wohnung und mit der subjektiven Einschätzung der eigenen Gesundheit (die ebenfalls erfragt wurde) kombiniert. Die deutsche amtliche Statistik ist seit Beginn durch Delegierte in dem genannten OECD-Programm vertreten. Es wäre ein großer Gewinn, wenn sie Anregungen aus diesem Programm – z. B. in Richtung eines „Comprehensive-Survey“ – aufgreifen würde.

6. Die Wissenschaft fordert nicht nur den Zugang zu den Informationen der amtlichen Statistik und ihren Ausbau. Sie kann auch zahlreiche Erfahrungen in der Entwicklung von Methoden und Erhebungsverfahren sowie bei der Auswertung von Massendaten anbieten. Es gibt zahlreiche Möglichkeiten der Zusammenarbeit von amtlicher Statistik und Sozialwissenschaft, die kostengünstig und ertragssteigernd sind. Die amtliche Statistik kann die Erprobung neuer Verfahren in der Wissenschaft beobachten und bei Bewährung dann auf Dauer stellen („institutionalisieren“).

Ein erster Punkt betrifft die Erhebungspraxis. Der Erhebungsbogen der Volkszählung (und anderer amtlicher Erhebungen) ist ein abschreckendes amtliches Formular. Ich kann keine prinzipiellen Gründe sehen, die dagegen sprechen, die Erfahrungen der Umfrageforschung bei der Ankündigung einer Befragung, der Gestaltung des Fragebogens, der Gestaltung der Befragungssituation, der Motivation des Befragten (z. B. durch eine Ergebnisbroschüre) zu nutzen. Ich sehe ein, daß die amtliche Statistik bei vielen Erhebungen, zumal bei der Volkszählung, auf der Auskunftspflicht bestehen muß. Dieser fundamentale Unterschied zur Freiwilligkeit von Umfragen bedeutet nicht, daß die „Auskunftssituation“ nicht bürgerfreundlich und die Formulare nicht stimulierend gestaltet werden können. Hier liegt eine Fülle von Erfahrungen abrufbar bereit.

Ein zweiter Punkt betrifft die Entwicklung von Frageprogrammen. In den „Wohlfahrtssurveys“ 1978, 1980 und 1984 des Sonderforschungsbereichs 3 Frankfurt/Mannheim¹⁴⁾, in anderen Surveys dieses Forschungsbereichs („Lebenslagen-Umfrage“, „Transfer-Umfrage“, „Ar-

beitseinkommens-Umfrage", „Ausländer-Umfrage", neuerdings im „Sozio-ökonomischen Panel") sowie in der „Allgemeinen Bevölkerungsumfrage" 1980, 1982, 1984 des Zentrums für Umfragen, Methoden und Analysen (ZUMA)¹⁵) liegen erprobte Erhebungsprogramme zur Analyse der Sozialstruktur, der Dauerbeobachtung des sozialen Wandels und der Wohlfahrtsmessung vor. Ich erwähne diese Aktivitäten, weil ich an ihnen beteiligt war und sie gut kenne; weitere Beispiele anderer Forschergruppen könnten ebenso genannt werden. Ich erwähne sie aber auch, weil sie nicht zuletzt deshalb durchgeführt wurden, weil zu den dort behandelten gesellschaftspolitischen Fragen amtliche Daten einfach unzureichend bzw. nicht mehr verfügbar waren. Diese Surveys haben vor allem zwei Nachteile: sie umfassen nur jeweils 2 000 bis 3 000 Fälle (das Panel jetzt 5 000 Haushalte), und sie können von der üblichen Forschungsförderung nicht auf Dauer gestellt werden. Wenn die amtliche Statistik in die Richtung eines kontinuierlichen Minizensus gehen will – oder auch für die Wiederaufnahme von Mikrozensus-Zusatzerhebungen: hier liegt eine Fülle von Erfahrungen abrufbar bereit.

Schließlich ist die große Erfahrung zu erwähnen, die das VASMA-Projekt („Vergleichende Analyse der Sozialstruktur mit Massendaten") mit der Entwicklung kostengünstiger Auswertungsverfahren und komplexer Analysemodelle von Zensusdaten gemacht hat.¹⁶) Dieses Projekt hat – aufgrund der gegenwärtigen restriktiven Auslegung der Datenschutzbestimmungen – keinen Zugang mehr zu den neuesten deutschen amtlichen Datensätzen. Aber es hat mit älteren deutschen und neuen ausländischen Zensusdaten eine Fülle von innovativen Analysen vorgelegt, derer sich die amtliche Statistik bedienen kann. Das gleiche gilt für die Integrierten Mikrodatenfiles des Sonderforschungsbereichs 3. Hier gibt es viele Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und amtlicher Statistik.

7. Die Wissenschaft braucht den Zugang zu den Individualdaten der amtlichen Statistik, um den Zusammenhang sozialer Strukturen und individueller Lebensverhältnisse und Lebensverläufe aufzeigen zu können. Die Wissenschaft braucht Informationen über individuelle Verhältnisse jedoch nur in anonymisierter Form, als „Fälle", nicht als persönliche Identität.

Der Grund dafür, warum die Sozialwissenschaften sich nicht mit dem Tabellenprogramm der amtlichen Statistik begnügen können, sondern mit den Daten selbst umgehen müssen, ist ganz einfach. Analyse und Erklärung lassen sich sinnvoll nur als dauernder interaktiver Prozeß zwischen theoretischen Entwürfen und empirischen Kontrollen betreiben. Man kann während des Forschungsprozesses nicht eine Reihe von Tabellen bestellen und sie dann interpretieren; man muß dauernd Tabellen konstruieren, verwerfen und verbessern.

Ich nenne zunächst ein Beispiel aus unseren Wohlfahrtssurveys. Wir sind hier dem sowohl theoretisch als auch praktisch spannenden Problem nachgegangen, wie sich Wohnbedingungen und Wohnzufriedenheit, Einkommensverhältnisse und Einkommenszufriedenheit zueinander verhalten. Nach unzähligen Versuchen haben wir einen Index der Wohnbedingungen aus den Variablen Räume pro Kopf des Haushalts, Kostenbelastung in v. H. des Haushaltseinkommens, Wohnausstattung und Eigentümerstatus konstruiert und zur Wohnzufriedenheit in Beziehung gesetzt. Nach vielen Versuchen haben wir ein Maß eines nach der Zahl der Haushaltsmitglieder degressiv gewichteten Haushaltseinkommens entwickelt und zur Einkommenszufriedenheit in Beziehung gesetzt. Es dürfte einsichtig sein, daß man für solche

Analysen mit den individuellen Merkmalskombinationen, d. h. mit Individualdaten, umgehen können muß.

Dieselbe Erfahrung haben wir bei der Analyse von Massendaten der amtlichen Statistik, z. B. bei der MZU 71, gemacht. Hier wurde – nach vielen Versuchen – schließlich ein Bild der sozialen Schichtung der Bundesrepublik entwickelt, das die Variablen Einkommen, Erwerbsstatus, Geschlecht des Haushaltsvorstands, Bildungsabschluß und berufliche Stellung kombiniert. Dies ist eine deskriptive Analyse. Nehmen wir nun die weitergehenden Versuche multivariater Erklärungen, z. B. der beruflichen Stellung des Haushaltsvorstands aufgrund seiner Schulbildung, seiner Berufsausbildung sowie des Berufs und der Schulbildung seines Vaters: dies ist eine typische Fragestellung, die mit einer Pfadanalyse oder einem log-linearen Modell bearbeitet werden kann. Aber hierzu muß man mit den Individualdatensätzen flexibel umgehen können.¹⁷⁾

Am Ende der Analyse steht dann eine Tabelle, die man im Prinzip auch beim Statistischen Bundesamt bestellen könnte. Allerdings dürfte es nicht zu seinen Analyseroutinen gehören, Pfadanalysen oder log-lineare Modelle zu rechnen. Wichtiger ist aber, daß auf dem Weg zu einer solchen Tabelle Dutzende anderer stehen – nach dem Prinzip von Versuch und Irrtum. Im VASMA-Projekt können inzwischen Hilfskräfte solche Zwischenschritte in einer Stunde erledigen. Jede Tabellenbestellung kostet dagegen Wochen. Es wäre unsinnig, solche Umwege zu gehen. Und wirklich niemand ist bei solchen Analysen an der Aufdeckung der Anonymität des Einzelfalls interessiert, obwohl die genannten Analysen nur durch die Kombination von zahlreichen Merkmalen von Tausenden von Einzelfällen möglich sind. Ich hoffe, daß man durch solche Beispiele und durch den Hinweis auf eine langjährige erfolgreiche Forschungspraxis den Verantwortlichen klarmachen kann, daß die Nicht-Weitergabe von anonymisierten Individualdatensätzen die deutsche Forschung – auch im internationalen Vergleich – schwerwiegend behindern würde. Im Extremfall könnte es soweit kommen, daß wir hier Untersuchungen der Sozialstruktur Ungarns oder Polens durchführen, weil wir über deren Individualdatensätze verfügen, bezüglich der eigenen Gesellschaft aber immer weiter in die Unkenntnis auch elementarer Zusammenhänge zurückfallen.

8. Die amtliche Statistik muß über die Funktion der nationalen Buchhaltung hinauskommen. Sie muß ihre Erfahrung, Zuverlässigkeit und Kontinuität auch zur Analyse und Prognose, und zwar innerhalb von problembezogenen kurzen Reaktionszeiten, einsetzen können. Der Aufwand für Auswertung und Analyse muß gegenüber dem Aufwand für die Datenerhebung erhöht werden.
9. Die amtliche Statistik darf nicht ausschließlich nach den Regeln und in den Verhaltensweisen einer nachgeordneten Behörde operieren. Sie muß ihre Rolle in der Informationsproduktion, Informationsverteilung und Informationskontrolle aktiv wahrnehmen. Diese Rolle ist eine politische, allerdings eine parteipolitisch neutrale Rolle. Die „statistical policies“ sollten explizit definiert und in den Aufgabenkatalog der amtlichen Statistik übernommen werden.
10. Die Sozialwissenschaften sind heute in der Lage, zur Gestaltung einer solchen problemorientierten Statistik einen Beitrag zu leisten. Die neuen Ansätze, z. B. der Wohlfahrtsmessung, der Kohortenanalyse, der Simulation, der Verlaufsanalyse, bieten dazu vielversprechende Möglichkeiten. Die gegenwärtige Situation ist für die Statistik und die Sozialwissenschaften nicht ungünstig. Der Bedarf an kontrollierbaren Beiträgen zur Lösung gesellschaftlicher Probleme ist groß. Solche Lösungsbeiträge können angeboten werden. Dafür können Statistik und Wissenschaft eine angemessene Förderung erwarten, wobei es nicht nur um die finanzielle Unterstützung geht, sondern um die Schaffung der institutionellen Voraussetzungen dafür, das Informationspotential unserer Gesellschaft nutzbar zu machen.

Meine letzten drei Thesen sind informationspolitischer und wissenschaftspolitischer Natur und führen über die Themen Datennotstand und Datenschutz hinaus. An dieser Stelle kann ich nur auf die ausführlichen Begründungen verweisen, die schon vor einigen Jahren für die Etablierung eines leistungsfähigen Systems der Sozialberichterstattung vorgelegt worden sind.¹⁸⁾ Die neue Diskussion um den Datenschutz hat die vielversprechenden Ansätze, die es seinerzeit gab, stagnieren lassen. Ich bin davon überzeugt, daß sich der Nebel lichten wird und daß wir bald eine neue Chance zur Verbesserung des gesamtgesellschaftlichen Informationssystems bekommen werden. Mein Optimismus gründet sich darauf, daß die Sozialwissenschaften in den letzten Jahren beachtliche Fortschritte gemacht haben und daß die Nachfrage der Politik nach seriösen Analysen und begründeten Prognosen nicht geringer, sondern größer geworden ist.¹⁹⁾

Ich kann diese Zusammenhänge hier nicht systematisch darstellen. Ich will zum Abschluß nur auf einige Erfahrungen verweisen, die ich in den letzten Monaten gemacht habe. Die ersten Beispiele beziehen sich auf die Nachfrage nach Analysen. Meine Forschergruppe ist allein in den letzten Wochen gefragt worden, ob sie Analysen anfertigen kann zu Art und Umfang der Selbsthilfepotentiale in Haushalten und privaten Netzwerken, zu den absehbaren Trends der Familienentwicklung und zu der Frage, welche politischen Konsequenzen sich aus einer „Pluralisierung der Lebensstile“ ergeben könnten. Zu diesen Fragen können wir auf der Basis der „Wohlfahrtssurveys“ und ausgewählter Datensätze der amtlichen Statistik, soweit wir zu den Individualdaten Zugang haben, erste Antworten geben. Wir können dabei auch deutlich machen, welchen großen Nutzen für eine weitere Beobachtung der genannten Trends eine Erweiterung der Datenbasis und eine Verbesserung des Datenzugangs haben würde.

Zwei weitere Beispiele beziehen sich auf die Leistungsfähigkeit von Forschungsansätzen, die mit Individualdatensätzen der amtlichen Statistik arbeiten. Die Kommission „Zukunftsperspektiven“ und die Kommission „Weiterbildung“ des Staatsministeriums von Baden-Württemberg haben an das VASMA-Projekt jüngst je einen kurzfristigen Forschungsauftrag vergeben. Der erste Auftrag bestand darin abzuschätzen, mit welchen Wandlungen der Lebensläufe, der Berufsstruktur und der Klassenbildung mittelfristig zu rechnen ist und wie die Bildungsexpansion die beruflichen Chancen der jungen Generation beeinflusst. Das Gutachten konnte diese Probleme natürlich nicht abschließend klären, aber es war innerhalb von zwei Monaten möglich, durch Kombination von Volkszählungs- und Mikrozensusdaten wesentliche Trends zu ermitteln.²⁰⁾ Der zweite Auftrag bestand darin, zentrale Determinanten der Teilnahme bzw. Nichtteilnahme an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung festzustellen. Innerhalb von sechs Wochen war es möglich, mit Hilfe des Mikrozensus von 1978 die bisher bekannten Zusammenhänge deutlich zu verfeinern und bis auf die Ebene einzelner Berufsgruppen und Berufe zu detaillieren.²¹⁾ Die multivariaten Analysen zu dieser Frage waren wiederum natürlich nur durch die Arbeit mit den Individualdaten des Mikrozensus durchführbar. Es dürfte klar sein, daß solche kurzfristigen Aufträge nur dann zu erfüllen sind, wenn es einen langen Vorlauf an Forschungserfahrung in diesem Bereich gibt. Nur der Vollständigkeit halber möchte ich erwähnen, daß Datenschutzprobleme selbstverständlich keinerlei Rolle spielten und daß alle Vorschriften strikt beachtet worden sind.

Die Moral dieser Geschichten ist ganz klar und eindeutig: Es gibt einen dringenden Informa-

tionsbedarf über soziale Strukturen, Prozesse und Wandlungstendenzen unserer Gesellschaft. Die Sozialwissenschaften können einen Teil der Fragen beantworten. Die Antworten können in einer Form gegeben werden, die für die politische Gestaltung relevant ist. Die Zusammenarbeit der Sozialwissenschaft mit der amtlichen Statistik kann die Leistungsfähigkeit beider nachhaltig erhöhen. Dies kann so augenfällig demonstriert werden, daß ich darauf meinen Optimismus hinsichtlich meines Themas begründe: Der Zugang der Wissenschaft zur statistischen Information wird sich in den nächsten Jahren nachhaltig verbessern lassen und von allgemeinem Nutzen sein, wenn die Beteiligten und die Verantwortlichen dazu entschlossen sind.

Anmerkungen

- ¹⁾ Wolfgang Zapf, „Sozialberichterstattung und amtliche Statistik“, Beilage zu: *Wirtschaft und Statistik*, Heft 8, 1974, S. 3–8; hier S. 7/8.
- ²⁾ Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Datenreport. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland*, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 195, Bonn 1983.
- ³⁾ Zapf, „Sozialberichterstattung . . .“, S. 7.
- ⁴⁾ Max Kaase u. a. (Hrsg.), *Datenzugang und Datenschutz*, Königstein 1980.
- ⁵⁾ So eine Formulierung des früheren Bundesdatenschutzbeauftragten Hans Peter Bull, zitiert bei W. Müller, „Empirische Sozialwissenschaft . . .“, s. u.
- ⁶⁾ Vgl. „Stellungnahme des Vorstandes der Deutschen Gesellschaft für Soziologie zur Volkszählung“, abgedruckt u. a. in: *Zeitschrift für Soziologie* 12 (1983), S. 359–366.
- ⁷⁾ Walter Müller, „Empirische Sozialwissenschaft und amtliche Statistik aus der Sicht der empirisch orientierten Forschung“, Beilage zu: *Wirtschaft und Statistik*, Heft 12, 1982, S. 3–9.
- ⁸⁾ Wilfried Legat, „Die heimlichen Volkszählungen“, *Berliner Statistik*, Heft 2, 1984, S. 53–56.
- ⁹⁾ Legat, a. a. O., S. 54.
- ¹⁰⁾ Vgl. Catherine Hakim, *Secondary Analysis in Social Research*, London 1982, chap. 7: „Multi-Purpose National Surveys“, S. 97–123.
- ¹¹⁾ Vgl. National Central Bureau of Statistics, *Living Conditions, Report No. 27, Social Report on Inequality in Sweden*, Stockholm 1981.
- ¹²⁾ Vgl. The OECD List of Social Indicators, OECD Paris 1982; hier S. 15.
- ¹³⁾ Beiträge zur Österreichischen Statistik, Erhebung zur Lebenslage. Ergebnisse des Mikrozensus September 1978, Heft 587, Wien 1980. Wie der Untertitel sagt, handelt es sich bei dieser Größenordnung in Österreich bereits um einen 1%-Mikrozensus.
- ¹⁴⁾ Auswertungen und Studienbeschreibungen sind veröffentlicht u. a. in: W. Glatzer/W. Zapf (Hrsg.), *Lebensqualität in der Bundesrepublik*, Frankfurt 1984; W. Glatzer/W. Zapf, „Die Lebensqualität der Bundesbürger“, Beilage zu: *Das Parlament*, Nr. 44, 1984, S. 3–25.
- ¹⁵⁾ Vgl. K.U. Mayer/P. Schmidt (Hrsg.), *Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften*, Frankfurt 1984.
- ¹⁶⁾ Vgl. zum VASMA-Projekt z. B. die beiden Bände: M. Haller/W. Müller (Hrsg.), *Beschäftigungssystem im sozialen Wandel*, Frankfurt 1983; W. Müller/A. Wilms/J. Handl, *Strukturwandel der Frauennarbeit 1880–1980*, Frankfurt 1983.
- ¹⁷⁾ Vgl. zu den Analysen der MZU 71 durch die Sozialwissenschaften: J. Handl/K.U. Mayer/W. Müller, *Klassenlagen und Sozialstruktur*, Frankfurt 1977.
- ¹⁸⁾ Vgl. u. a. Hans-Jürgen Krupp, *Möglichkeiten der Verbesserung der Einkommens- und Vermögensstatistik*, Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Band 50, Göttingen 1975; Wolfgang Zapf, *Sozialberichterstattung: Möglichkeiten und Probleme*, Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Band 125, Göttingen 1976.
- ¹⁹⁾ Vgl. auch Max Wingen, „Statistik und Politik“, in: *Statistische Information*. Klaus Szameitat zum 70. Geburtstag, Stuttgart 1984, S. 195–202.

²⁰⁾ P. Blossfeld u. a., Sozialstrukturelle Aspekte der sozialen Modernisierung, Gutachten des VASMA-Projekts, Universität Mannheim, August 1983.

²¹⁾ A. Willms/K. Kurz, Die Weiterbildungsteilnahme der Berufstätigen in Baden-Württemberg, Gutachten des VASMA-Projekts, Universität Mannheim, August 1984.

Diskussion

Dr. Freitag:
(Bundesverband
der Deutschen
Industrie)

Die Wünsche, die an die amtliche Statistik gestellt werden, hängen aus ökonomischer Sicht wesentlich von der wirtschaftspolitischen Orientierung als Vorgabe ab. Es ist z. B. ein Unterschied, ob eine angebots- oder eine nachfrageorientierte Politik betrieben wird. Die amtliche Statistik hat sich laut Gesetz als „Statistik für Bundeszwecke“ zu verstehen und dafür ihre Leitfunktion wahrzunehmen. In der Kommentierung des Bundesstatistikgesetzes heißt es u. a., daß die amtliche Statistik auch den Datenbedarf der an der politischen Willensbildung beteiligten Gruppen zu berücksichtigen hat; sodann sind bei der Entwicklung und Ausgestaltung des Programms der amtlichen Statistik auch die Belange der Wissenschaft zu beachten, und als drittes verlangt der allgemeine Informationsauftrag der amtlichen Statistik, daß die Informationswünsche der Befragten nicht außer acht gelassen werden. Man sollte auf die Akzentuierung in dieser Formulierung achten. Es ist zu unterscheiden zwischen dem „wissenschaftlichen Bedarf“ und dem, was aus politischer Akzentsetzung primär vonnöten ist.

Prof. Dr. Grohmann:
(Universität
Frankfurt)

Eigentlich müßten wir auf Expansion drängen; unser Informationsbedarf wird größer, und die Wissenschaft bietet immer mehr Möglichkeiten, auch soziale Phänomene zu untersuchen. Es gibt immer interessantere Fragestellungen, und dennoch sind wir dabei, nur den Bestand zu verteidigen. Immer mehr ist davon die Rede, welche Restriktionen die amtliche Statistik noch auf sich nehmen muß, damit sie überhaupt durchgeführt werden kann.

Eigentlich könnte die Wissenschaft viel mehr leisten. Hierzu ein Beispiel: Es wird heute viel diskutiert über die Förderung der Familie, Familienpolitik, generatives Verhalten. Es ist viel davon die Rede, daß die Bevölkerungsentwicklung der jüngsten Vergangenheit uns in der nächsten Zeit große Probleme bescheren wird. Finanz-, Rentenversicherungsfragen werden in späterer Zeit viele andere Dinge verdrängen; der Arbeitsmarkt ist jetzt belastet, wird später entlastet. Dies alles läßt sich untersuchen mit Hilfe von vorhandenen Statistiken, und dennoch wird immer beklagt, daß man sich bei diesen Analysen sehr an der Oberfläche bewegt, weil man immer nur Altersgliederungen hat, aber kaum noch Familiengliederungen. In einer Studie der Universität Frankfurt, in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, war es möglich, einmal tiefer gegliederte Familienstandsstrukturen zu haben, auch unter Berücksichtigung von Partnerschaftsverhältnissen, von Getrenntlebenden und dergleichen.

Dabei konnten insbesondere Lebensverläufe vom 15. Lebensjahr bis zum jeweils aktuellen Stand sowie Bildungs- und Erwerbsverläufe erfaßt werden. Das kann die amtliche Statistik bisher nicht.

Man kann also tiefergehende Untersuchungen machen, wenn man entsprechende Instrumente anwendet und nicht vor der Frage steht, was aus Datenschutzgründen alles eingeschränkt und verhindert werden muß. Diese Untersuchungsinstrumente sind aber nicht losgelöst von der amtlichen Statistik zu sehen; wir haben vom Statistischen Bundesamt sehr tief gegliederte Tabellen aus Mikrozensus bekommen, um die auf Freiwilligkeit beruhende Erhebung überhaupt vernünftig adjustieren zu können. Die Dinge hängen also unmittelbar miteinander zusammen.

Der Zusammenhang zeigt sich auch an einem anderen Beispiel: die Arbeitsstättenzählung ist im Laufe der Jahrzehnte inhaltlich außerordentlich entleert worden. Sie hat heute nur eine begrenzte Zahl von Fragen, erstreckt sich aber auf die gesamte Wirtschaft. Das wurde möglich durch die Fachstatistiken. Diese Statistiken beschränken sich aber immer auf bestimmte Bereiche, und da wir in zunehmendem Maße Dienstleistungswertschöpfung haben werden und tendenziell reduzierte industrielle Wertschöpfung, sind gerade solche Bereiche, die in zunehmendem Maße interessant sind, von den Erhebungen ausgeschlossen. Sie werden nur in der Arbeitsstättenzählung erhoben.

Bei der Frage, wie man eine Zählung durch eine andere Methode ersetzen kann, sollte man nicht nur feststellen, ob sie bestimmte Mindestforderungen erfüllen kann. Es ist eine gegen die andere insoweit abzuwägen, ob sie auch den vollen Nutzen der anderen Erhebung hat. Wenn wir an die Stelle der Volkszählung einen Mikrozensus oder eine noch kleinere Stichprobe setzen, dann geht natürlich sehr viel Informationsmöglichkeit verloren. Man wird also immer abwägen müssen, welche Restriktionen wir auf uns nehmen müssen und welchen Nutzenentgang wir haben.

Wir sind zur Zeit, ausgelöst durch die allgemeine Stimmungslage und durch die Datenschutzüberlegungen, zu einer erheblichen Reduzierung der Informationsgewinnung gekommen, ohne die Kosten damit zu reduzieren; wir haben bei gleichen Kosten sehr viel weniger Nutzen. Wenn sich die Stimmungslage im Laufe der Jahre wieder etwas wandelt, dann sollten nicht nur die Statistiker über mögliche neue Methoden nachdenken, sondern auch die Datenschützer über die Frage, welche Restriktionen dann noch und welche vielleicht nicht mehr in gleichem Maße notwendig sind wie jetzt. So könnte man

wieder etwas mehr Entfaltungsfreiheit für die Informationsgewinnung der Statistik sichern.

Dr. Büllsbach:
(Landesbeauftragter
für den Datenschutz
Bremen)

Die Frage ist, ob der Datenschutz überhaupt diejenige Einrichtung ist, die Restriktionen schafft, ob die Probleme die hier diskutiert werden, durch Datenschützer hervorgerufen werden. Sind es wirklich die wenigen Datenschützer in Bund und Ländern, die diese Probleme hervorgerufen haben? Ich sage: nein. Die Probleme liegen tiefer.

Wir befinden uns in einem Übergang von der Industriegesellschaft zur „Informationsgesellschaft“, zu einer Gesellschaft, die nicht nur Warenverkehr hat, sondern auch Informationsverkehr. Deshalb ist eine Sensibilisierung auch über den Informationsfluß in der Gesellschaft festzustellen. Wenn es dazu nicht einen Hintergrund in der Bevölkerung gegeben hätte, wären die Datenschützer nicht aus eigener Kraft in der Lage gewesen, eine Volkszählungsdebatte zu führen.

Es geht um das Problem des Persönlichkeitsrechts in einem gesamtgesellschaftlichen Interaktions- und Kommunikationsmuster. Wir sollten die Beziehungen weniger mit Schlagworten, sondern mit rationaler Betrachtung der Beziehungen sehen. Wir Datenschützer sind nicht diejenigen, die sinnvolle Beziehungen konterkarieren, sondern Datenschutz ist ebenfalls im gesamtgesellschaftlichen Rahmen angesiedelt und muß sich den Bedürfnissen stellen und rational vorgehen, wie der Statistiker. Auf die Rationalität kommt es an.

Prof. Dr. Zapf:
(Universität
Mannheim)

Die Wissenschaft vertritt unter anderem auch das Informationsinteresse der Öffentlichkeit und der Gruppen, die nicht über Sonderkapazitäten der Forschung verfügen, wie sie die Industrie hat. Deshalb plädiere ich für einen höheren Rangplatz als den letzten innerhalb der amtlichen Statistik.

Auch in der Sozialwissenschaft haben wir Fingerspitzengefühl genug, mit großen Forderungen zurückhaltend zu sein, wenn es darum geht, die nächste Volkszählung auf den Weg zu bringen. Da werden Sie nicht überlastet werden mit Zusatzanforderungen, die die Sache zusätzlich komplizieren. Wo eine Ausdehnungsmöglichkeit ist, sollten wir sie nutzen, aber auf jeden Fall das bewahren, was wir haben, einschließlich der Zusatzerhebung zum Mikrozensus.

Wissenschaft ist ein interaktiver Prozeß. Man kann nicht unbegrenzt fordern und versprechen, später etwas zu liefern; aber man kann auch nicht umgekehrt erst das überzeugende Modell liefern und wenn dann

das Publikum überzeugt ist, ist es bereit, die empirischen Informationen noch dazuzusteuern, die man braucht, um dieses Modell auszufüllen. Man muß von beiden Seiten aufeinander zugehen.

Dr. Baumann:
(Bundesbeauftragter
für den Datenschutz)

Die künftige Volkszählung erfordert andere Ansätze als bisher. Es ist zunächst zu prüfen, was datenschutzrechtlich zulässig ist oder nicht. Zum Beispiel war § 9 Absatz 1 des Volkszählungsgesetzes 1983 ganz klar nicht zulässig. Dann gibt es aber einen Bereich, den auch das Bundesverfassungsgericht dahingestellt gelassen hat; da besteht die Möglichkeit, daß bei einer entsprechenden Normenklarheit entsprechende Erhebungsmerkmale vorgesehen werden können. Das betrifft den Bereich des bisherigen § 9 Absatz 2 und 3 des Volkszählungsgesetzes.

Es gibt auch Bereiche, in denen man durchaus die Frage stellen kann, auch wenn es datenschutzrechtlich zulässig sein sollte: ist es unabdingbar, daß wir diese Erhebungen durchführen, auf die Gefahr hin, daß es an der Akzeptanz fehlt?

Eine weitere Problematik ist die Weitergabe der Daten an die Gemeinden. Ich bin der Meinung, daß die Gemeinden die Daten zu einem großen Teil brauchen. Andererseits ist aber dort der Bereich, wo möglicherweise das Statistikgeheimnis nicht mehr voll gewährleistet werden kann. Durch die Kleinheit der Gemeinden bleibt das, was der Bürger der Statistik anvertraut, möglicherweise nicht mehr geheim. Das sind die Bereiche, wo der Datenschutz Hinweise geben und Einfluß haben muß.

Hat sich die Wissenschaft Gedanken darüber gemacht, ob bestimmte Bereiche freiwillig erhoben werden können? Die Datenschutzbeauftragten gehen davon aus, daß in Zukunft, zunächst versuchsweise, eine freiwillige Datenerhebung durchzuführen wäre. Es wäre sehr wichtig, wenn vom wissenschaftlichen Bereich Unterstützung käme und Programme durchgeführt würden, die entweder zeigen, daß solche Ergebnisse verwertbar sind oder daß freiwillige Datenerhebung nicht zu solchen Ergebnissen führt.

Hohmann:
(vom Hessischen
Datenschutz-
beauftragten)

Welcher Wissenschaftler, zumal Sozialwissenschaftler, könnte sagen, daß sein Informationsbedarf begrenzt sei oder sich begrenzen ließe? Er ist eigentlich nur begrenzt durch die Informationsverarbeitungskapazität der Wissenschaft selbst.

Beim Rentenantrag ist die Information unmittelbar kausal für die Leistung. Das ist jedem einsichtig, er wird keine Information verwei-

gern, wo ihm Leistung ersichtlich ist. Woran es bei der Statistik fehlt, ist die Plausibilisierung gegenüber dem Bürger, der Zusammenhang zwischen optimaler Information und optimaler Politik. Es wäre eine eminent politische Aufgabe, zu plausibilisieren, wo diese Zusammenhänge liegen.

Worum es dem Datenschutz geht, ist die Regelung der Informationsbeziehungen und Informationsverteilung. Leider müssen wir immer Diskussionen an der falschen Front führen. Wer die Datenschutzgesetze, zumal die aufgeklärten Hessens, Nordrhein-Westfalens und andere, kennt, die Wissenschaftsklauseln haben, sieht, daß es nirgendwo eine materielle Begrenzung der Informationsmenge für die Wissenschaft gibt. Über Verfahren wird man sich jederzeit mit uns verständigen können.

Deiningger:
(Statistisches
Landesamt Baden-
Württemberg)

Viele Probleme sind als Mißverständnis zu erklären. Eines z. B. ist die Behauptung, in der Bundesrepublik Deutschland habe die amtliche Statistik ein Defizit an Methoden. Das andere ist die Forderung aus dem Bereich der Datenschützer nach einer Methodendiskussion zur Freiwilligkeit. Da heißt es dann, es sei nicht genügend geprüft worden, ob gewisse Dinge nicht freiwillig erhoben werden können.

In der Methodendiskussion ist etwas ganz anderes mit „Methodendefizit“ gemeint, wenn es denn ein solches gäbe, nämlich eine Erweiterung der statistischen Methoden. Wir brauchen einen Minizensus, den wir bis jetzt nicht haben, also eine Erweiterung der Methoden, nicht eine Ersetzung.

Ein zweites Mißverständnis gibt es zu den Aufbewahrungsfristen. Die Aufbewahrungsfristen sind lange vor der Datenschutzdiskussion in der amtlichen Statistik eingeführt worden, weil die amtliche Statistik dieses Grundgerüst an Daten über längere Zeit behalten muß, damit Auswertungen gemacht werden können. Auch das Bundesverfassungsgericht hat ja ausdrücklich anerkannt: es gibt keine Zweckbindung der amtlichen Statistik, sondern nur eine allgemeine Erklärung, daß Statistik auf diese oder jene Zielrichtungen ausgerichtet werden könne. Das hieße, nicht Maximalaufbewahrungsfristen, sondern Minimalaufbewahrungsfristen festzulegen, damit man die Daten eine gewisse Zeit lang für wissenschaftliche Untersuchungen zur Verfügung hat.

In diesem Zusammenhang ist auch der Gegensatz zwischen einer verstärkten gesetzlichen Regelung einerseits und der Forderung nach Verstärkung der Analyse andererseits zu bedenken. Bei engerer

Bindung an die Gesetzgebung ist eine flexiblere Datenanalyse nicht möglich.

Was die Freiwilligkeit der Erhebung betrifft, scheint mir, daß vor 30 Jahren die Bürger noch eher geantwortet hätten als heute. Infolgedessen dürften sich die Probleme eher verschärft als vereinfacht haben.

Wenn wir Daten nicht den Kommunen, nicht Regionalverbänden geben dürfen, dann heißt das natürlich, daß die amtliche Statistik selbst in der Lage sein muß, regionalisierte Daten zur Verfügung zu stellen; auch dafür muß eine genügende Genauigkeit, eine genügende Qualität vorhanden sein.

Immer wieder wird gefragt: was nützt die Statistik? Da stellt sich die Frage: Wollen wir immer nur Daten haben, die einen augenblicklichen Nutzen bringen, oder gibt es nicht auch eine statistische Datensammlung als gesellschaftspolitische Aufgabe insgesamt? Soll eine Kulturinstitution nicht auch über sich selbst den Nachfahren Rechenschaft geben? Auch das könnte ein Ziel der Statistik sein.

Prof. Dr. Zapf:
(Universität
Mannheim)

Zum Problem der Freiwilligkeit ist meine persönliche Auffassung, daß man in der amtlichen Statistik von der Auskunftspflicht im Prinzip nicht abgehen darf. Wenn es um „weiche Fragen“ geht, muß man eine Befragung natürlich freiwillig machen; man kann niemanden zwingen, Meinungen zu äußern. Schon bei der üblichen Umfrageforschung, die natürlich freiwillig ist, haben wir das Problem, daß manche Leute x-beliebige Antworten geben, weil sie überrascht wurden und vorher gar nicht nachgedacht haben. Dann kommt Unsinn heraus.

Die Wissenschaft wirft der amtlichen Statistik Methodendefizite nicht vor; wir glauben aber, daß sie sich einfach aufgrund ihrer vielen amtlichen Verpflichtungen in Dinge wie Zeitreihenanalyse und log-lineare Modelle nicht vordringlich einlassen kann, so daß da eine Arbeitsteilung angezeigt ist.

Frau Dr. Bartels:
(Präsidentin des
Statistischen
Bundesamtes a. D.)

In Schweden arbeitet die amtliche Statistik unter völlig anderen Bedingungen. Schweden hat ein Personenkennzeichen; dort führt man aus sämtlichen Verwaltungsregistern, einschließlich Einkommensteuerunterlagen und Sozialversicherungsunterlagen, alle Daten zusammen und veröffentlicht das; und keiner protestiert dagegen. Bei uns ist es anders. Bei Fragen wie: „Welchen Vereinigungen gehören Sie an“, kommt hier sofort die Reaktion: wird jetzt nach RAF-Mitgliedern gefahndet? Wir müssen also etwas vorsichtig sein.

Der Informationsbedarf der Industrie – Anspruch und Realisierung

Thesen

Was erwartet die Industrie von der Statistik?

1. Schätzungen über den Meldeaufwand für die amtliche Statistik belaufen sich für das Produzierende Gewerbe auf rd. 1 Mrd. DM.
2. Für den Bereich des Produzierenden Gewerbes entspricht das Statistik-Programm den Bedürfnissen der Industrie, soweit es um die Erfassung der physischen Produktion geht.
3. Das Indikatorensystem für die kurzfristige Konjunktur- und Marktbeobachtung (Auftragseingänge, Umsätze usw.) hat in den letzten Jahren an Zeitnähe und Verlässlichkeit zugenommen.
4. Größere Industrieverbände ergänzen die amtliche Statistik durch Vorlaufsysteme zur Konjunkturbeobachtung.
5. Die von der amtlichen Statistik erhobenen Strukturdaten reichen zur konventionellen Beobachtung von Strukturrends innerhalb eines groben Rasters aus.
6. Inhärente Stukturschwächen der amtlichen Statistik sind ihre unausgewogene Konzentration auf den Hardwarebereich sowie ihre Unfähigkeit, dem technischen Fortschritt – insbesondere der Softwareentwicklung – zügig zu folgen.
7. Die Aussagefähigkeit der amtlichen Statistik wird von der zunehmenden Tendenz vieler – vor allem großer – Unternehmen beeinträchtigt, ihre Vertriebsabteilungen in rechtlich selbständige Unternehmen auszugliedern.
8. Die Brauchbarkeit von Informationen aus der amtlichen Statistik für die Erstellung von Langfristprognosen – vor allem für die Bereiche der Hochtechnologie – nimmt ab.
9. Input/Output-Informationen verlieren im Vergleich zu Technologieinformationen an Bedeutung.
10. Es besteht ein Erweiterungsbedarf der amtlichen Statistik in Hinsicht auf gleichgewichtige Erfassung des Dienstleistungs- und Softwarebereichs (einschließlich des Handels).

Referat¹⁾

1 Die Industrieunternehmen und ihre Verbände haben ein recht entspanntes Verhältnis zur amtlichen Statistik. Die Datenschutzproblematik ist in der Industrie nicht zum Konfliktfeld geworden. Auch weiß der Unternehmer mehr als der Durchschnittsbürger, daß er vom Staat nichts verlangen kann, was er nicht auch bezahlen muß; er fordert allerdings auch mehr als andere, daß das Kosten/Nutzenverhältnis stimmt. Andererseits ist auch klar, daß statistische Meldedisziplin nicht vom Kosten/Nutzenverhältnis in einem engen betrieblichen Sinne abhängig gemacht werden darf. Bei der amtlichen Statistik geht es nicht nur um Informationen über Märkte und Industriestrukturen, sondern vor allem um den nicht konkret bewertbaren Informa-

tionsbeitrag zur Stabilität des gesellschaftlichen Systems, die ihrerseits eine Existenzvoraussetzung freier Unternehmen ist. Oder einfacher gesagt: statistische Meldedisziplin wäre auch erforderlich, wenn es keinen unmittelbar nutzbaren Rückfluß für die meldenden Unternehmen gäbe.

Aber es ist nicht zu bestreiten, daß die Meldewiderstände kleiner und die Motivation, richtig und pünktlich zu melden, größer ist, wenn das Unternehmen unmittelbar nützliche Informationen, gewissermaßen als Gegenleistung, erhält.

Hinsichtlich des Kostenaspekts gibt es grobe Schätzungen; sie belaufen sich auf eine Belastungssumme der Unternehmen in Höhe von etwa 1 Mrd. DM pro Jahr. Das entspricht ungefähr 10 Prozent des gesamten Aufwandes, den die Unternehmen im Vollzug staatlicher Auflagen haben.²⁾ Eine Untersuchung des Bundesinnenministeriums aus dem Jahre 1981 kommt zu dem Ergebnis, daß der „Eindruck des Übermaßes statistischer Anforderungen . . . sich nicht bestätigt (hat)“.³⁾ Weiter wird dort festgestellt, daß „Ansätze für generelle Verbesserungen der Erhebungsorganisation und -praxis von Bundesstatistiken aufgrund der Angaben der (befragten) Unternehmen nicht zu erkennen (sind)“.

2 Nun kann man sich gewiß nicht damit zufriedengeben, daß der Erhebungsaufwand sich in vertretbaren Grenzen hält. Vielmehr geht es darum, den Gesamtkomplex im Maße des Möglichen zu optimieren. Neben der stets notwendigen Abwägung zwischen Totalerhebungen und Stichproben gehört hierzu vor allem folgendes:

2.1 Es sollte regelmäßig nur erfragt werden, was aus dem Rechnungswesen unmittelbar entnommen werden kann. Diese Forderung bedeutet zugleich eine Beschränkung des statistischen Programms auf die relevanten ökonomischen Strukturdaten und Transaktionen. Relevant in dem Sinne, daß die Unternehmen aus Gründen der Transparenz des Betriebsgeschehens unmittelbar an der Erfassung solcher Zahlen interessiert sind. In dieser Beschränkung liegt auch eine günstige Voraussetzung für die Qualität der statistischen Meldungen. Was man im eigenen Interesse sorgfältig ermittelt hat, ist im allgemeinen zuverlässiger als das, was man gezwungenermaßen nur zu Meldezwecken erfassen muß. Diese restriktive Auffassung ist jedoch nicht absolut zu setzen. Es kann notwendig sein, auch Meldungen abzufordern, die sich nicht unmittelbar aus dem betrieblichen Rechnungswesen ergeben. Aber auch dann ist es vorteilhaft für alle Beteiligten, wenn das Prinzip so weit wie möglich befolgt wird. Etwa, indem die Meldegröße sich aus den Zahlen des Rechnungswesens – wenn schon nicht unmittelbar, so doch wenigstens mittelbar – ableiten läßt.

2.2 Die einseitige Orientierung der amtlichen Statistik auf die physische Produktion ist eine inhärente Systemschwäche. Sie führt nicht nur zu Unausgewogenheit, sondern auch zunehmend zu Informationsverlusten bis hin zu Fehlinformationen. Letzteres vor allem dann, wenn der strukturelle Wandel in der Wirtschaft sich beschleunigt. Nachdem es in den späten siebziger und in den ersten beiden achtziger Jahren zu einer überraschenden Verlangsamung des Strukturwandels gekommen war, ist seither eine deutliche Beschleunigung erkennbar. Sie kommt nicht nur in Befragungen zum Ausdruck, sondern auch im Strukturbild der Auftrags-eingänge im Investitionsgütersektor. Zum erstenmal könnte ein konjunktureller Aufschwung in ein stetiges wirtschaftliches Wachstum einmünden, das von technologischen Impulsen bestimmt wird.

2.3 Die statistische Konzentration auf „Hardware“ vermittelt ein falsches Bild von den eigentlichen Triebkräften des Geschehens. Diese haben ihren Ausgangspunkt in der Mikroelektronik – vor allem und zunehmend in der Softwareentwicklung. Das Problem wird dadurch noch wesentlich verschärft, daß große Unternehmen dieses Sektors, ebenso wie seine Expansion selbst, von der Produktionsstatistik nicht erfaßt werden, obwohl sie mit (importierter) Handelsware den Markt wesentlich bestimmen und große Teile der Nachfrage auf sich ziehen.

2.4 Die starke Konzentration auf die physische Produktion läßt den ökonomisch zunehmend wichtiger werdenden Aspekt der sektoralen Wertschöpfung in den Hintergrund treten. Die tatsächlichen strukturellen Änderungen werden vor allem dann immer undeutlicher, wenn Software unabhängig von der Hardware produziert, also wertschöpfungsmäßig nicht in diese integriert wird. Die Unsicherheit vergrößert sich dann noch dadurch, daß Produktionsbetriebe ihre Softwareabteilungen ausgliedern und eigenständige Vertriebsgesellschaften gründen.

2.5 Das Fehlen eines der Industriestatistik adäquaten Berichtssystems anderer Bereiche führt auch zu einer unsystematischen Erfassung der Makroaggregate. Der expandierende Dienstleistungssektor gerät statistisch aus dem Blickfeld, obwohl die Verschiebungen innerhalb dieses Sektors, ebenso wie seine Expansion selbst, von größtem wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Interesse sind.

2.6 Dies zeigt sich auch an der noch unbefriedigenden Situation beim statistischen Umgang mit Großaufträgen. Auch hier gibt es strukturell wichtige Zusammenhänge, denn der Engineeringanteil an diesen Aufträgen nimmt zu. Diese werden unterschiedlich behandelt, je nachdem, ob das auftraggebende Generalunternehmen als produzierendes Unternehmen meldepflichtig ist oder als Beratungsfirma von der Meldepflicht ausgenommen ist. Damit kommt es auch hier zu der soeben kurz beschriebenen Softwareproblematik.

3 Nun zu einigen Teilaspekten:

3.1 Für das Produzierende Gewerbe gibt es ein den Bedürfnissen der Wirtschafts- und Industriepolitik recht gut entsprechendes Indikatorensystem. Das gilt zunächst für die monatlichen Konjunkturstatistiken (Umsatz, Beschäftigte, Indizes der Auftragseingänge, der Produktion und der Erzeugerpreise). Wichtig für die Beobachtung der Markttendenzen und für die Änderungen der Struktur des volkswirtschaftlichen Produktionsapparates sind die vierteljährlichen Marktstatistiken und die jährlichen bzw. mehrjährigen Strukturerhebungen (Kostenstruktur, Investitionen, Zinsen, Material- und Wareneingang nach Gütersystematik). Leider fehlt dieser umfassenden Darstellung der Gegebenheiten und Veränderungen im Produzierenden Gewerbe ein Pendant für den Dienstleistungsbereich einschließlich Handel.

3.2 Trotz dieser Mängel kann festgestellt werden, daß vor allem die Informationen über das konjunkturelle Geschehen an Qualität zugenommen haben. Seit einigen Jahren ist die Statistik der Auftragseingänge nicht nur zeitnäher, sondern auch zuverlässiger geworden. Die meisten größeren Industrieverbände haben zudem ein ergänzendes Vorlaufsystem entwickelt, etwa durch telefonische Abfragen bei den Marktführern zum frühestmöglichen Zeitpunkt. Dabei

erweist sich, daß qualitative Aussagen zur konjunkturellen Entwicklung nur selten brauchbar sind. Meistens bestätigen sie nur Veränderungen, die sich bereits konsolidiert haben. Bedeutung als Frühinformation haben sie kaum. Demgegenüber werden gute Erfahrungen mit quantitativen Angaben gemacht, wenn zwischen Unternehmen und Verband ein stabiles Vertrauensverhältnis besteht, wenn der Befragungsumfang auf das Wesentliche konzentriert wird und wenn die meldenden und erfassenden Mitarbeiter im persönlichen Kontakt zueinander stehen. Letzteres ist vor allem dann wichtig, wenn ein erheblicher Bereinigungsbedarf besteht, etwa wegen des dominierenden Einflusses von Großaufträgen, oder wenn es darum geht, Übergänge im Geschäftsjahr zu glätten.

3.3 Seit 1976 werden im Rahmen des Produzierenden Gewerbes auch Handwerksbetriebe erfaßt. Der davon ausgehende Einfluß auf die Darstellung der einzelnen Industriezweige ist sehr unterschiedlich. Während er z. B. im Kfz-Sektor bedeutend ist, bleibt er in der Elektroindustrie vernachlässigbar. Die mit dem zahlenmäßig größten Gewicht vertretenen Reparaturbetriebe für elektrotechnische Hausgeräte erreichen einen Anteil am Branchenumsatz von etwa 0,2 Prozent. Demgegenüber fallen Unternehmen mit bedeutender Wertschöpfung und Marktstellung aus der Berichterstattung heraus, weil sie ihren Schwerpunkt im Handel haben. In einigen Sektoren werden die Erhebungsergebnisse deshalb nahezu wertlos. Das könnte nur geändert werden, wenn es eine gesetzliche Meldepflicht nach fachlichen Teilgebieten über das Produzierende Gewerbe hinaus gäbe.

3.4 In einigen Fällen geht die systematische Gliederung an der wirtschaftlichen Wirklichkeit vorbei. Ein Beispiel dazu ist die SYPRO-Gliederung für die Elektroindustrie. Hier kommt der bedeutende Industriezweig der elektronischen Bauelemente als Gliederungsbereich gar nicht vor. Elektronische Bauelemente werden als Restgruppen verschiedenen anderen Sektoren angehängt. In Wirklichkeit produzieren fast 200 Unternehmen ausschließlich oder im Schwerpunkt elektronische Bauelemente. Zusammen mit den in der Regel auch in den Universalunternehmen getrennt gegliederten Unternehmensbereichen dieses Sektors erreichen sie ein Umsatzvolumen von fast 10 Mrd. DM. Dennoch sind sie als eigener Industriezweig statistisch gewissermaßen wegdefiniert und ins Schattendasein einer Restgröße verurteilt. Das ist um so mehr zu bedauern, als es sich dabei genau um den Bereich handelt, der am stärksten von technologischen Impulsen beeinflusst ist und der zudem jährliche Expansionsraten von real 7 bis 10 Prozent aufweist.

3.5 Ein weiteres Charakteristikum dieses Beispiels ist der große Anteil von Software- und Vertriebsaktivitäten. Auf die damit zusammenhängenden Probleme wurde bereits hingewiesen. Wer sich – um es zu überspitzen – den damit zusammenhängenden Meldeschwierigkeiten entziehen will, braucht den Vertrieb nur in ein rechtlich selbständiges Unternehmen auszugliedern. Zusammen mit den Fällen, in denen von Anfang an der Handelsteil den Schwerpunkt bildet, entsteht damit eine statistische Abweichung von der Realität, die zur Unbrauchbarkeit der Statistik zumindest für Teilbereiche – etwa die Beschäftigung – führt. Diese Gefahr ist um so größer, wenn die Gliederung der Statistik von Anfang an den tatsächlichen Gegebenheiten nicht entspricht und wenn sie den Veränderungen nicht zügig folgen kann.

3.6 Wie eklatant diese Mängel sind, läßt sich an einem anderen Beispiel verdeutlichen: Dem Umsatz der Branche Unterhaltungselektronik. Hier hat das zuvor genannte Meldeverfahren eine erhebliche praktische Bedeutung dadurch gewonnen, daß mehrere größere Unternehmen Produktion und Vertrieb in rechtlich selbständige Unternehmen getrennt haben, weil dies ihre Marktbeweglichkeit erhöht. Die Statistik ist nicht in der Lage, dieser Strukturtenz zu folgen, und es kommt zu Fehlinformationen zumindest unter drei Aspekten:

- Erstens sinkt das Niveau der Umsatzwerte, weil für das produzierende Unternehmen Umsätze zum eigenen Vertriebsunternehmen nur zu den konzerninternen Verrechnungspreisen meldepflichtig sind,
- zweitens verschwinden die gerade bei diesen Produkten typischen saisonalen und konjunkturellen Absatzschwankungen, weil das Produktionsunternehmen – jedenfalls innerhalb weiter Spannen – nach Plan fertigt und seine Produktion dem Vertriebsunternehmen auf Lager liefert, und
- drittens verschwindet das Auslandsgeschäft aus der Statistik der Auftragseingänge und Umsätze des Herstellers, weil die Lieferungen an die Vertriebsgesellschaft als Inlandsgeschäft gemeldet werden und damit einen Doppelfehler erzeugen.

Zwar ist vorgeschrieben, Umsätze mit Exporteuren als Auslandsumsätze zu melden, aber damit ist die meldende Stelle überfragt. Die beschriebenen Mängel könnten auch hier nur beseitigt werden, wenn die Meldepflicht auf die Vertriebsgesellschaften ausgedehnt würde.

3.7 Verfolgt man das Beispiel weiter, dann zeigt sich, daß es nicht nur bei den Umsätzen, sondern auch bei anderen wichtigen Indikatoren zu Fehlinformationen kommt. So verändern sich z. B. die Beschäftigtenzahlen durch die Ausgliederung der Vertriebsleute. Sie werden gewissermaßen statistisch wegrationalisiert – z. T. mit gegenläufigen statistischen Produktivitätseffekten. Auch die Auswirkungen auf den Erzeugerpreisindex sind problematisch, weil die internen Verrechnungspreise das Geschehen bestimmen.

Das Beispiel der Unterhaltungselektronik steht nicht isoliert. Es kennzeichnet vielmehr eine Tendenz, die sich in Zukunft dadurch verstärken wird, daß die Trennung von Produktion und Vertrieb, u. a. auch wegen des zunehmenden Einflusses der Software, wegen notwendiger Programmergänzung durch Zukäufe (vor allem durch Eigenimporte) an Bedeutung erheblich zunehmen wird.

4 So viel zu einigen Einzelaspekten. Sie ließen sich noch wesentlich dadurch vertiefen, daß z. B. der Problematik von Großaufträgen im Anlagengeschäft nachgegangen wird. Bekanntlich liegen hier oft zwischen Auftragseingang, Produktion und Schlußabrechnung Zeiträume bis zu zehn Jahren. Kommen diese Aufträge – was der Regel entspricht – diskontinuierlich herein, dann bewirken sie nicht nur erhebliche Abweichungen zwischen Auftrags- und Umsatzwerten im Zeitverlauf, sondern auch statistische Fehlinformationen im Zuge der Auftragsabwicklung, weil es dabei regelmäßig um Konsortialgeschäfte geht, die weit über die sektoralen Branchengrenzen hinausgehen. So sind zwar die Dienstleistungen in den Auftragseingangs- und

Umsatzstatistiken enthalten, werden aber nicht getrennt erfaßt. Der Informationsgehalt beider Statistiken wäre größer, wenn das Zuordnungsproblem besser gelöst wäre. Hier geht es vor allem darum, die tatsächlichen Unterschiede in den Inlands- und Exportaufträgen bzw. Umsätzen zu erfassen, Doppelzählungen zu vermeiden und die Preisgleitklausel-Anpassungen zu berücksichtigen. Zudem verliert sich unter Umständen auch die Unterscheidung zwischen Inlands- und Auslandsgeschäft und damit die genauere konjunkturelle Beurteilbarkeit des Geschehens.

Weil es nun vielfach mehr auf die Veränderungsraten ankommt als auf die absoluten Werte, ist manches weniger schlimm, als es bei einer unreflektierten Mängelaufzählung erscheint. Wir kennen ja die statistische Fehlerglättung, die der Zeitablauf vor allem dann bewirkt, wenn wir unseren Fehlern treu bleiben. Aber darauf ist unter Lernfähigen kein Verlaß. Und es wird schlimm, wenn die Fehler – wie bei einigen der beschriebenen Strukturbrüche – sich vor allem auf die Veränderungsrate oder gar auf deren Vorzeichen auswirken. In solchen Fällen entsteht ein Interpretationsbedarf, der nur in enger Kooperation unter den Beteiligten befriedigt werden kann. Dazu bedarf es fachlich hochsensibilisierter Mitarbeiter der Statistischen Ämter, die möglichst nahe am betrieblichen Geschehen operieren. Es bedarf in den Unternehmen Mitarbeiter, die Statistik nicht als lästige Nebenaufgabe, sondern als interessierte Partner betrachten, und es ist wichtig, daß die Industrieverbände ihre intermediären Möglichkeiten nutzen, um die Qualität der Statistik zu gewährleisten.

Es mag sein, daß der Aufwand von ca. 1 Mrd. DM, den die Unternehmen für Statistikzwecke hinnehmen müssen, tatsächlich keine Überbelastung darstellt. Aber er wäre eine 1 000-Millionen-Fehlinvestition, wenn diese Milliarde für ein durch Desinteresse und mangelhafte Meldedisziplin unbrauchbar gewordenes Informationssystem ausgegeben würde.

5 Zu den ungelösten Statistik-Fragen, die auch die Industrie betreffen, gehören Informationen über den volkswirtschaftlichen Verteilungsprozeß. Obwohl der Streit über verteilungspolitische Fragen ein Dauerthema ist, gibt es über eine so wichtige Größe wie die Unternehmereinkommen keine verlässliche statistische Angabe. Die Zusammenfassung mit Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung sowie anderen Vermögenseinkommen läßt diese wichtige verteilungspolitische Makrogröße weder in ihrem Absolutwert noch als Quote und schon gar nicht in ihrer wirklichen Veränderungsrate erkennbar werden. Das wurde bereits zu Zeiten der „Konzertierten Aktion“ als störendes statistisches Defizit empfunden. Auch der Sachverständigenrat hat diese Situation häufig beklagt und Abhilfe gefordert.

Man kann das aber auch anders sehen. Unternehmereinkommen sind Residualeinkommen und deswegen weit stärkeren Schwankungen unterworfen als die Aggregatgrößen, aus denen sie sich als Restposten ergeben. Zudem schwanken sie prozyklisch, und das bedeutet für die politische – insbesondere für die verteilungspolitische – Diskussion, daß sie zur Überreaktion verführen.

Für sich genommen mag eine solche politische Sicht der Dinge für den Statistiker irrelevant sein, der Wirtschaftspolitiker, der auch die psychologischen Aspekte in sein Operationskalkül

einzu beziehen hat, kann diese potentielle Wirkung von Informationen jedoch nicht außer acht lassen.

6 Lassen Sie mich nun noch kurz auf zwei Punkte eingehen: Auf einige Anforderungen an die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und auf den Prognoseaspekt. Für die einzelnen – vor allem kleinen und mittleren Industrieunternehmen – sind die Daten und Reihen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen meistens nicht von unmittelbarem Verwertungsinteresse. Bei den Industrieverbänden liegen die Dinge hier schon anders. Sie können die Position ihres Industriezweiges im Zuge der strukturellen Änderungen und die Einflüsse des Geschehens in anderen Sektoren auf den eigenen Bereich nur aus diesen Informationen ableiten.

Lange Zeit schien dafür vor allem die Input/Output-Analyse das geeignete Verfahren zu sein. Auch heute kommt ihr noch große analytische Bedeutung zu. Dennoch ist sie wichtiger zur vorsorglichen Steuerung eintretender Rohstoff- und Materialverknappung als zur Marktbeobachtung unter tendenzieller Marktsättigung. Auch als Instrument der sektoralen Strukturpolitik verliert die Input/Output-Analyse um so mehr an Bedeutung, je stärker der Strukturwandel von neuen Technologien, ja letztlich von technischem Wissen dominiert wird. Statistische ex-post-Strukturdaten helfen in diesen Fällen weit mehr, den Bedarf an passiver Anpassung zu ermitteln als den Bedarf an aktiver, vorausgreifender Strukturänderung. Hierzu werden qualitative Aussagen entlang den technologischen Entwicklungslinien zunehmend wichtiger als quantitative Extrapolationen.

Der dabei ins Spiel kommende ökonomische Gesichtspunkt wird vor allem von der rasanten Entwicklung des Preis-/Leistungsverhältnisses auf dem Gebiete der hochintegrierten elektronischen Schaltungen beherrscht. Das Tempo des strukturellen Wandels wird von autonomen Innovations- und Substitutionseffekten bestimmt, die ihrerseits sehr eng davon abhängen, daß das Preis-/Leistungsverhältnis der elektronischen Schaltungen auch weiterhin um Größenordnungen steigt. Man braucht nicht viel Phantasie, um sich vorzustellen, wie diese Entwicklung auf ein Statistiksystem wirkt, das sich vor allem auf die möglichst vollständige Erfassung aller Teilgrößen der physischen Produktion stützt.

7 An dieser Stelle wird der größte Änderungsbedarf sichtbar, mit dem die amtliche Statistik in den nächsten Jahren meines Erachtens konfrontiert werden wird. Bereits heute wirkt sich dieser Prozeß auf die Qualität von Langfristprognosen aus. War es noch vor etwa zehn Jahren möglich, Langfristprognosen – etwa des Binnenmarktwachstums – auf der Basis vorhandener Zeitreihen der Marktentwicklung und abgeleitet aus den langen Reihen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zu versuchen, so wird dies heute immer schwieriger.

Auch die herkömmlichen ökonometrischen Prognoseverfahren stützen sich auf einen Modellrahmen, der immer zerbrechlicher wird, weil die endogene Dynamik des Systems alle Modellkonstanten bedroht. Diese Dynamik gewissermaßen ex ante zu internalisieren, setzt qualitative Urteile voraus, die sich der quantitativen Umformung entziehen.

Unter statistisch-methodologischem Aspekt ist das sicher zu bedauern, denn die Entwicklung auf ökonomischem Gebiet verlief bis in das letzte Jahrzehnt hinein recht vielversprechend. Was heute zu beobachten ist, nämlich die wieder zunehmende Bedeutung qualitativer Urteile, wirkt im Vergleich zur Ästhetik ausgefeilter ökonomischer Prognosemodelle geradezu wie ein archaischer Rückfall. Aber die Welt paßt sich nicht unseren Modellen an, und wir sind gut beraten, wenn wir versuchen, unsere Modelle der zukünftigen Entwicklung vorausgreifend zu konstruieren. Es muß hingenommen werden, daß dabei so mühsam erworbenes Wissen, wie es die Konstruktion von ökonomischen Prognosemodellen voraussetzt, entwertet wird.

Ich habe darauf verzichtet, die sog. „Statistikbereinigungsverordnung“ zu kommentieren. Dies nicht nur, weil ich weiß, daß die Bezeichnung dem Präsidenten des Statistischen Bundesamtes aus guten Gründen mißfällt, sondern weil es noch zu früh ist, hierüber zu rasonieren. Für den überwiegenden Teil der Änderungen hat die Industrie von Anfang an Zustimmung signalisiert.

Meine Ausführungen sollten andererseits aber auch deutlich gemacht haben, daß die größten Mängel in der amtlichen Statistik nicht darin liegen, daß ihr Programm zu groß ist. Sie liegen eher darin, daß es eng in einen starren gesetzlichen Rahmen eingebunden und wegen der Konzentration auf die physische Produktion unausgewogen ist. Erforderlich wäre ein Gesamtsystem, das Handel und Dienstleistungen nach Erhebungsumfang und -methode einschließt.

Die Erwartungen der Industrie richten sich darauf, daß Korrekturen, die hier erforderlich werden, zugleich auch die technologische Entwicklung berücksichtigen. Hierzu muß der systematische Rahmen den Änderungen der Realität schneller und besser angepaßt werden. Die dabei eintretende partielle Entwertung der langen Reihen wird leider nicht zu vermeiden sein. Sie gegen die Realität verteidigen zu wollen, wäre ein fiktives Bestreben.

Die Industrie, die in die amtliche Statistik weit mehr investiert als jeder andere Wirtschaftszweig, darf – so meine ich – von den Statistischen Ämtern verlangen, daß dort ein Höchstmaß an Rationalisierung angestrebt wird. Dazu gehört, daß die technische Ausstattung der Ämter auf dem jeweils leistungsfähigsten Niveau gehalten wird. Vor allem aber muß sichergestellt sein, daß die Zusammenarbeit zwischen dem Statistischen Bundesamt und den Statistischen Landesämtern ohne überflüssige Zeitverluste reibungslos funktioniert.

Lassen Sie mich mit einem Punkt schließen, der zum Tagungsthema einen ganz direkten Bezug hat: Zur statistischen Geheimhaltung. Nach unserer Erfahrung ist die gesetzliche Grundlage in diesem Punkt geradezu perfekt. So weit ich sehe und so viel ich weiß, ist in der Industrie bisher kein einziger Verstoß gegen die statistische Geheimhaltungsvorschrift bekannt geworden. Für die Verfechter eines absoluten Datenschutzes, die auch einen Datennotstand in Kauf nehmen, müßte diese Feststellung eigentlich etwas Beruhigendes an sich haben.

Anmerkungen

¹⁾ Der Verfasser ist Herrn Dipl.-Volkswirt Ulrich Scheinost für wertvolle Hinweise dankbar.

²⁾ Vgl. Klein-Blenkers, in: Beiträge zur Mittelstandsforschung (Gutachten), Otto Schwarz-Verlag, Göttingen 1980.

³⁾ Unternehmensbelastung durch Bundesstatistiken, Bonn 1981, Vorwort und S. 49.

Diskussion

Dr. Dammann:
(vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz)

Flexibilität ist ein spezifisches Problem für die Wirtschaftsstatistiken. Aber das Bundesverfassungsgericht gründet das informationelle Selbstbestimmungsrecht auf die Artikel 1 und 2 GG, d.h. auf die Würde des Menschen und auf die persönliche Entfaltungsfreiheit. Es schlägt hier einen Bogen von den Grundrechten und Freiheitsrechten des einzelnen zur Demokratie; es sagt, informationelle Selbstbestimmung – eigene Entscheidung darüber, was andere mit meinen Daten machen – ist die Voraussetzung für den demokratisch aktiven Bürger. Dieser Zusammenhang ist auf den Bereich Wirtschafts- und Industriestatistiken nicht zu übertragen. Soweit es um das informationelle Selbstbestimmungsrecht geht, ist keine Verbindung zu sehen; das ist ein persönliches Recht. So hat auch der Gesetzgeber beim Datenschutzgesetz den Geltungsbereich eingegrenzt auf die natürliche Person; juristische Personen sind nicht Schutzobjekte des Datenschutzgesetzes.

Daß die Bundesstatistik in der Bundesrepublik die Gesetzesbindung als Formalprinzip sieht, ist nicht durch die Verfassung vorgeprägt; das ist eine ordnungspolitische Entscheidung. Es wäre vorstellbar, daß man da zu anderen Wegen kommt; insofern sind keine prinzipiellen Hindernisse für mehr Flexibilität zu sehen.

Ein Teil der Auskunftspflichtigen sind allerdings natürliche Personen; insofern muß den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts voll Rechnung getragen werden. An dem Gesetzesvorbehalt führt kein Weg vorbei. Die Frage ist nur: wie konkret muß das Gesetz in diesem Bereich sein? Darüber wird man diskutieren können. Wenn das Frageprogramm und auch der Kreis der Auskunftspflichtigen nicht mehr zu aussagekräftigen Ergebnissen führen, dann muß das Gesetz geändert werden. Aber das ist keine Frage an die Datenschützer, sondern in erster Linie eine Frage an die politisch Verantwortlichen, ob sie das Gesetz ändern wollen.

Frau Dr. Bartels:
(Präsidentin des Statistischen Bundesamtes a. D.)

Auf dem Gebiete der Weiterleitung von Einzelangaben gibt es zwar Probleme, aber das viel größere Problem ist die gesetzliche Fixierung des Frageprogramms. Da muß man zu einem Ausgleich kommen zwischen dem Persönlichkeitsrecht des einzelnen und dem Funkzionieren des Staates als Ganzem. Es ist ja auch im Volkszählungsurteil darauf hingewiesen worden, daß der einzelne ein Glied der Gemeinschaft ist und als solches auch gewisse Pflichten hat; die Persönlichkeitsrechte sind nicht uneingeschränkt. Deswegen sollte man auch bei Bevölkerungs- und Sozialstatistiken beim Ausmaß der gesetzlichen Fixierung des Frageprogramms zu einem Kompromiß kommen.

Dr. Hanau:
(Deutsche Bundesbank)

Es scheint, daß die Statistik nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts insgesamt gelähmt ist. Schon seit längerem besteht der Eindruck, daß die Datenschützer ungewollt die Ängste der Bevölkerung artikulieren. Die juristische Argumentation führt in die Sackgasse. Wir müssen uns zurückbesinnen auf das, was statistisches Geheimnis und Datenschutz gemeinsam wollen: den einzelnen Bürger schützen, nicht die ganze Statistik an der Weiterentwicklung hindern. Der Datenbedarf ist groß, und diejenigen, die sich vor den Erhebungen fürchten, wollen doch die Daten haben oder wollen zumindest, daß ihnen damit geholfen wird.

Prof. Dr. Scheid:
(Zentralverband der Elektrotechnischen Industrie)

Es gibt eine sich ausbreitende „pathologische Datenschutzmentalität“, die nicht von den Datenschützern erzeugt wird, bei der aber die Datenschützer die amtliche Personalisierung dieses Problems darstellen. In dem Umfange, in dem sie sich als „Betreiber“ dieser Mentalität betätigen, fördern sie letztlich nicht ihre Anliegen, sondern eher bürokratische Verhältnisse. Die Ursache scheint mir in einem Wohlstandsbedingten, leicht anarchistisch angehauchten Individualgefühl zu liegen, das sich ausbreitet. Es ist in der Jugend stärker ausgeprägt. Herr Dr. Baumann hat gesagt, daß die Volkszählung dann wohl keine Chance habe, wieder stattzufinden, wenn sie in den Verdacht des Bruchs des statistischen Geheimnisses gerät. Dieser Verdacht ist jederzeit auch durch Verleumdung erzeugbar, der Verdacht braucht überhaupt keine sachliche Begründung.

Die Verdachtsmomente gegen die Volkszählung werden noch viel leidenschaftlicher hochkommen, je mehr Dilettanten im Geschäft sind. Die Probleme folgen nicht in erster Linie aus dem Datenschutz; sie sind in der technologischen Entwicklung angelegt. Dieser Vorgang ist bisher niemals in vergleichbarer Weise aufgetreten. Die Wirtschaft entwickelt sich aus der physischen Produktion in die Dienstleistung hinüber; dabei geht es um Werte, die schnell in die Milliarden gehen und die eine Expansionsrate von 20 und mehr Prozent pro Jahr haben. Die amtliche Statistik kann eigentlich nur noch die Reste der Puppe auffinden, aus der sich die Raupe und der Schmetterling entwickeln, aber nicht den Schmetterling. Das ist für Leute, die Jahre dafür investiert haben, die Statistik zu einem umfassenden und ausgefeilten System der Information, der Prognose zu machen, eine schmerzliche Sache. Wir haben vor zwölf Jahren eine Langfristprognose gemacht mit ökonomischen Prognosemodellen und alle waren der Meinung, das Modell war richtig. Wir haben vor einem Jahr wieder eine Zehnjahresprognose gemacht, haben die ökonomischen Modelle nach 40 verschiedenen Ansätzen durchgerechnet und alle haben uns nicht befriedigt. Sie stimmten überhaupt nicht mit dem überein, was

schon in den beiden letzten Jahren die Stützperiode umwirft, aber die Zahlen, die davor liegen, obsolet machten. Hier ist ein Problem von ungeheurer Dynamik, und wenn wir es nicht lösen, werden wir von Meinungsurteilen weit mehr bestimmt werden, als von dem, was uns die Statistik dazu zu bieten hat.

Die Produktion elektronischer Bauelemente hat sich in den letzten acht Jahren zu einer Industrie mit 10 Mrd. gemausert, die nicht einfach mit Hinweis auf die Warenverzeichnisse untergehen darf. Die Betroffenen fragen sich, was sie mit den Statistiken anfangen sollen, wenn sie sich dort nicht finden.

In der heutigen fortgeschrittenen Form der Programmierung von Betriebsabläufen dürfte es keine Schwierigkeit bedeuten, die Dienstleistungen nach dem vorgegebenen statistischen Programm zu erfassen. Probleme liegen hier am Rückstand in der Ausrüstung mit modernen Geräten, der aber im Eiltempo aufgeholt wird. Wer heute noch mit Tinte und Federhalter seine Buchhaltung betreibt, kann im Wettbewerb kaum mehr über das nächste Jahr hinausdenken.

Frau Dr. Bartels:
(Präsidentin des
Statistischen
Bundesamtes a. D.)

Entscheidend ist, wieweit das Frageprogramm im Gesetz festgelegt wird. Wenn es heißt: "... die Warenproduktion gegliedert nach Warengruppen oder Warenzweigen", dann ist das verhältnismäßig allgemein gehalten. Wenn man dagegen die einzelnen Warenzweige oder Warengruppen im Gesetz aufzählt, ist man völlig fixiert. Bisher waren wir immer der Meinung, daß man das nicht bis zum letzten gesetzlich fixieren sollte, weil dadurch jede Aktualisierung der amtlichen Statistik völlig unmöglich wird. Es ist eine Frage des Warenverzeichnisses; wenn das aufgegliedert wird und die neuen Produkte, die an Bedeutung gewinnen, eine Extranummer bekommen, dann ist das Problem einigermaßen gelöst.

Die Statistik sollte sich möglichst an das betriebliche Rechnungswesen anlehnen. Aber auch das wird gegenwärtig diesen neuen Problemen meines Erachtens noch nicht gerecht.

Dr. Weyer:
(Landesbeauftragter
für den Datenschutz
Nordrhein-Westfalen)

Ich bin nicht der Auffassung, daß die Frage der Wirtschaftsstatistik keine grundrechtsrelevante Frage ist, denn ein Teil der Auskunftspflichtigen sind ja natürliche Personen; insofern muß den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts voll Rechnung getragen werden. Die Frage ist nur: wie konkret muß das Gesetz in diesem Bereich sein? Darüber wird man diskutieren können. Wenn ich die Ausführungen von Herrn Scheid in seinem Referat richtig verstanden habe,

bemängelt er, daß in dem angesprochenen Bereich das Auskunftsprogramm und auch der Kreis der Auskunftspflichtigen nicht mehr zu aussagekräftigen Ergebnissen führen. Wenn das so ist, dann muß das Gesetz geändert werden. Aber das ist keine Frage in erster Linie an die Datenschützer, sondern eine Frage an die politisch Verantwortlichen: ob sie in diesen beiden Bereichen – also Frageprogramm und Kreis der Auskunftspflichtigen – das Gesetz ändern wollen.

Dr. Baumann:
(Bundesbeauftragter
für den Datenschutz)

Die Grundsätze des Bundesverfassungsgerichtes zur Datenerhebung bei personenbezogenen Daten müssen natürlich bei Wirtschaftsstatistiken entsprechend angewandt werden. Das können Sie nur am konkreten Fall nachvollziehen; was muß da geregelt werden, welche Erhebungsmerkmale werden hier erhoben?

Datenschutzbeauftragte können nicht Verbündete einer Behörde sein. Jeder Datenschutzbeauftragte gibt seine Tätigkeitsberichte heraus. Da steht seitenweise, wie gut die Verwaltung in Datenschutzsachen funktioniert; aber davon lesen Sie in keiner Zeitung. Deshalb sind wir Datenschutzleute immer „die schwarzen Männer“.

Was wir können, was in unserem Auftrag liegt, ist die Beratungsfunktion, die wir auch ausüben gegenüber dem Statistischen Bundesamt und gegenüber den Ressorts. Diese haben wir sehr aktiv wahrgenommen.

Wenn Ängste artikuliert werden, dann sind das letztlich die Ängste der Bevölkerung, die so „umgelenkt“ werden, daß sie sich als Äußerung des Datenschutzbeauftragten plötzlich in der Zeitung finden. Das ist die Situation, in der der Datenschutzbeauftragte in seiner vom Gesetz angelegten Aufgabenstruktur und in seinem Rollenverständnis leben muß. Wenn es nicht gelingt, das Statistikgeheimnis vollkommen von Zweifeln freizuhalten, dann ist eine Volkszählung wahrscheinlich nicht durchführbar.

Aber das Hauptproblem ist, daß der Bürger sich nicht überfordert fühlen darf durch die Erhebungen im Rahmen der Statistik. Deshalb muß ein maßvolles Abfragen erfolgen. Je mehr Erhebungsmerkmale, je mehr Fragen gestellt werden, desto mehr muß man nachweisen: wozu braucht man das alles? Vor 20 Jahren mußte der Bürger lediglich darüber aufgeklärt werden: wie mache ich das mit diesen Fragebogen? Heute wird gefragt: warum muß ich das machen, wieso braucht der Staat diese oder jene Erhebung? Es muß gelingen, dem Bürger dies darzulegen, um zu einem Erfolg zu kommen.

Dr. Rohmann:
(Deutscher Industrie-
und Handelstag)

Ergänzungswünsche an die amtliche Statistik sehe ich. Auf der anderen Seite geht die Tendenz eher dahin, mehr Entlastung zu bekommen als noch zusätzliche Auskunftswünsche der Wirtschaft und der Unternehmen zu erfüllen. So ist zumindest die Meinung in der Wirtschaft, und man hat mit den Schlagworten „Statistikbereinigung“ und „Entbürokratisierung“ auch Hoffnungen geweckt, daß es nicht mehr Statistik geben wird, sondern weniger, wenn dem auch aus der statistischen Sicht beachtenswerte Gründe entgegenstehen. Ich möchte dem Eindruck widersprechen, die Industrie und darüber hinaus die Wirtschaft habe Wünsche in Richtung auf mehr Statistik, während aus den Unternehmen an uns genau die umgekehrten Wünsche gerichtet werden.

Dr. Kolfenbach:
(Bundesministerium
für Wirtschaft)

Wir sind bestrebt, soweit es notwendig erscheint, die Industriestatistik zu aktualisieren und anzupassen. Wir haben z. B. in der Statistikbereinigungsverordnung auf die Durchführung einer statistischen Erhebung der fachlichen Unternehmensteile verzichtet. Die Untersuchungen vor Ort haben ergeben, daß die deutsche Industrie zu dieser Erhebung nicht in der Lage war, deshalb hat der Bundeswirtschaftsminister und der Bundesgesetzgeber darauf verzichtet. Das mag ein Beispiel dafür sein, daß wir uns auf der einen Seite den neuen Anforderungen, aber auf der anderen Seite auch den statistischen Realitäten unterwerfen müssen.

Als zweiten Punkt möchte ich die Ausführungen zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung herausheben. Frage: Was bringt sie mittleren und kleinen Unternehmen? Wenn man einen Antrag zur Rentenversicherung ausfüllt, ist der direkte Bezug zu einem unmittelbaren Entgelt jedem ersichtlich und klar. Aber bei unseren Daten, die wir im „System“ weiterverarbeiten, wie der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, besteht kein unmittelbarer Zusammenhang zu finanzwirksamen Vorgängen. Deshalb ist es sehr schwierig, der Industrie und den Auskunftspflichtigen klar zu machen, wozu ihre Daten im weiterverarbeitenden System verwendet werden. Wenn wir am Jahresende vom Wachstum, von Produktivität sprechen, dann sind das auch Unterlagen für Lohnverhandlungen in mittleren und kleinen Unternehmen. Wir sollten alle bemüht sein, diesen mittelbaren Zusammenhang von Erhebung, Weiterverarbeitung und Nutzung immer wieder deutlich zu machen.

Prof. Dr. Scheid
(Zentralverband der
Elektrotechnischen
Industrie)

Es ist richtig, daß die Widerstände gegen die statistischen Meldungen auch wegen des Aufwandes immer vorhanden sind; aber ich höre darüber viel weniger Klagen als über die mangelnde Qualität der Statistik, vor allem bei den neuen Technologien, und ich höre Klagen von kleinen und mittleren Unternehmen darüber, daß der Verband Statistiken liefert, mit denen sie nichts anfangen können.

Von der Erhebungsseite her hören wir relativ wenig, und wir tun auch in den Verbänden sehr viel dafür, daß die Bereitschaft, sich hier zu engagieren, erhalten bleibt. Eine Funktion der Verbände besteht darin, zu motivieren und Verständnis für die Situation zu schaffen – und dann auch zu helfen, aus unrichtigen Meldungen durch Rückfrage noch richtige zu machen.

Ich bedaure sehr, daß auf die fachliche und weitere Untergliederung der Unternehmensteile verzichtet worden ist. Die Statistik hätte wahrscheinlich, gemessen an dem Gesamtvolumen, keine wesentliche Erschwernis bedeutet, aber erheblich an Aussage gewonnen. Auch ein kleiner Unternehmer weiß, daß die Informationen aus der amtlichen Statistik in die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen eingehen, und die Rückwirkungen für ihn erkennt er sehr wohl; nur ist es für ihn eine ganz andere Sache, wenn er etwas meldet, von dem er weiß, daß es eine Marktanalyse für den nächsten Monat für ihn verbessert. Hier sehe ich keine großen Widerstände, wenn dem Unternehmer verständlich gemacht wird, daß dies alles Existenzvoraussetzung für ein funktionierendes Unternehmen in einer transparenten Umwelt ist. Er gibt seine Meldungen ab, wenn er das nicht als eine Überforderung eines unsinnigen bürokratischen Prozesses versteht, und dieses zu verdeutlichen, ist unsere gemeinsame Aufgabe.

Der Bedarf der politischen Instanzen an aktuellen statistischen Informationen – Wunsch und Wirklichkeit

Thesen

Der künftige Bedarf von Politik und Verwaltung an Informationen läßt sich leichter formulieren, wenn man die Unterschiede zu den siebziger Jahren deutlich macht. Dabei soll folgenden Fragen nachgegangen werden:

1. Was waren die wichtigsten Aufgaben in den vergangenen Jahren?

Die siebziger Jahre waren gekennzeichnet durch Reformbemühungen in Bund, Ländern und Gemeinden mit den zugehörigen umfassenden Programmen und Plänen. Eine besonders intensive Ausformung erlebte in dieser Zeit das System der räumlichen Planung (Bundesraumordnungsprogramme, Landesentwicklungsprogramme, Regionalpläne, Stadtentwicklungspläne sowie Flächennutzungspläne und Bebauungspläne). Zum Teil wurden gesetzlich vorgeschriebene Berichtspflichten hinzuaddiert (Bundesraumordnungsbericht, Landesentwicklungsberichte, Regionalberichte).

Aber auch verschiedene Fachplanungen etablierten ein umfassendes Planungssystem:

- Die Verkehrsplanung mit dem Bundesverkehrswegeprogramm und den Bundesfernstraßenprogrammen, den Landesstraßenprogrammen sowie Generalverkehrsplänen für Regionen und Gemeinden,
- die Bildungsplanung mit Bildungsgesamtplänen sowie sektoralen Ausbauplanungen für Hochschulen, allgemeinbildendes Schulwesen und berufliche Bildung,
- die regionale Wirtschaftspolitik mit den Rahmenplänen in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“,

um nur einige Beispiele zu nennen.

2. In welchem Umfang und in welcher Form wurde der Informationsbedarf damals gedeckt?

Der Informationsbedarf für diese und andere Planungen und Programme überstieg bei weitem das Informationsangebot. Es fehlten vor allem aussagekräftige Daten für die großenteils neuen Sachverhalte, da diese in den Erhebungsprogrammen der amtlichen Statistik nicht enthalten waren. Bei den vorhandenen Daten krankte das Angebot an der erwünschten Aktualität. Es wurden Auswege gesucht: Neue Forschungsinstitutionen wurden errichtet, eigenständige Erhebungswege. Vor allem aber wurde durch aufwendige Verarbeitungsmethoden der Mangel an aussagekräftigen Daten verschleiert („Methoden-Overkill“). Ganz ohne Zweifel blieb das Datenangebot damals weit hinter den Wünschen und Notwendigkeiten zurück. Etwas überzeichnet könnte man formulieren: Die Programme warteten die benötigten Daten nicht ab und die Politik wartete auch nicht auf fundierte Programme.

3. Welche Akzentverschiebungen haben sich zwischenzeitlich nach Inhalt und Verständnis in der planenden Verwaltung ergeben?

Heute ist das Interesse an den Plänen und Programmen der siebziger Jahre stark zurückgegangen. Zum Teil hat sich das politische Interesse verlagert (z. B. Bildungspolitik). Zum Teil ist die „Erstausstattung“ mit Plänen und Programmen geleistet (z. B. räumliche Planung). Neue Programmatik ist kaum hinzugekommen (Naturschutz und Landschaftsplanung, Technologiepolitik, Energiepolitik und Energieeinsparung). Wesentlicher ist, daß sich die politischen Fragen stärker zugespitzt und somit stärker spezialisiert haben:

- Wohnungsnot bei Wohnungsleerständen?
- Anhaltender Flächenverbrauch trotz rückläufiger Bevölkerung und stagnierender Wirtschaft?
- Arbeitslosigkeit bei Arbeitskräftemangel in bestimmten Qualifikationsbereichen?

- Überkapazitäten im Bereich der sozialen Infrastruktur?
- Rolle der Fußgänger und Radfahrer in der Verkehrsplanung?
- Entstehungsbedingungen neugegründeter Unternehmen als Ansatzpunkt einer neuen regionalen Wirtschaftspolitik?

Daneben ist das Interesse der Politik am Vollzug der im Überfluß vorhandenen Programme und Pläne deutlich gestiegen. Die zugehörigen Begriffe: Evaluierung, Vollzugskontrolle, Erfolgskontrolle. Neue Vorhaben müssen in eine immer kompliziertere reale und administrative Landschaft eingepaßt werden. Dafür schwerfällige Plan- und Programmfortschreibungen einzuleiten, erscheint nicht lohnend. Von daher ist das Interesse an einzelfallbezogenen „Verträglichkeitsprüfungen“ (Raumverträglichkeitsprüfung, Umweltverträglichkeitsprüfung, Sozialverträglichkeitsprüfung) stark gestiegen.

4. Welche Formen der Informationsbeschaffung leiten sich daraus ab?

Die Diskrepanz zwischen dem Informationsbedarf und dem Datenangebot hat sich dadurch im Vergleich zu den siebziger Jahren noch deutlich vergrößert. Im Bereich der Umwelt-, Technologie- und Energiepolitik gibt es kaum etablierte Datenbeschaffungswege. Die spezialisierten Fragestellungen erfordern eine tiefe zeitliche, regionale und sachliche Disaggregation der Daten. Der Anspruch an die Aktualität der Daten ist noch höher geworden, da man nicht ganz zu Unrecht vermutet, daß man die veränderten Trends in vielen gesellschaftlichen Bereichen Mitte der siebziger Jahre rein informativ verschlafen hat. Für die einzelfallbezogenen Verträglichkeitsprüfungen erscheint es a priori aussichtslos, auf vorprogrammierte Datenquellen zurückgreifen zu wollen.

Will man auch nur einen kleinen Teil des künftigen Informationsbedarfs der Politik und Verwaltung datengestützt unterlegen, müßten zwei bislang kaum ausgebildete Organisationsformen der Datenbeschaffung rasch entwickelt werden:

- (1) Die fallbezogene Datenkollektion im Rahmen und innerhalb der Laufzeiten von administrativen Verträglichkeitsprüfungen,
- (2) höherprozentige Stichproben (1 Prozent bis 0,1 Prozent) zur repräsentativen Datenbeschaffung für „strategische Fragen“ in der Politik.

Demgegenüber können Vollerhebungen herkömmlicher Art zurücktreten, da diese von ihrer Wesensart her weder hinreichend aktuell noch fachlich ausreichend speziell sein können.

Referat

Vorbemerkung

Das erste Wiesbadener Gespräch findet im Vorfeld eines erneuten Anlaufs zu einem Volkszählungsgesetz statt. Ich habe daher Verständnis dafür, daß Sie vorrangig zwei Fragen interessieren:

- Wie läßt sich der Bedarf an einer Volkszählung überzeugend begründen?
- Wie lassen sich Informationsbedarf und Datenschutz in Übereinstimmung bringen?

Mein Thema ist allerdings ohne direkten Bezug zur Volkszählung und zum Datenschutz formuliert. Es gibt auch keinen kurzschlüssigen Zusammenhang zwischen dem Datenbedarf von Politik und Planung und dem Datenangebot einer allgemeinen Volks- und Berufszählung. Die einfache Formel: Ohne Volkszählung keine gute Planung und ohne gute Planung keine gute Politik sollte man daher nicht bemühen.

Ich werde im Teil I einen Rückblick auf die Planungssysteme der sechziger und siebziger Jahre und deren Datenbedarf geben. Ein Ausblick auf die Aufgaben und das veränderte Planungsverständnis in den achtziger Jahren schließt sich im Teil II an. In den Schlußbemerkungen werde ich dann einige Konsequenzen für Aufgaben und Organisation der amtlichen Statistik darlegen und dabei auch den Totalzählungen eine Position zuweisen (Teil III).

Teil I

1 Die Planungssysteme der sechziger und der siebziger Jahre

Anfang der sechziger Jahre mit dem Übergang von der Ordnungs- zur Leistungsverwaltung nahmen sich Staat und Gemeinden immer mehr Aufgaben der Daseinsvorsorge an und bauten die zugehörigen Planungssysteme auf. Diese Entwicklung erreichte Ende der sechziger Jahre mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz, mit der Einrichtung der Gemeinschaftsaufgaben und der großen Finanzreform einen Höhepunkt. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit werden die wichtigsten Planungssysteme in Erinnerung gerufen:

1.1 Räumliche Planung

Seit 1960 verpflichtete das Bundesbaugesetz die Gemeinden, ihre räumliche Entwicklung in einem zweistufigen System der Bauleitplanung zu regeln. Die Bebauungspläne sollen aus Flächennutzungsplänen heraus entwickelt werden. Aufbauend auf Vorläufergesetzen in den Ländern schuf der Bund 1965 für die übergemeindliche Planung das Raumordnungsgesetz als Rahmengesetz für die Landesplanungsgesetze der Länder. Auf dieser gesetzlichen Grundlage entstanden Landesentwicklungspläne und Regionalpläne für die Regionen sowie ein Bundesraumordnungsprogramm.

Die Raumordnungsgesetze des Bundes und der Länder verpflichteten die staatlichen Planungsträger zugleich zu Raumordnungs- und Regionalberichten in regelmäßigen zeitlichen Abständen, um über den Vollzug der Pläne Rechenschaft zu legen und neue Entwicklungstendenzen für eventuelle Korrekturen aufzuzeigen.

1.2 Für den planmäßigen Einsatz der öffentlichen Mittel in vielen Infrastrukturbereichen entstanden neben der räumlichen Planung eigenständige Planungssysteme: Die Fernstraßenplanung, die Bildungsplanung, die Krankenhaus-Bedarfsplanung sowie die Rahmenpläne für die Gemeinschaftsaufgaben zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und „zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. Eine Reihe weiterer gesetzlich nicht verankerter Fachplanungen im Infrastrukturbereich sind hinzuzudenken: Wasserwirtschaftliche Rahmenpläne, agrarstrukturelle Vorplanungen, Waldfunktionspläne, Programme für den öffentlichen Nahverkehr, Kindergarten-Bedarfsplanungen, um nur einige davon zu nennen.

Zumindest teilweise handelte es sich um stark ausgefächerte und formalisierte Planungen, wie das Beispiel der Verkehrswegeplanung zeigt. Für die Bundesfernstraßen werden langfristige Bedarfspläne, mittelfristige Programme und einjährige Maßnahmenplanungen erarbeitet und in regelmäßigen Abständen fortgeschrieben. Um Planungssicherheit für einzelne Maßnahmen zu erreichen, werden zuerst Linienbestimmungen und anschließend Planfeststellungen getätigt. Auf der Ebene der Länder wiederholt sich im Prinzip diese Planungsabfolge für den Bereich der Landesstraßen. Für die innergemeindlichen Hauptverkehrsstraßen werden im Rahmen der Gemeinde-Verkehrsfinanzierung mehrjährige und einjährige Bedarfsprogramme aufgestellt. Um die Koordination zwischen den verschiedenen Verkehrsbereichen zu leisten, hatte der Bund in den siebziger Jahren ein koordiniertes Investitionsprogramm (KIP) erfunden.

Zur Koordination der verschiedenen verkehrlich bedeutsamen Maßnahmen auf kommunaler und regionaler Ebene hatten sich schon früh die Generalverkehrspläne eingebürgert.

1.3 Stadterneuerung und Stadtentwicklung

Mitte der sechziger Jahre gingen zunehmend mehr Städte dazu über, die längerfristige kommunale Entwicklung fachübergreifend zu planen, um die bisherige Separation der verschiedenen Fachplanungen zu überwinden. Das Zeitalter der Stadtentwicklung, der Stadtentwicklungspläne und der mittelfristigen Investitionsplanungen begann. Die Länder folgten diesem Trend mit unterschiedlicher Intensität und unterschiedlichem Tempo. Anfang der siebziger Jahre entstand z. B. das „Nordrhein-Westfalen-Programm 1975“ oder ein ähnliches Programm für Hessen mit dem Titel „Hessen 80“.

Mit Verabschiedung des Städtebauförderungsgesetzes 1972 haben sehr viele Gemeinden begonnen, förmliche Sanierungsgebiete auszuweisen. Voraussetzung für die förmliche Ausweisung sind „vorbereitende Untersuchungen“, die vom Gesetzgeber vergleichsweise genau geregelt wurden. Darüber hinaus sind im Gesetz ausführliche Vorschriften für die Beteiligung der Bürger und für die Aufstellung von Sozialplänen enthalten. Zusammengefasst entstand damit ein neuartiger Planungsbereich mit gesetzlich sehr ausführlich geregelten Informationsgrundlagen.

Um das Bild abzurunden, sind noch die verschiedenen Planungssysteme im Bereich der Finanzplanung zu erwähnen. Dazu gehören die Steuervorausschätzungen, die mittelfristige Finanzplanung und die mittelfristige Investitionsplanung auf allen Ebenen des föderativen Staatsaufbaus. Länderweise unterschiedlich, wohl ebenso von Gemeinde zu Gemeinde verschieden, wurde deren Regionalisierungs- und Sektorierungsgrad ausgeformt.

2 Datenbedarf

Viele der vorher angeführten Planungen wurden in den zurückliegenden Jahren ohne Abstützung auf empirische Grundlagen entwickelt. Zum Teil hatten die Administrationen und

die politischen Vertretungskörperschaften kein Interesse an einer empirischen Fundierung. Zum Teil waren die Daten nicht oder nicht mit vertretbarem Zeit- und Kostenaufwand zu beschaffen.

Hier interessiert nicht das komplizierte Verhältnis von Politik und Planung, das zu unterschiedlichen Einstellungen gegenüber rationaler Politik führt. Von Interesse ist lediglich die Beurteilung des Datenangebotes, insbesondere mit Blick auf das Datenangebot der amtlichen Statistik.

Dieses war in der Vergangenheit in vierfacher Weise unzulänglich:

- mangelhafte Aktualität; in der Not wurde häufig mit Daten gearbeitet, die eigentlich veraltet waren (z. B.: Abgrenzung der Arbeitsmarktregionen für Zwecke der regionalen Wirtschaftsförderung mit Pendlerdaten des Jahres 1971, die dann zwangsläufig zu kontroversen Debatten über die Zweckmäßigkeit der Abgrenzung der Fördergebiete unter den Bedingungen des Jahres 1982 führten),
- fehlende fachliche Breite; für wichtige Politikbereiche gab es überhaupt keine amtlichen Daten und für andere gab es diese im Überfluß (so fehlen z. B. bis heute verlässliche Angaben über die Inanspruchnahme von Siedlungsflächen durch private Haushalte, Betriebe und Infrastruktur, während im Bereich der Agrarstatistik beinahe jeder Grashalm gezählt wird),
- unbefriedigende Tiefengliederung der Merkmale; es konnten insbesondere die sozialen Auswirkungen von Planungen kaum nachgezeichnet werden, da die dafür notwendigen Merkmale nicht beigefügt waren (z. B.: Die Versorgungssituation bestimmter Bevölkerungsgruppen mit Wohnungen läßt sich nicht studieren, wenn die Ausstattungsmerkmale der Wohnung nicht mit der Miete und mit der Einkommensbelastung zusammengeführt werden können),
- komplizierte organisatorische Zugänglichkeit; selbst die Daten, die vorhanden waren, konnten häufig nicht genutzt werden, da es unüberwindbare zeitliche und bürokratische Zugangssperren im Bereich der amtlichen Statistik gab (z. B. inkompatible Konventionen der Datenverarbeitung).

Im Bereich der Planung und der politischen Entscheidungsvorbereitung haben sich daher eine Vielzahl von Datenbeschaffungswegen eingebürgert, die abseits der amtlichen Statistik liegen. Dazu gehören:

- die ad-hoc-Erhebung (häufig angewandt in wissenschaftlichen Gutachten, im gesamten Bereich der Bauleitplanung, in der Stadterneuerung, in der Verkehrsplanung),
- die Nutzung von Daten aus dem Bereich der Verwaltung durch die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange bei Planungsverfahren (Bauleitplanung, Planfeststellungen, Raumordnungsverfahren),
- die Organisation spezifischer Dateien durch Kombination verschiedener in Verwaltung und Statistik vorhandener Daten (z. B. Infrastrukturdateien),

- die Anlage wiederholbarer repräsentativer Umfragen im Sinne von „Berichtssystemen“ (z. B. die KONTIV-Befragungen des Bundesministers für Verkehr, um regelmäßigen Aufschluß über das Verkehrsverhalten zu bekommen oder die verschiedenen Meinungsumfragen der Umfrageinstitute, die von einzelnen Städten oder von Einrichtungen der Länder oder des Bundes in Auftrag gegeben wurden),
- die Expertenanhörung, bei der empirische Erfahrungen aus ganz unterschiedlichen Datenquellen zusammengetragen werden.

Diese Übersicht erscheint notwendig, um dem Eindruck in der Öffentlichkeit vorzubeugen, daß Planung ohne amtliche Statistik nicht funktionieren kann. Dies gilt insbesondere mit Blick auf den Stellenwert von Volkszählungen. So betrachtet wäre die Planung in den zurückliegenden Jahren schon deswegen nicht mehr möglich gewesen, weil die letzte Volkszählung zwischenzeitlich 14 Jahre zurückliegt.

Es läßt sich eine allgemeine Regel aufstellen: Je ortsspezifischer ein Problem, je differenzierter die Beurteilungsnotwendigkeiten und je spezieller der Sachverhalt ist, um so weniger sind Daten aus der amtlichen Statistik geeignet, hier einen Problemlösungsbeitrag zu liefern.

Teil II

1 Struktur künftiger Planungsaufgaben

Die nächste Volkszählung – sollte sie 1986 tatsächlich stattfinden können – wird frühestens 1988 Daten liefern können. Wenn sich der Aufwand dafür lohnen soll, dann sollten die Daten auch noch Aussagekraft in den neunziger Jahren haben, da sich Volkszählungen nur in großen Abständen wiederholen lassen. Es ist also ein Ausblick auf den Informationsbedarf der Planung und der Politik in den achtziger und neunziger Jahren notwendig.

Mitte der siebziger Jahre hat sich – lange Zeit vergleichsweise unbemerkt – eine Zäsur in den gesellschaftlichen und politischen Verhältnissen eingestellt, die auf die veränderten Bedingungen einer nicht mehr wachsenden Wirtschaft und Gesellschaft zurückzuführen sind. Bestehende Aufgabenfelder in Planung und Politik verändern dadurch ihre Qualität; völlig neue Aufgabenfelder treten hinzu.

1.1 Veränderung bestehender Aufgaben

Wir müssen zur Kenntnis nehmen, daß in den eingangs dargestellten Planungs- und Politikbereichen weitgehend flächendeckend Pläne und Programme vorhanden sind. Die Periode der planerischen „Erst-Inventur“ liegt also hinter uns. Der Schwerpunkt der planerischen und politischen Aufgaben liegt somit

- bei dem Vollzug dieser Pläne,
- bei der Erfolgskontrolle
- und bei der Fortschreibung der Pläne und Programme.

Planvollzug ist mit zum Teil sehr „spitzfindigen“ instrumentalen Problemen verbunden. Erfolgskontrollen stellen hohe Ansprüche an die Aktualität der Daten, weil man naturgemäß nicht Daten verwenden kann, die in einer Zeit erhoben wurden, wo die Pläne und Programme noch keine Wirkung entfaltet haben. Planfortschreibung erfolgt partiell. Die Korrekturen erfolgen im sachlichen und räumlichen Detail. Einzelne Vorhaben werden in die vorhandene Programmstruktur eingepaßt.

Zwei Beispiele zur Veranschaulichung:

Infrastrukturplanung muß sich in Zukunft mit der Modernisierung und der organisatorischen Veränderung vorhandener Infrastrukturkapazitäten befassen, da ein hohes Niveau der Versorgung erreicht ist und bei teilweise schrumpfender Nachfrage sehr differenzierte Veränderungen zu erwarten sind. Infrastrukturplanung geht somit weg von der bisher betriebenen Standort- und Kapazitätsausbauplanung, die man mit relativ einfachen regionalisierten Prognosemodellen absichern konnte. Für Erhaltungsinvestitionen und organisatorische Veränderungen benötigt man detaillierte Kenntnisse der baulichen Struktur, der technischen Ausstattung, der Personalqualifikation und der innerbetrieblichen Organisationsverhältnisse. Man denke z. B. an den komplizierten Vorgang der Umstrukturierung der geschaffenen Hochschulkapazitäten oder der Neuorganisation des Bäderwesens in einer größeren Stadt.

Im Bereich der räumlichen Planung konzentriert sich die Aufgabe auf eine partielle Fortschreibung von Regionalplänen oder Bauleitplänen, meist aus akutem Anlaß. Die Einpassung eines Einzelhandelsgroßbetriebes mit Hilfe eines Bebauungsplanes in einen existierenden Flächennutzungsplan oder die Präzisierung eines Regionalplans durch die Ausweisung einer Bannwaldgrenze erfordert Planungstechniken, die sich von denen der Aufstellung flächendeckender Pläne grundlegend unterscheiden.

Gemeinsam ist dieser Planungstätigkeit, daß der Datenbedarf zeitlich aktueller, sachlich spezifischer und in der Tiefengliederung anspruchsvoller wird. Entsprechend der vorher aufgestellten Regel wird die amtliche Statistik also immer weniger in der Lage sein – ihre derzeitige Organisationsstruktur vorausgesetzt – diesen Datenbedarf zu decken.

1.2 Neue Aufgabenfelder

Zu den neuen Aufgabenfeldern, die die Gesellschaft soeben erst zu begreifen beginnt, gehören u. a.:

- ein ökologischer, prinzipiell vorbeugender Umweltschutz, der als Betrachtungsdimension alle Politikbereiche erfaßt,
- die politische Kontrolle des technischen und wissenschaftlichen Fortschritts unter dem Gesichtspunkt der sozialen und ökologischen Verträglichkeit,
- die zunehmende Durchdringung der Wirtschaftsstrukturen durch Selbsthilfe und Schattenwirtschaft,
- das Entstehen einer „neuen Armut“ für einen wachsenden Teil der Bevölkerung am unteren Ende der Einkommensskala durch den Mangel an Arbeit, durch beengte Ausbildungschancen, durch verschärfte Einkommensdisparitäten sowie durch Abbau der sozialen Sicherungssysteme,
- der quantitative und qualitative Flächenverbrauch durch Siedlungstätigkeit und durch die weitere Zunahme des Chemikalieneintrags in den nicht besiedelten Raum, vor allem durch die Landwirtschaft,
- die Zunahme der physischen Erkrankungen als Spätfolge des Zusammenwirkens verschiedener ökologischer und sozialer Belastungen sowie von Zivilisationskrankheiten, deren Ursache auf Funktionsschwächen im Immunsystem zurückzuführen sind, wodurch wahrscheinlich eine grundlegende Umgestaltung der medizinischen Versorgung und des Sozialversorgungssystems ausgelöst wird.

Dies alles sind Entwicklungen, die erst einmal begriffen werden müssen, bevor politische und planerische Konsequenzen gezogen werden können. Allein zum Begreifen aber fehlen Formulierungen der hypothetischen Zusammenhänge und feinteilige sensible Beobachtungsinstrumente.

2 Konsequenzen für den künftigen Datenbedarf

Die inhaltliche Beschreibung des Datenbedarfs würde voraussetzen, daß man die sieben dargestellten Aufgabenbereiche im einzelnen detailliert. Dies würde bei der hier gestellten Aufgabe zu weit führen. Es erscheint eine Beschränkung auf die methodisch-organisatorischen Konsequenzen zulässig. Diese lassen sich in zwei durchgängigen Trends zusammenfassen:

2.1 Methoden und Erhebungstechniken für örtlich, sachlich und zeitlich situationsbezogene Aufgaben werden an Bedeutung gewinnen. Dagegen werden Aspekte der Flächendeckung und der bundeseinheitlichen Vergleichbarkeit an Bedeutung verlieren. Dies gilt insbesondere für die Fortführung der bekannten Aufgabenfelder in Planung und Politik.

(Am Rande sei erwähnt: Dies geht im übrigen durchaus konform mit der weitverbreiteten Forderung, Zentralisierung und Aufgabenverflechtung abzubauen und mehr Kompetenzen den öffentlichen Gemeinschaften zurückzugeben.)

2.2 Die „Früherkennung“ des tiefgreifenden Strukturwandels in einer post-industriellen Gesellschaft setzt ein flexibles, von Methodenvielfalt geprägtes und vor allem sehr zeitnahes Erhebungsinstrumentarium voraus, wobei es vor allen Dingen um eine sehr weitreichende Tiefengliederung der Merkmale und um eine organisatorisch einfache Verknüpfungsfähigkeit dieser Merkmale geht. Die Umfragetechnik in ihren verschiedenen methodischen Ausprägungen mit variabel angelegten Stichprobenumfängen wird daher erheblich an Bedeutung gewinnen.

In beiden Bereichen wird sich der Trend fortsetzen, daß eine organisatorische Trennung zwischen denen, die die Fragen formulieren, denen, die die Erhebungen organisieren und denen, die die Auswirkungen vornehmen und die politischen Entscheidungen vorbereiten, möglichst vermieden wird. Dabei wird man natürlich die Arbeitsteilung nicht völlig aufheben können. Aber man wird die organisatorischen Barrieren so niedrig wie möglich halten müssen.

(Anmerkung am Rande: Schon heute neigt der Politiker bei der Vorbereitung seiner Entscheidungen dazu, die Frage selbst zu erfinden, die Beobachtung selbst vorzunehmen und auch die Schlüsse selbst zu ziehen. Daß dabei nur eine begrenzte Zahl von Fällen in die Beobachtung eingehen kann und der methodische Aufwand nicht sehr groß sein wird, liegt in der Natur der Sache.

Der „gesunde Menschenverstand“ dominiert, häufig noch nicht einmal von Nachteil im Vergleich zu den mit großem Aufwand aber mit zu geringer Reichweite praktizierten Formen der systematischen Entscheidungsvorbereitung.)

Teil III

1 Folgerungen für die amtliche Statistik

Die aufgezeigten Entwicklungen sollten an der Organisation und an dem Selbstverständnis der amtlichen Statistik nicht ohne erhebliche Auswirkungen vorübergehen. Zum einen erscheint eine „Entrümpelung“ des statistischen Erhebungsprogramms dringend notwendig. Zwar lassen sich für althergebrachte Statistiken immer noch Anhänger und Begründungen aufreiben und sei es die Begründung, daß ansonsten eine seit der Mitte des 19. Jahrhunderts angelegte statistische Reihe ihr Ende findet. Der volkswirtschaftliche Aufwand für die Pflege von großen „Datenfriedhöfen“ ist aber schon seit längerer Zeit nicht mehr zu rechtfertigen. Auf diese Weise könnten Kapazitäten personeller und finanzieller Art frei werden, die sicherlich nicht kurzfristig, aber doch mittelfristig neuen Aufgaben zugeführt werden können.

Wichtiger jedoch ist die Definition einer zeitgemäßen Aufgabenstellung. Hier sind zwei Linien neu zu bestimmen:

1.1 Die Grenze zwischen den statistischen Aufgaben, die man zweckmäßigerweise in der amtlichen Statistik und denen, die man ertragsreicher außerhalb der amtlichen Statistik im Bereich der Administration oder kommerziell organisiert.

1.2 Auch die Grenze zwischen den Informationen, die man durch gesetzlich fixierte „Zwangsankunft“ und den Informationen, die man besser auf dem Wege der Freiwilligkeit erhebt, ist zu überdenken.

In diesem Zusammenhang wird man auch innerhalb der amtlichen Statistik die Aufgabenteilung zwischen kommunaler und staatlicher Statistik bereden müssen. Den vorher dargestellten Trends entsprechend müßte das kommunale Element (Großstädte und Kreise) als Organisator und Träger eines umfassenden statistischen Service mit der Fähigkeit, schnell und methodisch kompetent ad-hoc-Erhebungen für örtliche Angelegenheiten durchführen zu können, erheblich gestärkt werden.

Diese Überlegungen werden nicht ohne Folgen für den Finanzaufwand und die Verteilung der öffentlichen Mittel im Bereich der amtlichen Statistik sein. Ob die gesamte Operation finanzneutral, also innerhalb der gegenwärtigen Gesamtausgaben für die amtliche Statistik, gelingt, muß bezweifelt werden. Auf jeden Fall wird aber der finanzielle Anteil für die Kollektion von Daten außerhalb der amtlichen Statistik sowie in kommunaler Trägerschaft deutlich zunehmen müssen.

(Anmerkung am Rande: An dieser Stelle lassen sich Opportunitätserwägungen für die Verwendung der ca. 500 Mill. DM, die für die Durchführung der Volkszählung veranschlagt sind, nicht ganz unterdrücken.)

2 Stellenwert der Volkszählung

Diejenigen, die gegenwärtig über eine grundlegende Reform der Statistik nachdenken, sind eine fachliche und politische Minderheit, nicht frei von Anfeindungen. Sie können für sich in Anspruch nehmen, daß das Verfassungsgericht bei der Überprüfung des seinerzeitigen Volkszählungsgesetzes immerhin eine völlig andere Organisation unter Wegfall von Volkszählungen bisheriger Ausprägung nicht ausschließen wollte. Sie können darüber hinaus die andersartig organisierten Systeme westlicher Industriestaaten anführen, die auch funktionieren und zumindest nicht die Konsequenz haben, daß diese Staaten schlechter regiert werden.

Will man nach den bisherigen Ausführungen der Volkszählung eine Position zuweisen, kann diese sicher nicht die sein: „Ohne Volkszählung keine zuverlässigen Informationen für die vielfältigen Aufgaben der Gesellschaft.“ Dazu ist das Erhebungsprogramm viel zu schmal. Dazu ist vor allen Dingen die Aktualität einer Volkszählung aus der Natur der Sache heraus nicht gegeben.

Volkszählungen haben einen anderen Stellenwert und dieser wird in der Öffentlichkeit nicht einfach zu begründen sein, da die Anschaulichkeit fehlt. Volkszählungen sind „Infrastruktur“ für andere Erhebungen, in denen die unmittelbar verwertbaren Auskünfte organisiert werden.

Originäre Total-Inventuren durch eine sorgfältige Begehung mit dem Ziel einer vollständigen Bestandsaufnahme durch Inaugenscheinnahme sind Basis für:

- die Korrektur von Fortschreibungsfehlern in den Dateien und Zeitreihen der amtlichen Statistik,
- die Planung und Auswertung von Stichproben.

Daß dabei auch Merkmale mit unmittelbarer Aussagekraft anfallen, ist eher ein Mitnahmeeffekt. Totalzählungen im Rahmen einer Volkszählung haben also die Aufgabe, „zuverlässige Mengengerüste“ zu liefern. Bei dieser Funktionsbestimmung können drei datenschutzrechtliche Gesichtspunkte noch einmal überdacht werden:

- die rechtlich verpflichtete Auskunft,
- die Umfänglichkeit des Merkmalkatalogs,
- die Weitergabe von Individualdaten.

Da der Wesensgehalt eines Mengengerüsts seine quantitative Zuverlässigkeit ist, kann auf eine Zwangsauskunft nicht verzichtet werden. Der Merkmalskatalog könnte jedoch noch einmal daraufhin überprüft werden, was essentieller Bestandteil eines Mengengerüsts sein muß. Dabei ist allerdings ein praktischer Aspekt nicht unbedeutend: Die Fixkosten einer Volkszählung sind so groß, daß eine etwas kleinere oder eine etwas größere Zahl von Erhebungsmerkmalen keine Rolle spielt. Es erscheint auch nicht sicher, ob die Kürzung des

Merkmalkatalogs die politische Akzeptanz einer derartigen Zählung wirklich erhöht. Es ist vermutlich damit zu rechnen, daß verschiedene Gruppen verschiedene „Berührungsängste“ mit Bezug zu einzelnen Merkmalen haben, so daß es die empfindlichen Merkmale nicht gibt.

Die Weitergabe von Individualdaten (selbstverständlich ohne personenbezogene Kennung) erscheint bei der Funktionszuweisung „Mengengerüst“ nicht unbedingt notwendig.

Es wäre dann allerdings zwingend, daß die amtliche Statistik schneller und bereitwilliger die notwendigen Serviceaufgaben für die verschiedenen Nutzergruppen bei der Bereitstellung und Umaggregation von Daten durchführt, als dies bisher der Fall war.

Zentrale Konsequenz der hier vorgenommenen Funktionszuweisung für eine Volkszählung ist, daß es wirklich gelingt, Erhebungsobjekte und Merkmale vollständig zu erfassen. Die gesetzliche Verpflichtung zur Auskunft ist dafür keine praktische Garantie. Denn die rechtsstaatlichen Zwangsmittel werden in dem Moment stumpf, wo eine größere Zahl von Verweigerungen zu verfolgen ist.

3 Informationspolitische Nachbetrachtung

Wer sich heute für die Durchführung einer Volkszählung entscheidet, muß den Nachweis führen, daß es zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine methodisch-organisatorische Alternative gibt. Darauf hat auch das Verfassungsgericht hingewiesen.

Gemessen an diesem Auftrag verläuft die fachliche und politische Diskussion einseitig. Sie erweckt allzu leicht den Eindruck, daß die Insider der amtlichen Statistik dem Beharrungsprinzip jeder Bürokratie entsprechend eine Vielzahl von Argumenten für die Beibehaltung des Status quo auftürmen. Darüber hinaus sind politische Parteien nicht frei von der Attitüde, Staatsautorität zu demonstrieren und die Volkszählung im zweiten Anlauf „rechtsstaatlich“ durchzuziehen.

Die Akzeptanz in der praktischen Durchführung wird dadurch zumindest bei einer nennenswerten Minderheit der Bevölkerung nicht größer werden. Damit steigt das Risiko, daß im Ergebnis der Anspruch auf Genauigkeit, mit dem die Volkszählung begründet wird, nicht erfüllt werden kann.

Nun hat die amtliche Statistik zwar die Möglichkeit, ungenaue Daten als amtlich und damit genau zu erklären. Zwischenzeitlich ist der wissenschaftliche und methodische Bildungsgrad eines beträchtlichen Teils der Bevölkerung jedoch so groß, daß diese Form der Genauigkeitsklärung nicht mehr überzeugt.

Sollte es also nicht gelingen, die Totalzählung wirklich total zu gestalten, wird die politische Glaubwürdigkeit erheblich Schaden leiden. Vor allem aber wird das gesellschaftliche Klima für die Erhebung von Daten für wissenschaftliche, planerische und politische Zwecke endgültig so verdorben sein, daß das alte System auf keinen Fall mehr praktikierbar sein wird und auch ein

neues, im wesentlichen auf dem Prinzip der Freiwilligkeit basierendes System (vgl. USA), nicht angenommen wird. Dies wäre eine fatale Situation.

Die Bewertung dieses politisch-praktischen Risikos ist nicht ohne Auswirkungen auf den Zeitpunkt der Volkszählung. Wenn es zur Totalzählung zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine methodisch-organisatorisch befriedigende Alternative gibt – und dies wird hier in Kenntnis der großen Umstellungsschwierigkeiten, die jede Systemänderung mit sich brächte, bestätigt –, dann muß die Notwendigkeit einer Volkszählung in einem breiten fachlichen, wissenschaftlichen und politischen Dialog und nicht mit vordergründigen Tricks der Öffentlichkeitsarbeit überzeugend dargestellt werden. Diese „vertrauensbildenden Maßnahmen“ lassen sich aber nicht unter Zeitdruck durchführen. Von daher erscheint ein Zeitpunkt im Frühjahr 1986 unzweckmäßig.

Podiumsdiskussion

Moderator: Prof. Dr. Frido Wagener
Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer

Nach den Vorträgen, die das Rahmenthema aus verschiedenen Blickwinkeln beleuchtet haben, und einigen Diskussionsbeiträgen zu diesen Referaten, treten wir nun in eine „Podiumsdiskussion“ ein. Sie soll eine zusammenfassende Erörterung ermöglichen, einzelne Aspekte vertiefen und die Gelegenheit bieten, noch nicht angesprochene Punkte zu behandeln. Auf dem „Podium“ haben sich folgende Herren versammelt, die Sie schon von ihren Vorträgen her kennen:

Dr. Reinhold Baumann,
Bundesbeauftragter für den Datenschutz, Bonn

Prof. Dr. Wolfgang Zapf,
Universität Mannheim

Prof. Dr. Karl Ganser,
Ministerium für Landes- und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen,
Düsseldorf

Egon Hölder,
Präsident des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden

Ihnen hat sich Herr Dezerent

Sigmund Wimmer,
Deutscher Städtetag, Köln

zugesellt. Wir alle erhoffen uns nun eine rege Diskussion zwischen den Experten, aber auch möglichst viele Stimmen aus dem Auditorium.

Dr. Baumann:
(Bundesbeauftragter
für den Datenschutz)

Sie haben hier eine Menge von Informationsbedarf der Politik genannt. Es hat sich gezeigt, daß Sie den Informationsbedarf nicht im Sinne von Einzelangaben gemeint haben, und ich will deshalb die Frage an Sie richten: Sind Einzelangaben erforderlich, so wie es vorgesehen war? Die Vorschrift ist in dem neuen Entwurf des Volkszählungsgesetzes nicht mehr enthalten, aber wir haben eine entsprechende Bestimmung für den Bereich der Gemeinden. Ich bin auch nicht sicher, ob sich in der Diskussion, die jetzt einsetzt, insbesondere im Bundesrat, die Streichung dieser Vorschrift halten läßt, hinsichtlich der obersten Bundes- und Landesbehörden. Wir werden also das Problem in der ganzen Breite wieder haben. Sind dabei Einzelangaben, so wie sie vorgesehen waren und zumindestens im Bereich der

Gemeinden auch in Zukunft vorgesehen sind, gar nicht erforderlich, sondern können sie praktisch anonymisiert weitergegeben werden? Das wäre natürlich unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten eine große Erleichterung.

Prof. Dr. Ganser:
(Ministerium
für Landes- und
Stadtentwicklung
des Landes
Nordrhein-Westfalen)

Der Datenschutz hat zwei ganz unterschiedliche Bereiche. Erstens die Sicherung des Datenschutzes bei der Erhebung. Ich glaube, daß der Datenschutz hier viel schwerer sicherzustellen ist, wenn man an die vielen denkt, die alle im Besitz von Einzelinformationen sind. Das zweite Problem ist die Weitergabe individualisierter Fälle. Für den Informationsbedarf, den ich formuliert habe, brauchen wir nie individualisierte Daten. Die Fragestellungen wechseln, so daß man permanent neu aggregieren muß, neue fachliche Kombinationen, neue räumliche Aggregate herstellen muß. Deshalb brauchen wir nie individualisierte Daten, aber anonyme Einzelfälle. Das Problem ist, wieviele Rückschlüsse man aus dem anonymisierten Einzelfall auf den tatsächlichen Einzelfall ziehen kann. Wenn die amtliche Statistik sehr schnell, kompetent und offensiv diese Aggregationen, die für die einzelnen Fragestellungen gebraucht werden, selber leisten würde, wäre dieses Problem gelöst. Das ist lösbar, wenn die amtliche Statistik sich in vielen Bereichen anders organisiert; dann ist es sogar die wirtschaftlichere Lösung, daß man die neuen Aggregationen auf der Grundlage von anonymisierten Fällen zentral durchführt und damit die Daten unter Verschuß halten kann.

Frau Dr. Bartels:
(Präsidentin des
Statistischen
Bundesamtes a. D.)

Ich möchte die Situation an der Durchleuchtung des Zusammenhangs zwischen Ausbildung und Arbeitsmarkt darlegen und dabei die Frage stellen, was kann die amtliche Statistik tun bzw. was können andere Stellen machen. Eine Möglichkeit ist, die amtliche Statistik erhebt, und andere bereiten das Material für ihre Zwecke auf. Das erfordert vielfach auch eine Weitergabe von Einzelangaben, meistens nicht individualisiert, sondern anonymisiert. Eine weitere Möglichkeit wäre, die Statistik außerhalb des amtlichen Kanals, durch private Institute oder Fachbereiche der öffentlichen Verwaltung zu erstellen.

Konzentration auf Totalzählungen mit Auskunftspflicht liegt nicht in der bisherigen Entwicklung der amtlichen Statistik; die Tendenz ist, von der Totalzählung wegzukommen. Zwar ist sie gerade für regionale Interessen sehr nötig, aber es wird auch eine größere Flexibilität angestrebt durch Aktualisierung der Statistik auf Stichprobenbasis in allen Bereichen, auch im großen Bereich der Wirtschaftsstatistik.

Die amtliche Statistik kann nicht alles machen; sie kann aber heute sehr viel mehr machen als früher, auch auf dem Gebiet der Sonderauf-

bereitung für ganz spezielle Zwecke. Früher hat man einzelne Daten weitergegeben an die öffentliche Verwaltung, an die Gemeinden, an andere Fachbehörden, die dann die Aufbereitung durchgeführt haben. Durch die Einrichtung des Statistischen Informationssystems des Bundes wurde inzwischen eine modernere Lösung geschaffen; dieses System erlaubt es, Sonderaufbereitungen auch von außenstehenden Stellen direkt durchzuführen. Die amtliche Statistik ist nicht den Problemen hinterhergehinkt, sondern hat es als eine ihrer vornehmsten Aufgaben betrachtet, Zukunftsaufgaben rechtzeitig aufzuspüren. Sie hat durch engen Kontakt mit der Wissenschaft und anderen Stellen Datenforderungen sehr frühzeitig ins Gespräch gebracht, bevor die Politiker die Zahlen haben wollten. Es ist allerdings nicht immer gelungen, weil der Weg von der Planung bis zur Durchführung im Gesetzgebungsprozeß sehr langwierig ist.

Man sollte auch statistische Erhebungen außerhalb der amtlichen Statistik durchführen; aber man sollte die Vorteile der amtlichen Statistik sehen, die im stärksten Maße der politischen Kontrolle, der Gesetzgebungskontrolle und der Kontrolle des Datenschutzes unterworfen ist. Sie hat auch den großen Vorteil, daß sie verschiedene Belange verschiedener Stellen viel besser koordinieren und vermeiden kann, daß Erhebungen über denselben Tatbestand völlig unkoordiniert nebeneinander her durchgeführt werden, mit dem Ergebnis, daß die Ergebnisse nachher nicht zusammenstimmen und daß die Aufwendungen sehr hoch sind und die Bevölkerung doppelt und dreifach belastet wird. Dieses Zusammenwirken zwischen der amtlichen Statistik und Spezialerhebungen durch nichtamtliche Einrichtungen sollte man abwägen und nicht von vornherein den Eindruck erwecken, daß Stellen außerhalb der amtlichen Statistik grundsätzlich alles schneller machen können.

Dr. Jirasek:
(Rationalisierungskuratorium der deutschen Wirtschaft)

Das RKW führt Zeitreihenvergleiche durch und bietet auch solche Vergleiche für Unternehmen an, wobei wir die betrieblichen Daten mit den Branchendaten in Zusammenhang bringen. Die Aussagekraft der amtlichen Statistik wächst, wenn man Zeitreihen vergleichbar darstellt. Ich habe bei meinen Branchenanalysen ein „Mengengerüst“ von Zeitreihen. Es scheint mir wichtig zu sein, daß man neben dem Mengengerüst so etwas wie ein „Kopplungsgerüst“ aufbaut, d. h. eine Struktur, die zeigt, wie vom System her die einzelnen Zeitreihen zusammenhängen. Es wäre zu begrüßen, die Strukturen der verschiedenen Statistiken besser aufeinander abzustimmen; dabei bleibt fraglich, ob es möglich ist, daß man alles in ein System integrieren kann.

Prof. Dr. Allerbeck:
(Universität
Frankfurt)

Wie der amerikanische Zensus gezeigt hat, sind auch Totalerhebungen mit Fehlern belastet, die man nur durch Stichprobenerhebungen ermitteln und dann korrigieren kann. Die Stichprobe selbst ist die beste denkbare Datenschutzmaßnahme. Denn wenn nur einer von hundert befragt wurde, kann es auch bei exotischer Merkmalskombination nicht bekannt werden, wenn man nicht weiß, wer im einzelnen befragt wurde.

In der Kooperation zwischen Wissenschaft und amtlicher Statistik, auch zwischen Planern und amtlicher Statistik, ist nicht entscheidend, ob eine Datenübermittlung in irgendeiner Form im Prinzip möglich ist. Darauf kommt es überhaupt nicht an; es kommt entscheidend darauf an, wie schnell das geht. Bei keiner ernsthaften Datenanalyse kann man im vorhinein ganz genau sagen, was man haben will, sondern man stellt bei jeder Datenanalyse fest, daß man „in der ersten Runde“ eine Annäherung erzielt hat, aus der man ersehen kann, was man eigentlich wollte, vielleicht auch erst in der zweiten oder dritten. Dieses Hin und Her muß ganz schnell gehen; gegenwärtig ist das nur gesichert, wenn man die Individualdaten (die anonymisierten, aber die Individualdaten) hat und das selbst machen kann. Künftig müßte man auch für die Verfahrenswege und hinsichtlich des zeitlichen Ablaufs Klarheit haben. Wenn es eine nächste Volkszählung gibt, ist wichtig, daß wir das bekommen, was in den USA schon solange gängig ist: ein „Public use sample“, womit man aggregieren, hochrechnen, alles machen kann, was man nach seinen Analysebedürfnissen machen möchte.

Prof. Dr. Zapf:
(Universität
Mannheim)

Die Fülle der neuen Probleme, die rasche Reaktionen – auch mit neuen methodischen Zugängen – erfordern, muß dazu führen, die amtliche Statistik stärker in ihrem Dienstleistungscharakter und weniger in ihrem „Behörden- und Buchhaltungscharakter“ zu sehen. Sorge bereiten die „heimlichen Volkszählungen“ über Institute, die große Rolle, die sie den Verwaltungen bei der Durchführung eigener Erhebungen zuschieben. Dadurch wurde praktisch ein zweistufiges öffentliches System etabliert; die amtliche Statistik und die „Ressortforschung“. Wo bleibt der öffentliche Zugang, wo bleibt die öffentliche Kontrolle? Hier wird wieder der Datenschutz interessant, auch um das Gleichgewicht des Informationszugangs zu bewahren und nicht der Verwaltung ein enormes Monopol und einen enormen Vorsprung zu geben.

Prof. Dr. Ganser:
(Ministerium
für Landes- und
Stadtentwicklung
des Landes
Nordrhein-Westfalen)

Wir haben noch keine sinnvolle Arbeitsteilung zwischen dem, was Verwaltungen machen, was mehr oder weniger „freischaffende Institute“ machen, und dem, was die amtliche Statistik bei den Repräsentativerhebungen macht. Es gibt die systematische Umfrage des Bundesministers für Verkehr bei den Autofahrern, mit Fahrtenbüchern u. ä. Sie hat von der Methode her viele Gemeinsamkeiten mit einer Verbraucherstichprobe. Dazu gibt es die heute vorhandenen amtlichen Mikrozensen. Wie da eine vernünftige Arbeitsteilung herbeizuführen ist, erscheint als wichtige Aufgabe.

Man muß dafür sorgen, daß die Daten methodisch einwandfrei auf eine gewisse Vergleichbarkeit angelegt und allgemein zugänglich sind. Da müßte der amtlichen Statistik eine Möglichkeit eröffnet werden, dies zu organisieren.

Wenn bei Totalzählungen Mengengerüste der Zahl nach exakt stimmen sollen, dann wird man sich auf wenige Merkmale beschränken müssen, auch weil die Empfindlichkeit der Bürger zunimmt, je mehr Merkmale erfragt werden. Es besteht das Risiko, daß die Mengengerüste nicht stimmen, weil 10 Prozent der Befragten nicht antworten. Man muß also auch auf Akzeptanz achten. Dies spricht für Reduzierung der Merkmalskataloge; sie sind ohnehin nicht detailliert genug für die Fragen, die auftreten; es bedarf fallbezogener Erhebungen oder systematischer Stichproben.

Es gibt viele Informationsbedarfe, die man als statistischen Informationsbedarf deklariert, die aber wissenschaftlich nicht vorgeklärt sind. Was wissenschaftlich nicht hinreichend vorgeklärt ist, läßt sich statistisch nicht erheben.

Wir brauchen keine Einzelkennungen. Aber es gibt Fälle, in denen man räumlich umaggregieren muß, z. B. bei Grenzänderungen. Deshalb sollte man auf eine Ortskennung nicht verzichten.

Der Hauptbedarf für Planung und Politik liegt in verschiedenen Kombinationen von Stichproben.

Hölder:
(Statistisches
Bundesamt)

Die Diskussionen und das Geschehen der letzten Monate und Wochen haben es mit sich gebracht, daß die Statistik zufällig zum Aufhänger von allgemeinen Stimmungen wurde, weil sie zufällig auch Computer verwendet. Dabei wurde in der Öffentlichkeit verkannt, daß gerade die Statistik ihrerseits den Schutz der Privatsphäre immer in besonderem Maße, auch aus eigenen Gründen, betrieben hat. Wir versuchen deshalb, eine neue Vertrauensbasis zu schaffen. Wir

versuchen den Instrumentalcharakter der Statistik klar zu machen – nicht gegen den Bürger, sondern für den Bürger –, der vom Staat mehr erwartet als Schutz der Privatsphäre, auch Vorsorge für kommende Jahre, für die Zeit, in der er von der Rente leben muß, und der auch eine vernünftige Wohnungsbaupolitik erwartet. Ich meine, daß es mit den Ängsten auch wiederum soweit nicht her sein kann, wenn derselbe Bürger, der bei der Volkszählung glaubt, sich verweigern zu müssen, einen anderen Fragebogen ausfüllt, der viel intensivere Befragungen mit sich bringt, wenn nur ein Vorteil dran hängt, wenn also der persönliche Nutzen die Ängste übersteigt. Das ist ein großes politisches Problem. Stimmungen gibt es in der Politik immer; man muß versuchen, rationale Gegengewichte zu schaffen. Wir versuchen, mit Nüchternheit und auch mit Veranstaltungen wie dieser, vielleicht irgendwann das Ohr der Vernünftigen zu erreichen.

Prof. Dr. Ganser:
(Ministerium
für Landes- und
Stadtentwicklung
des Landes
Nordrhein-Westfalen)

Daß die letzte Volkszählung ausgesetzt wurde, hängt auch damit zusammen, daß es in der gesamten Gesellschaft, und da nehme ich auch politische Instanzen nicht aus, eine große Aversion gegen „Datenfriedhöfe“ und „Planungsfriedhöfe“ gibt. Es stellt sich die Frage, wozu braucht man diese Daten eigentlich? Da reicht es nicht aus, daß man sagt: „Wir müssen wissen, wie eure Wohnungen beheizt sind, denn Energie ist knapp.“ Es wäre viel angebrachter zu sagen, was wir mit Daten und Planungen eigentlich machen.

Noch schwieriger ist ein anderer Bereich: es gibt eine relativ große Zahl von Leuten, die nicht gemeldet sind, aus welchen Gründen auch immer; oder sie haben ihr Auto beim Vater auf dem Lande angemeldet, weil da der Versicherungstarif billiger ist, wohnen aber in der Stadt. Sie haben Angst, daß jemand das entdeckt. Dieser Kreis der Bevölkerung ist, insbesondere in großen Städten, relativ groß und gibt Anlaß zur Sorge, daß wir aus diesen Gründen in den großen Städten in den nächsten Jahren 10 Prozent Nichterfassung bekommen. In diesem Falle wäre der eigentliche Wert der Volkszählung, nämlich das vollständige Mengengerüst, gerade im Hinblick auf Minderheiten jeglicher Art, verspielt. Man sollte deshalb sehr ehrliche Aufklärung betreiben; dann ist zu vermuten, daß sich im Laufe der Zeit die Einsicht durchsetzt: ein bißchen Staat muß auch sein.

Wimmer:
(Deutscher
Städtetag)

Die Gemeinden sind als die „Schwachstelle des Statistikgeheimnisses“ bezeichnet worden. Das halte ich für eine sehr unglückliche Formulierung. Man sollte alles unterlassen, was das Entstehen eines Verdachtes verursachen könnte. Mit Fragen der Organisation der

amtlichen Statistik sollte man behutsamer umgehen, sich statistischen Sachverstandes versichern.

Die Statistischen Landesämter, die unmittelbar die Zählung durchführen haben, brauchen die Gemeinde ganz bestimmt. In der Türkei hat man in den siebziger Jahren ohne die Gemeinden eine Volkszählung gemacht. Da hat man erklärt: in den folgenden zwei Tagen geht niemand aus dem Haus, alle Einwohner haben zu Hause zu sein, und dann werden Staatsbeamte, keine Kommunalbeamten, die Zählung durchführen. Solchen Gedanken wird hier niemand näher treten; aber wo sind die alternativen Lösungsvorschläge, wenn man glaubt, man könne auf die Gemeinden verzichten?

Es wird immer wieder argumentiert, wegen des Zusatzwissens bestehe eine Gefahr. Ich will „Zusatzwissen“ in den Gemeinden nicht in Abrede stellen. Aber hat jemand Zugang zu allen personenbezogenen Daten aus den verschiedenen Familien in der gesamten Kommunalverwaltung? Das gibt es nicht im Sozialamt, nicht im Steueramt, nicht im Grünflächenamt, nicht im Jugendamt; jeder hat nur Zugang in seinem Bereich.

Wenn der Zugang an sich zu gefährlich wäre, dann müßte man konsequenterweise auch die Datenschützer als das Gefährlichste in bezug auf den Datenschutz einstufen. Sie werden sich darauf berufen, daß sie an Recht und Gesetz gebunden sind. Aber auch jeder Kommunalinspektor ist an Recht und Gesetz gebunden, er nimmt gesetzliche Bestimmungen und seine Dienstvorschrift ernst. Es ist wichtig, daß das respektiert und akzeptiert wird.

Wenn die Gemeinden die Daten nicht bekommen, dann wird die Konsequenz sein, daß sie eigene Erhebungen durchführen bzw. Verwaltungsregister auswerten. Allerdings sind die Gemeinden von der Größe her nicht alle gleich und unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Anforderungen und im Hinblick auf den Informationsbedarf. Deshalb sollte man sie auch differenziert betrachten. Die wenigen Gemeinden, die ein eigenes abgeschlossenes Statistisches Amt haben, sollten – wenn sie die Voraussetzungen erfüllen – genauso gestellt werden wie ein Statistisches Landesamt. Damit ist die Abschottung genauso erreicht, und dann dürfte es auch keine Datenschutzbedenken mehr geben.

Ich persönlich würde es begrüßen, wenn die Datenschutzbeauftragten ihre Aufgabe auch darin sehen würden, vertrauensbildende Maßnahmen einzuleiten. Sie sollen uneingeschränkt kontrollieren, aber mithelfen, daß das Vertrauen nicht noch weiter untergraben wird.

Dr. Baumann:
(Bundesbeauftragter
für den Datenschutz)

Der Datenschutz ist erst ungefähr 15 Jahre alt. Deshalb ist es durchaus verständlich, daß seine Einordnung Schwierigkeiten macht. Es ist nun einmal so, daß es Schwachstellen gibt. Im Verfassungsurteil ist ganz eindeutig; die Informationsweitergabe an die Bundesressorts und an die Gemeinden wurde verboten, vom Verfassungsgericht als nicht verfassungsmäßig bezeichnet. Wenn man nun wieder eine Bestimmung dieser Art in das Volkszählungsgesetz aufnehmen würde, dann müßte der Datenschutz darauf hinweisen. Dabei geht es zunächst nicht darum, daß die Gemeinden die Daten brauchen.

Das Bundesverfassungsgericht hat auch klar gesagt: wo sich die Angaben, wie im gemeindlichen Bereich, auf kleinere Personengruppen beziehen, muß der Gesetzgeber für organisatorische Vorkehrungen sorgen, welche die vorgesehene Geheimhaltung garantieren. Dazu ist die Trennung der Kommunalstatistik von anderen Aufgabebereichen der Gemeinde und ihrer Verbände unerlässlich.

Prof. Dr. Wingen:
(Statistisches
Landesamt
Baden-Württemberg)

Im Blick auf die Aufgaben der Statistik und das daraus abgeleitete Selbstverständnis möchte ich einige Punkte ansprechen.

Erstens: Ich kann den Aussagen von Prof. Ganzer zum Mengengerüst nur zustimmen. Wenn man dies tut, muß man aber auch das bejahen, was der Datenschutz sehr kritisch begleitet, nämlich die Totalerhebung und die Zwangsauskunft. Dann sollte man auch nicht gleichzeitig dauernd Fragezeichen setzen.

Zweitens: Es ist sehr deutlich die Notwendigkeit betont worden, anonymisierte Einzelangaben, gerade für die wissenschaftliche Forschung, zur Verfügung zu stellen. Dies kann ich nur nachdrücklich unterstreichen. Wir sollten uns dabei auch nicht beeindrucken lassen von Rechenbeispielen aus dem Seminar hinsichtlich der Deanonymisierung. Das ist in unseren Dimensionen anders, da schlagen auch Quantitäten in Qualitäten um.

Wenn akzeptiert wird, daß Statistische Ämter Einrichtungen mit wissenschaftlicher Analysetätigkeit sind, vermag ich nicht einzusehen, warum bei universitärer Wissenschaft anderes Wissen benötigt werden soll als in diesen wissenschaftlich tätigen Analyseeinheiten, die staatlich getragen sind. Längst haben insbesondere auch größere Kommunen eigene Stadtforschungsämter. Sie sind hinsichtlich regional bezogener wissenschaftlicher Untersuchungen Instituten vergleichbar. Wenn an die Wissenschaft übermittelt werden darf, dann muß auch an gemeindlich getragene Institutionen der Stadtforschung

übermittelt werden dürfen, wenn gleichwertige wissenschaftliche Arbeit geleistet wird.

Drittens: Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sollte verbunden werden mit dem Gedanken der „Sicherung der informationellen Infrastruktur“ einer Gesellschaft, was eine staatliche Aufgabe zu sein scheint. Eine Aufgabe der amtlichen Statistik ist es, mit Hilfe des Datenschutzes, im Dialog mit der Wissenschaft, zur Sicherung informationeller Infrastruktur in einem modernen Sozialstaat zu kommen.

Dr. Freitag:
(Bundesverband
der Deutschen
Industrie)

Zum Datenschutz stellt sich die Frage, ob es möglich ist, ihn sozusagen zum „Bündnispartner“ für die amtliche Statistik, unsere gemeinsame Sache, zu gewinnen. Man könnte sich vorstellen, daß bereits bei Formulierungen von Referentenentwürfen von Gesetzen der Datenschutzbeauftragte konsultiert wird, um seinen Sachverstand mit einzubinden. Denn wenn der Referentenentwurf an die Öffentlichkeit und in die Presse kommt, dann wird dieser oder jener Datenschutzbeauftragte gefragt und bringt seine Argumente ein. Dann können wir davon ausgehen, daß die Presse das subjektiv wiedergibt.

Dr. Stollreither:
(Bayerischer
Landesbeauftragter
für den Datenschutz)

Referentenentwürfe sind Vorentwürfe, die noch keinerlei Bindungswirkung haben. Wenn wir in diesem Stadium sagen würden, der Entwurf ist datenschutzrechtlich in Ordnung, dann würden wir festgelegt. Die Gesetzgebung ist ein langwieriger Vorgang, und oft kommt später in das Gesetz hinein, was zunächst noch nicht drin war. Deshalb ist es nicht möglich, publikumswirksam zu sagen: „Das Kind ist geboren, es hat unseren Segen“.

Dr. Weyer:
(Landesbeauftragter
für den Datenschutz
Nordrhein-Westfalen)

Das ist nicht Aufgabe der Datenschutzbeauftragten, einem Gesetzentwurf eine „höhere Weihe“ zu verleihen oder eine Legitimation. Es ist Aufgabe des Datenschutzes, Bedenken geltend zu machen zu einzelnen Regelungen in Gesetzen, und es ist Aufgabe des Gesetzgebers, dann zu entscheiden, ob gleichwohl eine Regelung Gesetz werden soll. Wer eine Legitimation sucht, soll sie bei dem Gesetzgeber suchen und nicht bei den Datenschutzbeauftragten.

Es ist die Frage, ob der Gesetzgeber den Mut hat, etwas, was er erwartet von der Verwaltung und was er gerne haben möchte, auch ausdrücklich in das Gesetz zu schreiben. Aber das ist keine Frage des Datenschutzes, und es ist auch keine Frage, die an den Datenschutzbeauftragten zu richten ist.

Wir sind die falschen Adressaten, wenn versucht wird, außerhalb des Gesetzes eine vernünftige Sache durchzusetzen, für die der Gesetzgeber nicht selbst, jedenfalls nicht ausdrücklich, Verantwortung übernehmen will. Wenn wir im Gesetzgebungsverfahren Bedenken geäußert haben, dann werden wir diese selbstverständlich auch hinterher weiterhin vertreten; aber wir sind an das Gesetz gebunden. So haben wir uns ja auch im Falle des Volkszählungsgesetzes verhalten. Die Datenschutzbeauftragten sind beim Verwaltungsvollzug an das Gesetz gebunden. Sie haben keine Verwaltungskompetenz für in Kraft getretene, von dem Gesetzgeber erlassene Gesetze.

Personenbezogene Daten sind Daten von natürlichen Personen. Die Definition im Bundesdatenschutzgesetz hat sich durchgesetzt, und auch das Bundesverfassungsgericht ist bei seinem Recht auf informationelle Selbstbestimmung davon ausgegangen. Damit ist ganz klar: die GmbH fallen nicht unter das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Juristische Personen des öffentlichen Rechts fallen nicht unter das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Wohl aber Personenvereinigungen, die aus natürlichen Personen bestehen.

Hölder:
(Statistisches
Bundesamt)

Die Frage, ob die Statistik durch Datenschutzregelungen beeinträchtigt sei, ist keine Rechtsfrage. Aber 70 Rechtsvorschriften aus der bundesstatistischen Arbeit müssen möglicherweise geändert werden; das ist strittig in der juristischen Diskussion und in der Öffentlichkeit. Die Änderung solcher Vorschriften dauert lang. Was geschieht in der Zwischenzeit? Die statistische Arbeit wird ja nicht einfach durch die juristische Frage automatisch erledigt. Wenn man bei der Statistik nicht zuläßt, daß sie eine bestimmte Zeit arbeiten kann aufgrund der gegebenen Vorschriften und gewissen Modifikationen und diese Sicherheit nicht hat, wird ihre Arbeit schwierig.

Der Gesetzgeber muß entscheiden. Aber wer ist „der Gesetzgeber“? Das ist zunächst eine Gruppe von Politikern. Das ist dann die Bundesregierung, die eine Initiative ergreifen muß. Schon die Unsicherheit, ob die Gesetzgebung diese Arbeit nochmal in Angriff nimmt, beeinträchtigt nicht nur die Statistiker und ihre Arbeit, sondern beeinträchtigt auch die politische Entscheidung.

Dr. Baumann:
(Bundesbeauftragter
für den Datenschutz)

Man kann den Datenschutz nicht dafür verantwortlich machen, daß möglicherweise nunmehr Statistiken nicht durchgeführt werden können. Die Frage, die sich aus dem Volkszählungsurteil ergibt, ist die: Wie kann der Gesetzgeber die Grundsätze, die dort enthalten sind und die zu realisieren sind, in gesetzliche Bestimmungen umsetzen? Wie

kann das praktiziert werden, ohne daß eine Situation eintritt, in der die Statistik nicht mehr arbeiten kann? Es ist die Entscheidung; wenn die Politiker die Verantwortung übernehmen, kann in diesem Bereich ein „Umsetzungsbonus“ beansprucht werden bis ein neues Gesetz da ist. Den Datenschutz halte ich hierbei nicht für die richtige Adresse.

Prof. Dr. Wagener:
(Hochschule für
Verwaltungs-
wissenschaften,
Speyer)

Wenn das neue Volkszählungsgesetz ins Kabinett kommt, wird man dort fragen, was die Datenschützer dazu sagen. Ebenso wenn es in die Ausschüsse kommt, wenn es schließlich in den Bundestag kommt. Wenn die Datenschützer sagen: „Die jetzige Fassung ist bedenkenlos, alles in Ordnung aus unserer Sicht“, wird man das als Legitimation benutzen. Möchten die Statistiker die Datenschützer gern für Legitimationsbeschaffung haben?

Der neue Gesetzentwurf wird offenbar die Bedenken berücksichtigen, die das Bundesverfassungsgericht festgelegt hat. Auch der Bundesgesetzgeber ist an dieses Urteil mit Verfassungsrang gebunden, wie wir alle. Aber bei Neuregelungen kommt es sehr darauf an, ob die Datenschutzbeauftragten „ja“ sagen oder „jein“ sagen. Die eigentliche Schwierigkeit ist das Akzeptanzproblem, selbst wenn wir das Gesetz haben.

Prof. Dr. Zapf:
(Universität
Mannheim)

Die amtliche Statistik hat durch ihre Kontinuität und durch ihre Seriosität, durch ihre Abgehobenheit vom Wahlzyklus und von den Perioden der einzelnen Regierungen den großen Vorteil, Vertrauen zu erhalten. Die amtliche Statistik genießt in der Bundesrepublik, auch in den anderen Ländern, in derselben Weise öffentliches Vertrauen wie etwa die Bundesbank oder wie die Gerichtsbarkeit. Man kann nicht von einem massiven Vertrauensverlust in diese Institution, man muß eher von einer politischen Kampagne, die erfolgreich war gegen bestimmte Operationen dieser Institution, sprechen.

Das Problem der Akzeptanz ist unterschiedlich zu sehen, beim Publikum, bei den Medien und bei den Politikern; man muß unterschiedlich darauf reagieren. Bei den Politikern muß man einen engen Zusammenhang herstellen zwischen den Forderungen, die sie selber stellen und den statistischen Konsequenzen, die sich aus diesen Forderungen ergeben.

Ich bekomme ständig dringende Anfragen nach statistischen Informationen von Politikern, von einzelnen und Fraktionen. Ich benutze jede Gelegenheit, den Anfragern klarzumachen, daß das Konsequenzen

hat. Ich versuche Versäumnisse aufzuzeigen und klarzumachen, warum man diese Informationen nicht hat und welcher Investitionen und welcher Anstrengungen es bedarf, um sie zu beschaffen.

Die Volkszählungskampagne ist von einigen Zeitungen beschleunigt und verschärft worden. Da muß man einen geduldigen und längerfristigen Dialog mit Fachjournalisten führen. Mit dem Publikum sollte man in einer vernünftigen Weise umgehen, wie es die Umfrageinstitute tun mit den Leuten, die sie befragen wollen, insbesondere bei komplizierteren Befragungen, also in langfristigen Panelerhebungen und Verlaufsstudien. Wenn man erklärt, worum es geht, wenn man vor allem von den Ergebnissen etwas mitteilt, wenn man auch in der amtlichen Statistik nicht ein Amtsformular, sondern einen benutzerfreundlichen Fragebogen vorlegt, dann hat man sicher die Widerstände verringert.

Warum gibt es keine Widerstände in den Betrieben, obwohl die Wirtschaft immer über statistische Überlastung und über Bürokratismus klagt? Da ist einmal die Unterstützung der Verbände, und da ist zum anderen ein direkter Nutzen oder jedenfalls eine vermittelbare Einsicht in den Nutzen.

Wer ist die Lobby im Bereich der Volkszählung? Es kommt auf die Politiker an, die uns diese Fragen stellen und die ganz dringend Auskunft haben wollen. Man kann sich um sein Publikum auch kümmern, indem man es informiert, indem man es an dem ganzen Prozeß, an den Ergebnissen teilnehmen läßt. Das Akzeptanzproblem erscheint schwierig, aber ich glaube, daß die Sozialwissenschaft mit ihrer Erfahrung, wie man solche Kampagnen zu einem erfolgreichen Ende bringt, da vielleicht etwas helfen kann.

Dr. Mohr:
(Statistisches
Landesamt
Schleswig-Holstein)

Wir müssen die Datenschutzbeauftragten bitten, sich mit der Notwendigkeit unserer Verfahren auseinanderzusetzen. Wir sind nicht in der Lage, gegen ihr Votum in der Bevölkerung das Vertrauen zu erzeugen, das wir brauchen, um eine Volkszählung durchführen zu können. Wir können sie nicht ohne die Gemeinden durchführen, gerade wegen einer Sache, die von den Datenschutzbeauftragten problematisiert wird, nämlich wegen der Ortskenntnis. Damit die Volkszählung richtig wird, ist es unbedingt notwendig, daß vor Ort die Daten auch richtig zusammengetragen werden. Dazu ist regionale Kenntnis erforderlich, und deswegen bedauere ich es, daß pauschal die Statistik hinsichtlich ihrer Bürgernähe problematisiert worden ist. Häufig wird gesagt, daß vielleicht der eine oder andere Zähler etwas zur Kenntnis nimmt, was nicht mit dem Zählungsgeschäft zusammenhängt. Das Verfassungs-

gericht hat klargemacht, daß wir uns darum kümmern müssen; das werden wir auch tun.

Zu dem Problem, wie weit die Gemeinden Einzelangaben bekommen müssen, spielt die Abschottung in den Gemeinden eine große Rolle. Deshalb wird ein gewisses Tabellenprogramm auch für die Fläche vorrätig zu halten sein, das genügend detailliert ist. Ein Ausweg ist, mit modernen Auswertungsverfahren auf flexible Anforderungen auch flexibel zu reagieren; dazu muß es natürlich auch gestattet bleiben, ein Minimum regionaler Identifikatoren vorrätig zu halten. Es kann nicht angehen, alle zu löschen und nachher keine regionalen Aufbereitungen mehr machen zu können. Hierfür gilt es, um Vertrauen zu werben in der Bevölkerung.

Prof. Dr. Grohmann:
(Universität
Frankfurt)

Statistik ist ein Produktionsprozeß, der die informationelle Infrastruktur herzustellen hat. Er steht unter bestimmten Beschränkungen, bestimmten Rahmenbedingungen; dazu gehören die Geheimhaltungsvorschriften und der Datenschutz.

Mit scheint, daß die Datenschutzbeauftragten, die Gerichte, auch der Gesetzgeber bei der Grenzziehung für die statistischen Produktionsmöglichkeiten einen Spielraum haben. Aus dem Gesetz läßt sich nicht unmittelbar für jeden Einzelfall exakt die Grenze ableiten, z. B. bei den Anonymisierungsfragen. Das Problem der Anonymisierung stellt sich unterschiedlich im Einzelfall, bei Großstichproben anders als bei kleinen, bei sensiblen Daten anders als bei weniger sensiblen. Ebenso gibt es einen Spielraum bei den Übermittlungsfragen; an eine Stelle darf noch übermittelt werden, an eine andere nicht.

Es deutet manches darauf hin, daß die Datenschützer diesen Spielraum nicht so sehr nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit der Mittel nutzen. Im Grunde geht es um die Frage, wie können wir die Wahrscheinlichkeit einer Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung minimieren und zugleich neuen Spielraum für die informationelle Infrastruktur, die Leistung der Statistik, schaffen. Hier geht es um eine Güterabwägung. Es wäre von seiten der Statistik zu verdeutlichen, welcher Nutzen entsteht, wenn die Grenze da oder dort gesetzt wird. Zur Zeit haben wir bei gleichen Kosten immer weniger Nutzen.

Bei der Entscheidung über die Grenzziehung lassen sich die Datenschützer nicht nur von der Abwägung der beiden Risiken leiten, sondern auch von der Stimmungslage in der Bevölkerung. Je stärker die Emotionen sind oder auch die „objektiven Berichte“, je stärker der

Druck in Richtung Datenschutz geht, desto mehr wird das Risiko abgesichert. Es ist zu fragen, ob das berechtigt ist.

Hierzu ein anderes Beispiel: Wer die Tragfähigkeit einer Brücke zu prüfen hat, wird die objektiven Belastungen prüfen, die sie aushalten muß, und sie an der Trägerstärke messen. Wenn er dies gegeneinander abgewogen hat, wird er sagen: dazu kommt ein Risikozuschlag, die Brücke darf ja nicht zusammenbrechen – aber das ist jetzt eine ausreichende Stabilität! Wenn die über die Brücke Fahrenden verlangen: „Noch sicherer und noch sicherer muß die Brücke sein“ – wird er dann sagen: „Noch ein Träger und noch mehr Stahlbeton rein“? Wäre es nicht besser, er würde sagen: „Nach unseren Kenntnissen und Erfahrungen ist diese Brücke stabil“? Wir haben jetzt umgekehrt ein Aufklärungsrecht gegenüber denjenigen, die über die Brücke fahren wollen: „Ihr könnt sicher sein, die Brücke hält!“

Frau Dr. Bartels:
(Präsidentin des
Statistischen
Bundesamtes a. D.)

Auch wenn man der Meinung ist, daß die Kampagne gegen die Volkszählung eine allgemeine politische Kampagne war – zufällig aufgehängt an einer statistischen Erhebung und kein allgemeiner Widerstand gegen die Statistik – muß diese Erscheinung berücksichtigt werden. Bei den Medien ist das intensive Gespräch mit den Meinungsführern das allerwichtigste, unter Umständen mit Unterstützung der Datenschützer. Für die breite Öffentlichkeit ist weitere Aufklärung über den Nutzen und Zweck der amtlichen Statistik und die Harmlosigkeit des Frageprogramms der Volkszählung anhand des Fragebogens erforderlich. Es bedarf auch der Aufklärung darüber, daß die Einzelangaben tatsächlich in vollem Umfang geschützt sind. Zwischen Akzeptanz und Zuverlässigkeit der Statistik besteht ein sehr enger Zusammenhang. Dies sollte man berücksichtigen und alle, auch die Protestbewegung, versuchen anzusprechen.

Dr. Baumann:
(Bundesbeauftragter
für den Datenschutz)

Wo gibt es die Möglichkeit eines Spielraumes? Hinsichtlich des Gesetzgebungsverfahrens über das neue Volkszählungsgesetz gibt es beispielsweise Spielräume, ob ein Erhebungsbogen über Rechtsverordnungsermächtigung oder Verwaltungsvorschrift eingebracht wird. Nur: es gibt auch Rechtspositionen, wo wir Datenschützer der Meinung sind, daß es so nicht geht.

Wenn wir Probleme diskutieren, wird der Datenschutz immer nachher in der Presse genannt werden, und es werden daraus irgendwelche Folgerungen abgeleitet. Nur weil das so ist, darf man nicht sagen: der Datenschutz muß still sein und darf keine Probleme artikulieren. Wir stehen in einer Verantwortung; aber letztlich können wir uns nicht

davon befreien, auf Probleme hinzuweisen, wie z. B. jetzt bei der Weitergabe von Daten an die Gemeinden. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist so klar, daß wir sagen müssen: hier könnte es möglicherweise wieder zu Verfassungsstreitigkeiten kommen, die zumindest zu einem offenen Ausgang führen könnten.

Es ist gesagt worden: der Datenschutz muß an der Seite der Statistik stehen. In der Statistik bestehen viele verschiedene Interessen, die es zu berücksichtigen gilt, auch die der Länder. Der Datenschutz steht insoweit an der Seite der Statistik, daß er beratend seine Hilfe gibt, um die optimalen Regelungen herauszufinden. Das wird immer unser Ziel sein. Verbündete im juristischen Sinne können wir natürlich nicht sein, sondern wir haben unsere Aufgaben, so wie es das Gesetz uns vorschreibt – jederzeit beratend tätig zu sein und auch auf Probleme hinzuweisen.

Schlußwort

Der Inhalt dieser beiden Tage wird sicherlich eingehendes Weiterdenken erfordern; wir haben sehr viele Anregungen bekommen. Anlaß und Zweck der Veranstaltung war es nicht, hier ein „Spektakel“ vorzuführen, sondern wir wollten Bedürfnisse und Wünsche, Notwendigkeiten und Grenzen offen diskutieren. Daß dabei Gegensätze herauskommen müßten und würden, war von vornherein klar.

Wir möchten das statistische Programm weiterentwickeln, auf Bedürfnisse ausrichten, die von außen an uns herangetragen werden. Es sind in den Diskussionen eine Reihe von Vorschlägen gekommen; es ist uns auch gelegentlich ein Spiegel vorgehalten worden; nicht immer waren wir mit dem Gesicht, das wir darin gesehen haben, einverstanden. Aber ich glaube, daß gerade hinsichtlich der Organisation und der Weiterentwicklung so viele Innovationsvorschläge auf uns zugekommen sind, daß sich die Veranstaltung schon aus diesem Grund gelohnt hätte.

Noch ein Wort zum Datenschutz. Natürlich wäre es unfair, den Datenschutz in irgendeinen Käfig zu drängen. Aber ich muß doch darauf hinweisen, daß den Datenschutzbeauftragten in der Öffentlichkeit eine große Macht eingeräumt wird. Sie müssen sich dieser Macht bewußt sein, denn es genügt ja nicht, sich darauf zurückzuziehen, daß andere entscheidungsbefugt sind. Wir können nicht einfach mit „Schubläden der Kompetenz“ arbeiten, sondern müssen als diejenigen zusammenstehen, die bestimmte Wirkungen erzielen wollen.

Ich bitte zu sehen, daß der Staat, daß die Gemeinschaft, daß die Gesellschaft, wenn sie funktionsfähig bleiben wollen, versuchen müssen, sich auf bestimmte Grundpositionen zu einigen. Für die Übergangsregelungen hoffe ich, daß wir in weiteren Gesprächen, die wir institutionell vereinbart haben, im Bereich der Statistik für den Datenschutz zu Sachlösungen kommen.

Mein Dank am Ende dieser Veranstaltung gilt allen, die hier mitgewirkt haben: der Stadt Wiesbaden, auch als Eigentümer dieses Hauses, das eine freundlichere Atmosphäre brachte als die nüchternen Sitzungssäle meines Amtes. Mein Dank gilt ferner dem Moderator dieser Veranstaltung, Herrn Prof. Wagener, der auch die Aufgabe übernommen hat, die Beiträge aufzubereiten und zu veröffentlichen. Er gilt den Referenten und allen denjenigen, die hier Beiträge geleistet haben und sich an der gemeinsamen Meinungsbildung beteiligt haben. Ich hoffe, wir bleiben in Kontakt, und ich hoffe, Sie haben auch das Empfinden, daß wir hier ein Gebiet behandelt haben, über das es sich lohnt, weiter nachzudenken. Mir scheint es darüber hinaus erforderlich, der Allgemeinheit und den Entscheidungsträgern klar zu sagen, wozu hier gearbeitet wird, welche Verluste eintreten, wenn man sich nicht zu Entscheidungen durchringt. Und ich hoffe, daß dieses erste Wiesbadener Gespräch über den Tag hinauswirkt und sich später vielleicht im Bundesgesetzblatt und den Ergebnissen der dann hoffentlich doch irgendwann stattfindenden Volkszählung niederschlagen wird.