

Jürgen Keiser

Verwaltungsdaten in der amtlichen Statistik Qualität der Daten aus Verwaltungsdatenspeichern



Verwaltungsdaten und amtliche Statistik

Die amtlichen Unternehmensstatistiken basieren auf einer Vielzahl gesetzlich geregelter Erhebungen bei Unternehmen und Betrieben.

Die Nutzer der amtlichen Unternehmensstatistiken erwarten von dieser zu Recht Informationen zur konjunkturellen Entwicklung und Struktur in hoher Qualität. Eine möglichst umfassende Verwendung von Verwaltungsdaten soll der Entlastung der Wirtschaft von statistischen Berichtspflichten dienen. Die Belastung von Unternehmen und Betrieben konnte bereits spürbar gesenkt werden. Dieser Aspekt ist von hoher Priorität, denn die Entlastung durch unnötige Bürokratie vor allem für kleine und mittlere Unternehmen ist seit Jahren ein ehernes Ziel von Politik und Wirtschaft in Deutschland, was auch seinen Ausdruck in den gesetzlichen Fixierungen der drei Mittelstandsentlastungsgesetze findet. Eignungsbeurteilungen zur Verwendung von Verwaltungsdaten bei verschiedenen Wirtschaftsstatistiken haben ergeben, dass der Rückgriff auf Verwaltungsdaten auch Qualitätsprobleme mit sich bringt, d. h., eine vorbehaltlose Verwaltungsdatennutzung kann zu statistischen Ungenauigkeiten führen.

Neben allgemeinen Aussagen zur Verwendung von Verwaltungsdaten in der amtlichen Statistik wird über das Mixmodell in der Konjunkturstatistischen Erhebung in bestimmten Dienstleistungsbereichen sowie über den Einsatz von Verwaltungsdaten in der Handwerksberichterstattung informiert.

Das dahinter stehende statistische Kennziffernprogramm wird dabei mittlerweile zum überwiegenden Teil durch Europa (Eurostat) vorgegeben. Obwohl diese Statistikvorgaben ständig zunehmen, wurde das nationale Erhebungsprogramm in den letzten Jahren eher konstant gehalten und teilweise reduziert. Grund dafür war der Aufbau des statistischen Unternehmensregisters (im Weiteren: URS) und die damit verbundene Verwendung von Verwaltungsdaten für verschiedene Statistiken.

Was sind eigentlich Verwaltungsdaten? Gemeint sind Daten, die bei Stellen in Wahrnehmung bundes- oder landesgesetzlich übertragener Aufgaben anfallen. Dazu gehören zum Beispiel Umsatzdaten der Finanzbehörden und Beschäftigtenaten der Bundesagentur für Arbeit.

Verwaltungsdaten sind seit langem eine wichtige Quelle der amtlichen Statistik. Im Zusammenhang mit dem Volkszählungsgesetz 1983 wurde in der amtlichen Statistik der Paradigmenwechsel von einem System der regelmäßigen Zählungen und ergänzenden Teilerhebungen (die sogenannte „zensusbasierte Statistik“) zu einer registergestützten Statistikproduktion eingeleitet. Bundesstatistiken basieren traditionell in hohem Maße auf Verwaltungsdaten, wie beispielsweise Umwelt-, Gesundheits- und Sozialstatistiken, die Beschäftigungs- und die laufende Bevölkerungsstatistik. Auch im Bereich der Unternehmensstatistiken, wie beispielsweise im Handwerk und der

vierteljährlichen Dienstleistungs-Konjunktur, werden überwiegend Verwaltungsdaten für die Erfüllung europäischer statistischer Anforderungen genutzt.

Ein wesentliches Faktum für die verstärkte Verwendung von Verwaltungsdaten war das Statistikregistergesetz von 1998, das der amtlichen Statistik den Zugang zu Informationen verschiedener Verwaltungen für das URS öffnete. Das URS nutzt heute Daten zu Organschaften und Angaben des elektronischen Handels-, Genossenschafts- und Partnerschaftsregisters der Finanzverwaltung, der Bundesagentur für Arbeit, der Industrie- und Handelskammern sowie der Handwerkskammern und der Bundesfinanzverwaltung. Daraus gewinnt das URS Informationen über Unternehmen und Betriebe und ist mittlerweile unverzichtbar für die Planung, Vorbereitung und Durchführung sowie Aufbereitung und Auswertung wirtschaftsstatistischer Erhebungen.

Erfahrungen der Statistischen Ämter von Bund und Ländern zeigen, dass in der Verwendung von Verwaltungsdaten Reserven von Unternehmensentlastungen bestehen bei gleichzeitiger Sicherung und auch Verbesserung der Statistikqualität. Dieses kann durch eine konsequente und systematische Verwendung bereits vorhandener Verwaltungsdaten für statistische Zwecke gelingen. Somit lautet die Vorgabe für künftige Unternehmensstatistiken, so weit wie möglich verfügbare und geeignete Angaben zu verwenden und diese Daten nicht noch einmal zu erheben. Nur dann, wenn Verwaltungsdaten nicht vorliegen oder in ihrer Qualität nicht ausreichend sind, sollten Unternehmen befragt werden.

Mit dem Verwaltungsdatenverwendungsgesetz aus dem Jahr 2003 wurde die Möglichkeit geschaffen, die Verwendbarkeit unterjähriger Verwaltungsdaten der Finanzbehörden (für Umsätze) und der Bundesagentur für Arbeit (für Beschäftigte) auf ihre Verwendbarkeit für eine Reihe von Konjunkturstatistiken und das URS zu prüfen und diese Daten bei Eignung zu nutzen. Für diesen Test wurden umfangreiche und aufwändige Untersuchungen durch die Statistischen Ämter getätigt. Hierbei gab es kein pauschales positives Eignungsurteil. Es wurde erkennbar, dass für jede Statistik die Eignung differenziert untersucht werden muss. Auch sind dabei die Belange der Datennutzer, beispielsweise der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Bundes und der Länder, zu berücksichtigen, die EU-weit rechtsverbindliche Qualitäts- und Lieferfristen zu erfüllen haben. Das erfordert natürlich basisstatistische Voraus-

setzungen, da Ergebnisse der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen aus mehreren Statistiken resultieren. Die Verwaltungsdaten können auch hier nur zum Einsatz kommen, wenn zum einen die fachliche Eignung vorliegt und sie zum anderen termingerecht zur Verfügung stehen.

Während eine Eignung für die Handwerksstatistik grundsätzlich gegeben ist und Verwaltungsdaten die bisherigen Primärerhebungen ersetzen, konnte für die vierteljährliche konjunkturstatistische Erhebung in bestimmten Dienstleistungsbereichen und die Erhebungen im Kraftfahrzeug- und Großhandel nur eine bedingte Eignung festgestellt werden. Hier kommen sogenannte Mixmodelle zum Einsatz, d. h., Verwaltungsdaten ersetzen die Primärerhebung bei kleinen und mittleren Unternehmen, während große Einheiten nach wie vor direkt befragt werden. Für die Erhebungen im Einzelhandel und Gastgewerbe haben sich die Verwaltungsdaten hingegen als ungeeignet erwiesen. Die Eignungsbeurteilung für die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ist noch nicht endgültig abgeschlossen.

Die Unterarbeitsgruppe „Qualität des URS“ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder hat in einer Auftragsstudie für die Amtsleitertagung im Mai 2009 festgestellt, dass die Verwaltungsdaten für statistische Zwecke zum Teil erhebliche Defizite aufweisen, da sie hinsichtlich ihrer Beschaffenheit nicht vollständig den statistischen Anforderungen entsprechen. Richtschnur für die Anforderung der Statistik sind dabei die europäischen Konventionen der Konjunktur- und Strukturstatistik und des statistischen URS. Es mussten neue Verfahren und Methoden in den Statistischen Ämtern entwickelt werden, um Verwaltungsdaten für ihre Zwecke verwenden zu können. Hier wurden erhebliche Ressourcen investiert, um die Aussagekraft und Besonderheiten der jeweiligen Verwaltungsdaten zu verstehen. Die bestehende Dynamik im Gesamtprozess der Verwendung von Verwaltungsdaten im Erhebungsablauf der amtlichen Statistik verlangt weiterhin hohe Anstrengungen. Durch aufwändige Maßnahmen wird versucht, die externen Daten für ihre Verwendung in der Statistik zu trimmen. Unterschiedliche Identifikatoren in den einzelnen Verwaltungen erschweren die notwendige Zusammenführung der Daten auf der Einzelebene erheblich. Für Konjunkturstatistiken müssen unterjährige Verwaltungsdaten mit bereits vorhandenen Informationen – insbesondere aus dem URS – verknüpft werden, um eine Verwendung für statistische Zwecke zu ermöglichen. Häufig ist die nicht herstellbare Verbindung zwischen den Identifikationsnummern aus der Statistik (Identnummer) und denen der Finanzbehörden (Umsatzsteuernummer bzw. Umsatzsteueridentnummer) ein Problem, weil Identnummern und/oder Steuernummern veraltet sind oder (noch) fehlen. Durch die nicht intakte Verknüpfung besteht permanent die Gefahr, dass Unternehmen sowohl über die Primärerhebung als auch die Verwaltungsdaten in die Datenbank einlaufen (Doppelerfassung). Des Weiteren müssen zur Beseitigung der Defizite der Verwaltungsdaten in erheblichem Umfang Schätzverfahren eingesetzt werden.

Das Thema Verwaltungsdatenverwendung wird im Folgenden speziell am Beispiel der konjunkturstatistischen Erhebung in bestimmten Dienstleistungsbereichen (im Weiteren: Mixmodell) fortgeführt.

Mixmodell in der vierteljährlichen Dienstleistungsstatistik

Zweck dieser Statistik ist die Darstellung der konjunkturellen Entwicklung in bestimmten Dienstleistungsbereichen, die ab dem Berichtsjahr 2009 gemäß den europäischen Vorgaben nach der Wirtschaftszweikklassifikation 2008 bestimmt ist. Die Darstellung erfolgt vierteljährlich in Form von Veränderungsraten bzw. von Umsatz- und Beschäftigtenindizes auf Länder- und Bundesebene, die hohen Qualitätsanforderungen hinsichtlich der Verlässlichkeit und Termintreue unterworfen sind.

Vorliegende Untersuchungen einer Eignungsbeurteilung der Projektgruppe Verwaltungsdatenverwendung der Statistischen Ämter aus dem Jahr 2006 mit Bezug auf die Verwendung von Verwaltungsdaten zeigen eine eingeschränkte Eignung dieser Daten, die eine weitgehende Entlastung, jedoch nicht einen vollständigen Verzicht auf die Primärstatistik, ermöglicht. Die Einschränkung ist vor allem auf zwei Problemfelder zurückzuführen, die insbesondere große Einheiten betreffen:

1. Problemfeld

Die Untersuchungen zeigten, dass hauptsächlich Ausfälle von Meldungen großer Einheiten bei den zur Erfüllung der Anforderungen der EU-Konjunkturverordnung notwendigen frühen Auswertung der Verwaltungsdaten mit einer Aktualität von t+60 Tagen Probleme bereiten. Diese Ausfälle haben einerseits maßgeblichen Einfluss auf die Konjunktorentwicklung in einem Bereich, sie können andererseits aufgrund ihres unregelmäßigen Auftretens bzw. ihrer Abweichungen vom Durchschnitt der anderen Einheiten durch Schätzverfahren nicht hinreichend berücksichtigt werden. Das führt in der Praxis zu Revisionen bei den aktuellen Angaben zwei Monate nach Abschluss des Berichtszeitraumes sowohl bei den Umsatzdaten wie auch bei den Beschäftigtenangaben. Kleine und mittlere Unternehmen melden zwar nicht besser an die betroffenen Verwaltungen, doch sind bei ihnen die entsprechenden Risiken deutlich geringer, da allein durch ihre große Zahl – aufgrund des Totalerhebungscharakters der Verwaltungsdaten – Probleme bei einzelnen Einheiten nicht in gleichem Maße auf die aggregierten konjunkturellen Veränderungsraten durchschlagen.

2. Problemfeld

Große Einheiten sind zumeist Mitglieder von Organschaften, oft auch Mehrländerunternehmen, bei denen die Umsatzdaten der Finanzverwaltungen nicht in einer Form vorliegen, die den Anforderungen der Unternehmensstatistiken entspricht. Für eine länderscharfe Zuordnung von Unternehmen bzw. Unternehmensteilen müssen daher Umsätze mit Hilfe von Schätzverfahren aus den Verwaltungsdaten ermittelt werden. Das

ist methodisch schwierig und gelingt nur mit begrenzter Aussagefähigkeit. Da große Unternehmen gleichzeitig einen bedeutenden Einfluss auf die Konjunkturentwicklung in ihrem Wirtschaftszweig haben, führen die Probleme bei diesen zu einem zusätzlichen hohen Risiko einer nicht adäquaten Darstellung der konjunkturellen Entwicklung. Dieses gilt in besonderem Maße für die Konjunkturdarstellung auf Länderebene.

In den Untersuchungen wurden in einigen weiteren Punkten Abweichungen der Verwaltungsdaten von den konjunkturstatistischen Anforderungen festgestellt. Dies betrifft beispielsweise Unterschiede bei der Bestimmung des Wirtschaftszweiges von Unternehmen, eine in den Daten der Finanzverwaltung nicht adäquate zeitliche Zurechnung von Leistungen (z.B. Verrechnungen bei Forderungsausfällen) oder die Abweichungen des Umsatz- bzw. Beschäftigtenbegriffs in Verwaltungsdaten von den statistischen Anforderungen. So gibt es zwischen den im Rahmen der Umsatzsteuervoranmeldung übermittelten „Lieferungen und Leistungen“ Abweichungen zu dem Umsatzbegriff, der den statistischen Erhebungen zugrunde liegt. Bei den Organschaften sind Binnenumsätze zwischen Organschaftsmitgliedern nicht einbezogen. Diese kommen daher im Rahmen der Schätzungen für an Organschaften beteiligte Unternehmen dazu. Zudem sind im Umsatzbegriff der Finanzverwaltung einzelne außerordentliche Erträge eingeschlossen, die in der statistischen Umsatzdefinition nicht enthalten und bei den Verwaltungsdaten nicht genau eliminierbar sind.

Auch beim Beschäftigtenbegriff gibt es Abweichungen: Die Beschäftigtenangaben der Bundesagentur für Arbeit umfassen sozialversicherungspflichtig und geringfügig entlohnte Beschäftigte. Damit fehlen insbesondere Angaben zu Selbständigen und unbezahlt mithelfenden Familienangehörigen, Beamten (z.B. bei Nachfolgeunternehmen der Post) und Personen mit Einkommen über der Beitragsbemessungsgrenze. Zudem liegt den Verwaltungsdaten eine Auswertung der beschäftigten Personen zugrunde und nicht der Beschäftigungsfälle, d.h., Arbeitnehmer mit mehreren Beschäftigungsverhältnissen werden nur einem und nicht mehreren Betrieben zugerechnet.

Auf Grundlage dieser Eignungsbeurteilung und der Prämisse, verlässliche Ergebnisse termingerecht zu produzieren, besteht die Notwendigkeit, eine ergänzende Primärerhebung bei den großen Einheiten durchzuführen. Als Basis für die Plausibilisierung und Programmierung für die unterschiedlichen Datenaufbereitungen wurde vom Statistischen Bundesamt mit Unterstützung des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg ein umfangreiches Methodenhandbuch erarbeitet.

Die vierteljährliche Dienstleistungsstatistik nutzt seit dem Berichtsquartal 2/2007 ein Mixmodell aus Primärerhebung und Verwaltungsdatennutzung für die Erstellung von Umsatz- und Beschäftigtenindizes auf Grundlage des Dienstleistungskonjunkturstatistikgesetzes (DLKonjStatG) vom 7. September 2007 (BGBl. I S. 2246). Nur die Einheiten der relevanten Wirtschaftsbereiche mit entweder mindestens 15 Mill. EUR Jah-

resumsatz und/oder mindestens 250 Beschäftigten werden in einer Primärerhebung direkt befragt. Der Primärerhebungsteil wird durch Verwaltungsdaten für alle anderen Unternehmen des Erfassungsbereiches ergänzt. Eine Eignungsbeurteilung hat ergeben, dass die Verwaltungsdaten zur Erstellung von Konjunkturindikatoren im Dienstleistungsbereich insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen geeignet sind. Somit liegt im Ergebnis eine Vollerhebung ohne Abschneidegrenze vor. Mit einer möglichst umfangreichen Nutzung von Daten aus bereits bestehenden Verwaltungsquellen wird eine weitgehende Entlastung der kleinen und mittleren Unternehmen von statistischen Berichtspflichten erreicht. Weniger als 5 000 Einheiten bundesweit (in Berlin und Brandenburg aktuell 251 Einheiten) werden noch primär befragt. Gegenüber der Stichprobenerhebung vor Einführung des Mixmodells sind knapp 90 Prozent (in Berlin und Brandenburg 95 Prozent) weniger Erhebungseinheiten berichtspflichtig. Es werden hier also Daten aus unterschiedlichen Quellen, die an verschiedenen Orten geführt werden, miteinander kombiniert. Ein solcher Quellenmix stellt eine Neuheit auf dem Gebiet der amtlichen Statistik in Deutschland dar – hier konnte also auch nicht auf die Erfahrungen anderer Fachbereiche zurückgegriffen werden – und erfordert somit im Vergleich zu anderen amtlichen Statistiken eine spezielle Organisationsform, es handelt sich um eine teilzentralisierte Statistik. Die Statistischen Landesämter sind für den Prozess der primärstatistischen Erhebung der Beschäftigtendaten, für die Zusammenführung der Daten aus der Primärerhebung und den Verwaltungsdaten aus dem zentralen Beschäftigtendatenspeicher, für die Ergebniserstellung und Veröffentlichung auf Landesebene verantwortlich.

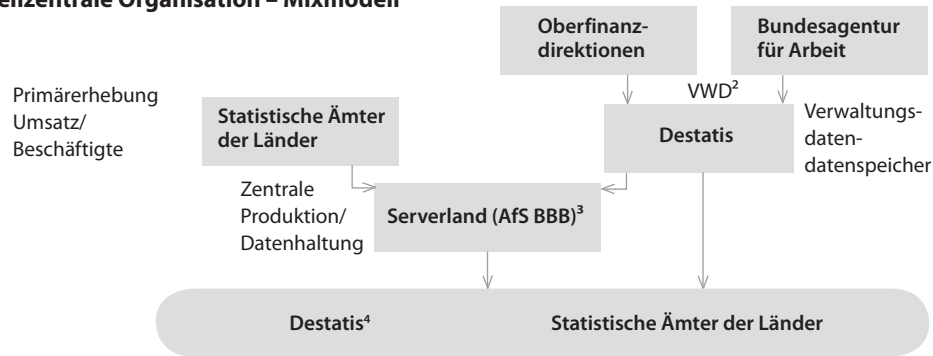
Die aufbereitungstechnischen Kernaufgaben bei den Umsatzdaten, wie die Bereitstellung der zentralen Datenbank zur Befüllung mit den primär erhobenen Daten der einzelnen Statistischen Landesämter, die Zusammenführung der Daten aus der Primärerhebung und dem zentralen Umsatzdatenspeicher sowie die Erzeugung aggregierter Ländersummensätze für die Erstellung der Bundesergebnisse, werden zentral von unserem Amt durchgeführt.

Schaubild

Mit Einführung des Mixmodells sah das Fachkonzept mit Stand 31.1.2007 ursprünglich vor, bei Antwortausfällen die entsprechenden Angaben aus dem Umsatzdatenspeicher korrigiert um einen Niveaugulierungsquotienten zu ersetzen. Basierend auf der Annahme des Ersatzes von Verwaltungsdaten aus dem Umsatzdatenspeicher für fehlende Werte aus der Primärerhebung hat der Verfasser vor einigen Monaten untersucht, welche Auswirkungen sich durch dieses Vorgehen ergeben. Grundlage hierfür bildeten die Erhebungseinheiten bundesweit, für die keine aktuellen Meldungen vorlagen, also Schätzwerte in die Auswertung eingingen. Der mit dieser Berechnung festgestellte Wert als Differenz zum Schätzwert sollte aufzeigen, wie sicher der Ersatz von Verwaltungsdaten für fehlende Daten in der Primärerhebung ist.

Im Ergebnis war festzustellen, dass es bei mehr als der Hälfte der Einheiten keine Übereinstimmung bei

KID¹ – teilzentrale Organisation – Mixmodell



- 1 KID – Konjunkturstatistische Erhebung in bestimmten Dienstleistungsbereichen
 2 VWD – Verwaltungsdaten
 3 AFS BBB – Amt für Statistik Berlin-Brandenburg
 4 Destatis – Statistisches Bundesamt

- Erstellen der Bundes- bzw. Länderergebnisse
- Veröffentlichung
- Lieferung an Eurostat

diesem Vergleich gab, der es erlauben würde, mittels dieser Methode fehlende Daten aus der Primärerhebung zu ersetzen; die Differenzen waren sowohl in positiver als auch negativer Hinsicht erheblich, was zu teilweise extremen Verzerrungen der Veränderungsstufen führte. Auch wenn auf hoher Aggregationsstufe (Bundesergebnisse bzw. Ergebnisse der Hauptwirtschaftszweige in den Ländern) ein möglicher Ausgleich von positiven und negativen Abweichungen zu einem plausiblen Ergebnis führen würde, gibt es spätestens beim Nachweis der Ergebnisse in den Wirtschaftszweigen auf 2-, 3- und 4-Stellen-Ebene erhebliche Brüche in der Entwicklungsdarstellung. Als zentrale Maßnahme wurde abweichend vom Fachkonzept beschlossen, bei Antwortausfällen in der Primärerhebung nicht automatisiert auf Verwaltungsdaten zurückzugreifen. Fehlende Umsatzangaben werden bei der Dateneingabe in die zentrale Datenbank durch die zuständigen Mitarbeiter in den Statistischen Landesämtern durch fachgerechte Schätzungen ersetzt.

In Fortführung der Qualität sichernden Maßnahmen beim Mixmodell hat das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg im Rahmen der Patenlandfunktion die Koordinierung von Stellungnahmen der Statistischen Landesämter übernommen und eine Zusammenfassung dieser Beiträge dem Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt. Auf dieser Grundlage wurde durch das Statistische Bundesamt eine Unterlage für die Sitzung der Sonder-Amtsleiterkonferenz im November 2009 gefertigt, in dem fixiert ist, dass die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Konjunkturberichterstattung im Dienstleistungsbereich“ das Mixmodell grundsätzlich befürwortet. Mit den aktuell aufgeworfenen Problemkreisen beschäftigt sich die Arbeitsgruppe im Rahmen von methodischen Untersuchungen und wird schnellstmöglich Lösungen erarbeiten. Hauptschwerpunkte sind hier der Ersatz von fehlenden Primärerhebungsdaten durch Verwaltungsdaten sowie Recherche und Korrektur von fehlerhaften Daten aus dem Umsatzdatenspeicher. Dazu erstellt das Statistische Bundesamt zeitnah ländergetrennte Ausreißerprüflisten für aktuell zurückliegende Quartale und lässt diese den Mitgliedern

der Arbeitsgruppe zur Prüfung zukommen. Identifizierte Auffälligkeiten in diesen Listen werden beiderseitig zurückgemeldet. Um die Qualität bei der Ausreißerbereinigung in den Verwaltungsdaten zu erhöhen, wäre es eminent wichtig, bei Unplausibilitäten künftig Rückfragen bei den Unternehmen zu ermöglichen. Im Zuge der Verlängerung der Rechtsgrundlage zur Verwaltungsdatenverwendung sollte dieses gesetzlich manifestiert werden. Es bringt keinen Nutzen, wenn mit großem Aufwand Ausreißerlisten im Statistischen Bundesamt erstellt und in den Statistischen Landesämtern geprüft werden, die Analyse aber ohne Konsequenzen bleibt.

Einsatz von Verwaltungsdaten in der Handwerksberichterstattung

Maßnahmen zum Bürokratieabbau haben in der amtlichen Statistik dazu geführt, dass Erhebungen über das Handwerk eingestellt wurden. Ab dem Berichtsjahr 2008 wurde die vierteljährliche Handwerksberichterstattung vollständig auf die Auswertung von Verwaltungsdaten umgestellt. Damit wurden ca. 41 000 Handwerksunternehmen deutschlandweit von ihrer Auskunftspflicht zu dieser Statistik befreit, in Berlin und im Land Brandenburg sind es über 3 200. Ziel und Zweck ist die Gewährleistung zeitnaher und aussagefähiger Daten ohne zusätzliche Belastung der Handwerksbetriebe. Die Entscheidung, nur noch Verwaltungsdaten auszuwerten, wurde auf der Grundlage umfangreicher Analysen der Statistischen Ämter getroffen. Bei den verwendeten Verwaltungsdaten handelt es sich um die Umsatzsteuervoranmeldungen der Unternehmen aus den Finanzverwaltungen sowie Informationen zu den sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigten aus den Meldungen zur Sozialversicherung der Bundesagentur für Arbeit.

Wegen methodischer Probleme, wiederholter Prüfungen sowie unplausibler Veränderungsdaten konnten Ergebnisse der neu strukturierten Handwerksberichterstattung nur mit Verzögerung bereitgestellt und veröffentlicht werden. Zur methodischen Verbesserung wurde unter anderem die manuelle Ausreißerbereinigung wiederbelebt, nachdem sich ge-

zeigt hat, dass eine rein maschinelle Bereinigung zu unplausiblen Ergebnissen führen kann.

Umfangreiche Untersuchungen ergaben, dass Auswertungen des URS zukünftig traditionelle Handwerkszählungen ersetzen können. Mit der geplanten Umstellung auf eine Auswertung von vorhandenen Datenquellen müssen keine Handwerksunternehmen mehr für diese umfangreiche Statistik befragt werden, sodass die Statistischen Ämter eine maximal mögliche Entlastung erreicht haben. Bei der letzten Handwerkszählung im Jahr 1995 wurden deutschlandweit 563 000 selbständige Handwerksunternehmen befragt, in Berlin und im Land Brandenburg waren es 34 200.

Fazit

Hierbei stützt sich der Verfasser auch auf wesentliche Aussagen aus dem schon vorgenannten Papier der UAG „Qualität des URS“ vom Mai 2009, da die dort genannten Probleme weiterhin aktuell sind.

Die Steigerung der Qualität der Verwaltungsdaten durch statistikinterne Maßnahmen mit Blick auf die geforderte statistische Aussagekraft hat erheblich dazu beigetragen, Bürokratieabbau zu realisieren und den Weg für eine umfangreiche Entlastung von statistischen Berichtspflichten, vor allem für kleine und mittlere Unternehmen, zu ebnen.

Es muss aber zugleich darauf hingewiesen werden, dass mit der verstärkten Verwendung von Verwaltungsdaten im Ergebnis keine Entlastung der Statistischen Ämter verbunden ist. Die Konzeption, Koordinierung und der Betrieb eines solchen komplexen statistischen Systems mit seinem Quellen- und Methodenmix ist wesentlich aufwändiger als die Beschränkung auf eine Quelle und Methode pro Statistik. Durch die Erhöhung des methodischen Aufwandes ist eine Verschiebung des Arbeitsaufwandes vom mittleren zum gehobenen Dienst festzustellen.

Die bisherige Erfahrung zeigt, dass die weitere Ausnutzung und Optimierung des Potenzials der Verwaltungsdaten zur langfristigen und nachhaltigen Verbesserung der amtlichen Datenlage zunehmend auch von Verbesserungen der Qualität der Verwaltungsdatenspeicher selbst und von einem leichteren Zugang zu Verwaltungsdaten abhängen.

Es ist offensichtlich, dass viele Faktoren zum Teil erheblichen Einfluss auf die Qualität und die Einsatzmöglichkeiten von Verwaltungsdaten in der amtlichen Statistik haben. Bei der Beurteilung neuer Verfahren ist das Verhältnis von Entlastungseffekten einerseits und den gegebenenfalls zu erwartenden Informationsverlusten andererseits zu beachten. Im Zuge der intensiven Auseinandersetzung mit den verschiedenen Verwaltungsdaten wurde gleichzeitig deutlich, dass mit den gegebenen Ressourcen und

Einflussmöglichkeiten der Statistischen Ämter weitere Fortschritte immer schwerer zu erzielen sind.

Die Verwendungsmöglichkeiten von Verwaltungsdaten sind ohne zusätzliche Unterstützung seitens der Politik eingeschränkt bzw. mit erheblichem, jedoch vermeidbarem Aufwand verbunden. Das betrifft folgende Sachverhalte:

- Unterschiedliche Identifikationskennzeichen der verschiedenen Verwaltungen erzeugen hohen Aufwand und Fehler bei der Zusammenführung der Daten.
- Die Qualität der Merkmale Wirtschaftszweig und Rechtsform, aber auch die der Adressen in den Verwaltungsdaten ist unzureichend.
- Über wichtige Einheiten wie Organschaften liegen nur unvollständige Informationen vor, obwohl die Daten im Verwaltungsprozess anfallen.
- Änderungen von Verwaltungsdateninhalten und Methoden bei der Führung der Daten werden nicht angekündigt und sorgen für erhebliche Qualitätseinschränkungen.
- Verwaltungsdaten können hinsichtlich ihrer Eignung für statistische Zwecke nicht geprüft werden, da ein allgemeines Zugangsrecht fehlt, das mit vertretbarem Aufwand und hinreichend flexibel die Prüfung der Eignung ermöglicht.
- Wenn die politische Forderung an die amtliche Statistik nach einer verstärkten Nutzung solcher Datengewinnungskonzepte ernst gemeint ist, muss die Politik auch die Unterstützung geben, diesen Weg zu gehen. Dazu bedarf es einer Grundlage für den Dialog über die Möglichkeiten und Voraussetzungen der Verbesserung der Verwaltungsdatenverwendung zwischen den Daten führenden Stellen und der amtlichen Statistik. Der amtlichen Statistik sollte ein gesetzlich verankerter grundsätzlicher Zugang zu den Daten von Verwaltungsstellen eingeräumt werden und die Verwendung sollte für alle Aufgaben der amtlichen Statistik gewährt werden anstelle einer konkreten Zweckbindung. Aktuell liegt den Wirtschaftsressorts der Länder ein vom Bundesministerium für Wirtschaft übergebener Entwurf zum „Gesetz über die Verwendung von Verwaltungsdaten für Zwecke der Wirtschaftsstatistiken und zur Änderung von Statistikgesetzen“ zur Prüfung vor. In diesem Gesetzesentwurf ist die Erlaubnis zu Rückfragen bei den Unternehmen zur Klärung von Unstimmigkeiten fixiert. Sollte das Gesetz mit diesem Inhalt rechtskräftig werden, wäre eine elementare Forderung der amtlichen Statistik mit Bezug auf die Qualitätserhöhung der zu verwendenden Verwaltungsdaten sowie deren Echtnutzung erfüllt.