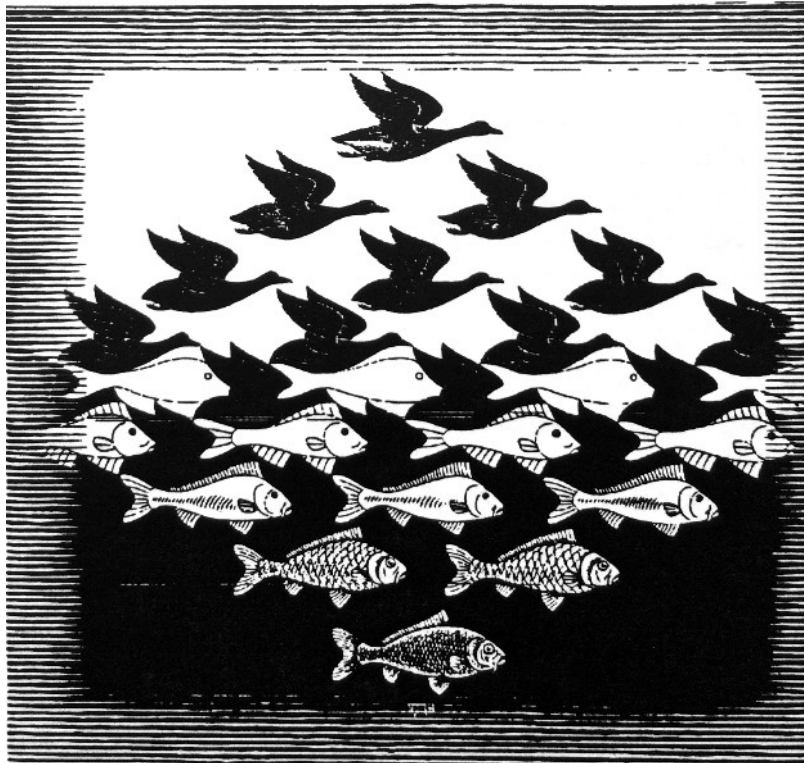


Die Rolle der amtlichen Statistik in einer Marktwirtschaft und die deutschen Erfahrungen beim Übergang zu einer marktwirtschaftlichen Statistik

Vortrag im Natkonstat Kirgistan, Bischkek 31.7.1996

von Prof. Dr. Peter von der Lippe, Universität GH Essen



Oft kann ein Bild mehr aussagen als viele Worte. Das diesem Beitrag vorangestellte Bild¹ ist nach meinem Empfinden in mindestens zwei Punkten symbolisch für den Inhalt des Begriffs „Transformation“:

1. Im unteren und oberen Drittel ist das Bild gleichermaßen einfach zu erfassen. Der schwierige, zugleich aber auch besonders reizvolle Teil des Bildes ist allein der mittlere. Es verlangt Phantasie und Augenmaß, die Strukturen von nicht mehr oder noch nicht voll ausgebildeten Fischen und Vögeln zu erkennen, die (hier und nur hier) nebeneinander existieren.
2. Auch ohne das untere und obere Drittel des Bildes wäre es klar, daß die Übergangsphase nur kurz sein kann, verglichen mit den „stabilen“ Zuständen, in denen ausschließlich Tiere einer Art auftreten. Fische und Vögel sind sehr verschieden, schon deshalb, weil die Medien (Wasser und Luft), denen sie sich angepaßt haben, sehr verschieden sind. Von beiden Tierarten gibt es unzählige Varianten, aber es gibt keine wirklichen Zwischenformen und es ist auch nicht zu erwarten,

¹ Das Bild stammt von M.C. Escher, einem holländischen Graphiker (1898-1972) und heißt „Luft und Wasser“ (Studie I aus dem Jahr 1938). Die Idee zu dieser Einleitung kam mir in Bischkek während des Vortrags von U. Eichler, der dieses Bild verwandte, allerdings um einen etwas anderen Zusammenhang damit zu illustrieren.

daß es jemals einen Vogel geben kann, der genauso gut dem Wasser angepaßt wäre wie ein Fisch, oder ein Fisch, der genauso gut fliegen könnte wie ein Vogel.

Es liegt im Wesen einer „Transformation“, daß sie nur gelingen kann, wenn man eine klare Vorstellung von dem hat, wohin die Entwicklung gehen soll. Erst dann gewinnt man auch einen richtigen Blick für die Schwierigkeiten der Übergangsphase. Ich beginne deshalb meinen Beitrag auch - um im Bild zu bleiben - mit einem Versuch, Fische und Vögel klar konturiert zu zeichnen, ohne sie mit den üblichen bunten Verzierungen auszuschnücken.

Es liegt nahe, angesichts der Schwierigkeiten der Übergangsphase nach Beispielen eines erfolgreichen und raschen Übergangs zu suchen und diese vielleicht sogar nachahmen zu wollen. Im zweiten Teil meines Beitrags versuche ich deshalb auf Wunsch von Teilnehmern des Seminars die deutschen Erfahrungen mit der Vereinigung eines marktwirtschaftlichen und eines planwirtschaftlichen Systems auf dem Gebiet der Statistik zu resümieren². Auch das kann und soll nur in Form einer einfachen Zeichnung geschehen, weil vieles von diesen Erfahrungen nicht übertragbar ist und weil die Details jeweils nur für Fachleute auf dem entsprechenden Arbeitsgebiet von Interesse sein dürften.

I. Die Rolle der amtlichen Statistik in einer Marktwirtschaft

Der Übergang zu einem marktwirtschaftlichen System der Statistik verlangt zuallererst ein neues Selbstverständnis der Statistischen Ämter und eine neue Art des Umgangs zwischen Datennutzern (Auftraggebern), Befragten und Statistikern miteinander. Es kann nicht genug betont werden, daß dies das Primäre ist und daß dies die Voraussetzung ist für den Erfolg hinsichtlich aller anderen Aspekte des Übergangs. Das Primäre ist nicht, zu wissen, wie sich die Definition des Gesamtprodukts im MPS und des Bruttoinlandsprodukts im SNA unterscheiden, sondern zu wissen, wie sich die Arbeitsweise eines Statistischen Amtes in einer Marktwirtschaft von der Arbeitsweise eines Statistischen Amtes in einer Planwirtschaft unterscheidet und warum das so ist.

Der zweite wichtige Punkt ist das Verständnis für einen ganz anders gearteten Datenbedarf und dem sich daraus ergebenden Zwang, ein rationelles (auch im Sinne von „wirtschaftlich“) Erhebungssystem aufzubauen und neue Methoden einzuführen, bzw. zumindest andere Schwerpunkte bei der Methodenwahl zu setzen.

1. Selbstverständnis der marktwirtschaftlichen Statistik

a) Unabhängigkeit und Akzeptanz der Statistik

In der Transformationsphase müssen die Statistiker damit rechnen, daß sie von der Bevölkerung und den Unternehmen mit Mißtrauen, immer noch als Instrument der Plankontrolle und der staatlichen Propaganda angesehen werden. Auch scheint im Übergang zur Marktwirtschaft das Vorurteil verbreitet zu sein, es bestünde jetzt auch

² Das geschieht auf Wunsch der Teilnehmer am Seminar in Bischkek. Außerdem wurde in Rezensionen der russischen Übersetzung meines Buches „Wirtschaftsstatistik“ wiederholt (insbesondere in Weißrußland) angeregt, ein Kapitel über Probleme der Transformation des Statistiksystems anzufügen, das es im deutschen Original natürlich nicht gibt. In Abschnitt II sollen deshalb hierzu einige Bemerkungen gemacht werden, die bei Bedarf auch erweitert und vertieft werden könnten.

keine Notwendigkeit mehr für Statistik. Offenbar fällt es vielen schwer, sich auch nur vorzustellen, daß Statistik eine Existenzberechtigung hat, auch ohne zentrale staatliche Planung, daß sie nicht nur staatlichen Zwecken dient, sondern daß sie sogar umgekehrt im Interesse des Bürgers staatliches Handeln transparenter macht und daß der Bedarf an statistischen Daten in einer Marktwirtschaft nicht geringer, sondern sogar eher größer, zumindest aber thematisch vielfältiger wird.

Der oberste Grundsatz bei der Transformation des Statistiksystems sollte also sein, daß die amtliche Statistik das Vertrauen der Befragten und der Datennutzer gewinnt und daß es ihr gelingt

- nicht nur alle von ihrer Unabhängigkeit, Neutralität und Seriosität zu überzeugen
- sondern auch alle von ihrer fundamentalen Bedeutung für die Menschen und für die Wirtschaft zu überzeugen, auch und gerade in einer von zentraler Planung und einem staatlichen Meinungsmonopol befreiten Wirtschaft und Gesellschaft.

Statistik verlangt in einer Marktwirtschaft die vertrauensvolle Zusammenarbeit von Anbietern und Nachfragern wirtschaftlicher Daten, von staatlichen und nicht-staatlichen Stellen. Das setzt voraus, daß niemand den Mißbrauch seiner den Statistikern gelieferten persönlichen Angaben (die „Mikrodaten“) für gegen ihn gerichtete staatliche Zwangsmaßnahmen befürchten muß. Es setzt aber auch voraus, daß die veröffentlichten, aggregierten Daten der amtlichen Statistik (d.h. die „Makrodaten“) von allen, auch von entgegengerichteten Interessenverbänden, von sich bekämpfenden Parteien und Richtungen akzeptiert werden als solide, neutrale Basis, als nach bestem Wissen und allein nach statistisch-methodischen Maßstäben bereitgestellte Information.

Solange Zweifel bestehen an der diskreten Behandlung von Mikrodaten oder daran, daß Makrodaten nicht wirklich vollständig und ohne absichtliche Schönung veröffentlicht werden und für alle einsichtig sind, z.B. auch für das Ausland und für internationale Organisationen, braucht man sich über die im folgenden dargestellten Aspekte gar nicht erst zu unterhalten.

Die amtliche Statistik kann ihre Rolle nicht erfüllen, wenn es ihr nicht gelingt, das bezeichnete Vertrauen zu erwerben. Alles andere ist demgegenüber sekundär.

b) Was heißt „informationelle Infrastruktur“?

Unter „Infrastruktur“ versteht man meist Verkehrswege, Post und Telekommunikationsdienste, aber auch die Versorgung mit Rundfunk usw. Vieles hiervon wird meist, auch in marktwirtschaftlichen Ländern, staatlich oder zumindest mit erheblichem staatlichen Einfluß bereitgestellt. Wenn wir sagen, das Selbstverständnis der amtlichen Statistik in einer Marktwirtschaft sollte das einer „informationellen Infrastruktur“ sein, so ist damit gemeint, daß die Aufgabe der Statistik primär darin bestehen sollte, eine Basisversorgung mit zahlenmäßigen Informationen für alle zu gewährleisten, finanziert mit staatlichen Mitteln, aber nutzbar ohne spezielles Entgelt durch alle.

Aus verschiedenen Gründen ist nicht anzunehmen, daß sich ein fairer Marktpreis für diese Dienstleistung bilden wird. Es ist aber auch zu befürchten, daß ein im Wettbewerb privater Interessen erzeugtes Datenangebot nicht den methodischen Standard und auch nicht das Maß an Objektivität und Neutralität sicherstellen kann, das aus gutem Grunde für unverzichtbar gehalten wird.

Man sollte aber eine solche Struktur nicht als Großherzigkeit des Staates betrachten, die der Staat bei schlechteren Finanzen zurücknehmen kann.

Sowohl die Bereitstellung vieler seriöser Basisdaten für alle, als auch die Unabhängigkeit und Neutralität der Statistikbehörde liegen auch im ureigensten Interesse des Staates.

Der Verfasser hatte Gelegenheit, sich durch das Studium unzähliger Aktenvorgänge aus dem Archiv der Staatlichen Zentralverwaltung für Statistik (SZS) der ehemaligen DDR ein Bild zu machen³ von den Problemen, die daraus erwachsen, daß dort die Statistik nach ganz anderen Prinzipien geordnet war. Hierzu einige Bemerkungen:

Daß das westliche Ausland absichtlich getäuscht wurde und daß die eigene Bevölkerung der Statistik mißtraute, mag man aus Sicht der Interessen von Partei- und Staatsführung noch harmlos finden. Bedenklich ist aber, selbst für eine solche Sicht, daß auch führende Funktionäre nur partiell und z.T. auch falsch informiert waren, daß der Kontrollaufwand für die Geheimhaltung von Makrodaten ins Unermeßliche stieg und bei den moderneren Formen der Datenübertragung und -verarbeitung ohnehin nicht mehr aufrecht zu erhalten gewesen wäre. Es kam auch zu krassen, im Nachhinein sogar grotesken, Überschätzungen der Leistungsfähigkeit der DDR in der amtlichen Statistik der DDR und vor allem war es die Zahlenlieferung an internationale Organisationen, die das System in einen unlösbaren Konflikt brachte. Man wollte sich einerseits darstellen als hochentwickeltes Industrieland, andererseits aber auch um jeden Preis Makrodaten zurückhalten und die tatsächliche Lage verheimlichen. Das ging sogar so weit, daß man auf oberster Ebene Zahlen fälschte („korrigierte“). Aber die Sorge, sich dabei in Widersprüche zu verfangen, wurde als schwere Belastung empfunden und es ist sehr fraglich, ob man das Ganze überhaupt noch sehr viel länger hätte durchhalten können.

In dem Maße, in dem die Welt praktisch kleiner wird, die internationale Kommunikation schneller und intensiver wird, und in dem auch durch den internationalen Wettbewerb der Druck, eine rationale Wirtschaftspolitik zu betreiben stärker wird, wird auch der Produktionsfaktor „Information“ an Wert und Bedeutung zunehmen. Es wird dann auch entscheidend sein, daß dieser Faktor von hoher Qualität ist. Und schon auf mittlere Sicht gibt es keine Alternative zu einem Statistiksistem, das zuverlässige Daten produziert, was aber nur möglich ist, wenn es keine Zweifel an der Neutralität und Objektivität der Statistik geben kann.

c) Sicherstellung der Objektivität und Neutralität

Die meisten Transformationsländer haben neue Statistikgesetze erlassen, in denen mehr oder weniger Unabhängigkeit der Statistikbehörde garantiert wird. Die gute Absicht eines Gesetzes und auch der, meist hierin geregelt, Neuorganisation des Statistikamtes (daß dieses z.B. im Interesse größerer Unabhängigkeit dem Präsidenten und nicht einem bestimmten Fachminister unterstellt wurde) ist für sich genommen gut, aber sie ist nicht ausreichend. Es ist vor allem wichtig

- der Politik deutlich zu machen, daß es eine andauernde Aufgabe ist, der amtlichen Statistik angemessene Arbeitsbedingungen zu verschaffen, und

³ Die Arbeit ist als umfangreicher Buchbeitrag und auch gekürzt als Aufsatz erschienen.

- dazu gehören nicht nur gesetzliche Garantien, sondern auch begleitende Vorkehrungen, Regelungen und Maßnahmen sowie die Bereitschaft, Interessen der amtlichen Statistik auf der politischen Ebene zu verteidigen und die Ämter angemessen personell und finanziell auszustatten.

Was die begleitenden Vorkehrungen betrifft, so ist aus deutscher Erfahrung positiv zu erwähnen:

1. Es ist rückblickend betrachtet ein Segen, daß die z.T. geradezu peinliche Fehleinschätzung der ehemaligen DDR in Westdeutschland nicht die amtliche Statistik, sondern ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut betraf. Der Neutralität der amtlichen Statistik wird vor allem damit gedient, daß sie herausgehalten wird aus (politischen) Streitigkeiten. Deshalb ist auch ein System zu befürworten, bei dem die Erhebung von Daten weitgehend Sache der amtlichen (staatlichen) Statistik ist und die stets sehr viel anfechtbarere Analyse dieser Daten konkurrierenden privaten Instituten überlassen wird.
2. Dem gleichen Gedanken entspringt das Prinzip der „fachlichen Zentralisation“, nach dem die amtliche Statistik für Erhebungen aller Art zuständig ist. Sie hat damit kein spezifisches Auswertungs- oder gar Politikinteresse. Es gibt wenige Bereiche, in denen dieses Prinzip aus Zweckmäßigkeitsgründen durchbrochen ist, z.B. die Geld- und Bankenstatistik der Deutschen Bundesbank und die Arbeitsmarktstatistik der Bundesanstalt für Arbeit. Das Prinzip bewahrt uns auch vor vielen unnötigen und nicht vergleichbaren Statistiken und ermöglicht eine kompetente Nutzung der Daten durch Gesamtrechnungen. Wir hätten sicher eher ein unkoordiniertes, unsystematisches Nebeneinander vieler, auch weniger notwendiger Erhebungen bei fachlicher Dezentralisation, wenn man partikulären Behördeninteressen freien Lauf ließe.
3. Im Grundsatz ist deswegen auch das Prinzip zu befürworten, daß Erhebungen letztlich stets nur durch ein Gesetzgebungsverfahren zustande kommen, in dem sich alle Interessen offen artikulieren können und für das demokratisch legitimierte Politiker die Verantwortung tragen. Auch wenn in Deutschland die „Verrechtlichung“ der Statistik eher zu weit betrieben worden ist und Unbeweglichkeit erzeugt hat, so ist sie doch im Grundsatz eher eine die Neutralität stärkende Vorkehrung.
4. Wichtig ist es auch, daß die amtliche Statistik in einer Vielzahl von nationalen und internationalen Gremien in regelmäßigem Kontakt steht mit allen Arten von Datennutzern und politischen Kräften. Das schafft eine Plattform, um frühzeitig Wünsche und Möglichkeiten aufeinander abzustimmen und um Verständnis für die Belange der amtlichen Statistik zu erzeugen. Das sollte nicht unterschätzt werden und gerade in der Transformationsphase ist es sicher eine neue Erfahrung, daß ein Statistisches Amt von sich aus aktiv werden muß, um eine breite Zustimmung zu erreichen.
5. Einen sehr wirksamen Schutz vor Irrtum, Einseitigkeit und Parteilichkeit versprechen wir uns von der inländischen und vor allem auch ausländischen Öffentlichkeit. Daß nicht nur Makrodaten veröffentlicht werden, sondern die Ämter auch ihre Methoden offenlegen müssen, ist zunächst Ausfluß demokratischer Prinzipien und es dient der Vermeidung von Willkür (dem gleichen Zweck dient z.B. die Öffentlichkeit von Prüfungen oder Gerichtsverfahren). Darüber hinaus läßt sich aber auch so am wirksamsten der Nutzen von Daten und das Wissen um bessere Methoden ausbreiten und steigern. Jede Einschränkung der Öffentlichkeit

beschränkt demgegenüber zugleich die Wirksamkeit der Kontrolle und die Kreativität bei der Verbesserung von Methoden. Nur so ist es möglich, daß es auch in der beschriebenen Weise zu grotesken Fehleinschätzungen der DDR über ihre eigene Lage kam.

Es mag sein, daß solche Prinzipien zweckdienlich und gut durchdacht sind. Dabei sollte jedoch nicht vergessen werden, daß ihrer Verwirklichung immer wieder Gefahren drohen und es eine beständige Anstrengung verlangt, ihnen argumentativ immer wieder aufs Neue zum Durchbruch zu verhelfen.

Es reicht deshalb in der Transformation auch nicht aus, passiv ein vorhandenes Statistiksysteem zu übernehmen, sondern es sollten primär Einsichten und Überzeugungen gewonnen werden, die einen befähigen, ein Statistiksysteem aktiv aufzubauen, zu verteidigen und weiterzuentwickeln.

Gefahren, die eine Verteidigung erfordern, gibt es stets genug. Ich will nur einige Beobachtungen anführen, die zu Sorgen Anlaß geben:

1. Der Öffentlichkeit ist oft der Nutzen der Statistik nicht hinreichend bewußt. Es gelingt daher relativ leicht, große Teile der Bevölkerung gegen die Statistik zu emotionalisieren, und es ist leider keineswegs sicher, daß die Statistiker dabei die verdiente Unterstützung durch Politiker und Gerichte erfahren.
2. Große Bürokratien - und das gilt im Falle Deutschlands auch besonders für die EU-Bürokratie - neigen dazu, völlig überzogene, einer Kosten-Nutzen-Analyse nicht standhaltende und oft nur unzureichend begründete Datenanforderungen zu stellen⁴. Gleichzeitig mangelt es oft an der Einsicht, daß für mehr Aufgaben auch ein finanzieller und personeller Ausgleich geschaffen werden sollte. Grundsätzlich sollte auch bei nützlichen und sinnvollen Erweiterungen der Statistik versucht werden, verstärkt das Verursacherprinzip zur Geltung zu bringen: wer durch zusätzliche Anforderungen Kosten verursacht, sollte auch die erforderlichen Finanzen bereitstellen. Das beschriebene Prinzip der „informationellen Infrastruktur“ verlangt, daß die Grundversorgung mit statistischen Daten dauerhaft aus dem regulären Budget finanziert wird, aber für zusätzliche Aufgaben sollten die Ämter auch zusätzliche Mittel erhalten.
3. Oft sind Datennutzer und Befragte identisch und es ist besorgniserregend, wenn es immer mehr Mode wird, in dieser Doppelseigenschaft auch ganz ungeniert widersprüchlich zu argumentieren. Es ist verantwortungslos, wenn z.B. die Industrie einerseits als Datennutzer mehr Aktualität und mehr Detailliertheit bestimmter Erhebungen verlangt, andererseits aber im Interesse der befragten Unternehmen über die Belastung durch Erhebungen klagt und deren Einschränkung fordert. Denn es liegt auf der Hand, daß mehr Daten und weniger Erhebungen Forderungen sind, die sich widersprechen und es sollte nicht länger akzeptiert werden, daß man in der politischen Arena widersprüchlich agiert.

⁴ Man beobachtet immer wieder, daß fernab von einer realistischen Einschätzung der gegebenen Möglichkeiten gern ein ideales, alles umfassendes System von Statistiken und angeblich erforderlichen Detailangaben konstruiert wird. In meinem Buch „Wirtschaftsstatistik“ habe ich diese „Krankheit“ „Computopia“ genannt. Mir scheinen auch einige Beiträge in dem vom kirgisischen Natstatkom herausgegebenen Buch „Statistika perechodnogo perioda (teoria i praktika)“, Bischkek 1966, nicht frei von dieser Krankheit zu sein. Es ist eine nutzlose Spielerei, über ein perfektes System von Gesamtrechnungen zu philosophieren, wenn man gleichzeitig angesichts der Schattenwirtschaft die größten Probleme hat, selbst einfache Zahlen, wie z.B. den Einzelhandelsumsatz zu schätzen.

4. Wenn man einerseits eine neutrale, objektive und möglichst wertfreie amtliche Statistik wünscht, dann sollte man sie andererseits auch nicht politisch unter Druck setzen, modischen Forderungen folgend, Berechnungen vorzulegen, deren Machbarkeit und Interpretierbarkeit höchst zweifelhaft ist. Ich persönlich halte z.B. wenig von dem Ruf nach bestimmten ökologischen Gesamtrechnungen, auch wenn die Sorge um die Umwelt noch so berechtigt sein mag. Methodisch zweifelhafte Berechnungen sollten nicht Gegenstand der amtlichen, sondern der privaten Statistik sein.

2. Neuer Datenbedarf, Aufbau eines Erhebungssystems und neue Methoden

Während im ersten Abschnitt einige Aspekte betrachtet wurden, die einen eher prinzipiellen Charakter haben, geht es im folgenden um Dinge, die durchaus pragmatisch, also unter Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten zu sehen sind.

Der Übergang zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung verlangt nicht nur eine andere Ordnung der Statistik, er führt auch zu einem anderen Datenbedarf (mehr makroökonomisch, wirtschaftspolitisch motiviert) und zu einer anderen methodischen Ausrichtung der Statistik, von der erwartet wird, daß sie aggregierte Daten auf rationelle (wirtschaftliche) Weise liefert.

Wir betrachten zunächst den Datenbedarf und dann einige bewährte praktische Regeln um diesen rationell zu befriedigen.

a) Neue Rahmenbedingungen durch den Systemunterschied

Ein Übergang zu einer (mehr) marktwirtschaftlichen Ordnung verändert die Rahmenbedingungen für die Statistik in folgender Weise:

1. durch den Wegfall staatlicher Planung entfällt die Zuständigkeit der Statistik für das Rechnungswesen der Betriebe, die regelmäßige totale Erfassung detaillierter betrieblicher Daten verliert an Bedeutung und die Betrachtung einzelner Einheiten (z.B. Betriebe) verschwindet völlig zugunsten der Betrachtung aggregierter Daten;
2. weil private Vermögensdispositionen an die Stelle einer zentralen Planung von Produktionsmengen treten, gewinnen Statistiken des finanziellen Sektors und der Außenwirtschaft (Bankenstatistik, Finanzierungsrechnung, Geldvermögensrechnung, Zahlungsbilanz und Auslandsstatus) an Bedeutung während die Erhebung güterwirtschaftlicher Zusammenhänge etwas zurücktritt;
3. die vom Wettbewerb erzeugte größere Vielfalt macht eine völlig neue Orientierung der Preisstatistik (im weitesten Sinne, einschließlich aller Arten von Tarifen und auch Dienstleistungsentgelten⁵) erforderlich und durch die ebenfalls auf den Wettbewerb zurückzuführende Differenzierung und Fluktuation im Unternehmensbereich (Neugründungen, Fusionen, Schwerpunktverlagerungen, Liquidationen) ist mehr Augenmerk auf die Feststellung der Berichtspflichtigen, Pflege von Registern usw. zu legen;
4. die Verantwortung des Staates für die Stabilisierungs- und Sozialpolitik verlangt den Aufbau neuer, bisher nicht bekannter Statistikbereiche (z.B. Statistik der Auf-

⁵ Man betrachtet dies normalerweise nicht als Gegenstand der Preisstatistik.

tragseingänge, Arbeitsmarktstatistik) und eine wesentlich differenziertere Betrachtung von Indikatoren unternehmerischer Aktivitäten und der sozialen Lage der Bevölkerung;

5. die ganz erheblich gestiegene Bedeutung der Außenwirtschaft und der internationalen Kooperation, die in einer Marktwirtschaft ganz anders als in einer Planwirtschaft als Element der Arbeitsteilung und des Wettbewerbs bejaht wird, verlangt eine viel stärkere Anpassung an internationale Standards und viel mehr Rücksichtnahme auf internationale Vergleichbarkeit und schließlich gewinnt
6. die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) erheblich an Bedeutung wegen des hierauf bezogenen Theorie- und Politikverständnisses (Makroökonomische Theorie, „Globalsteuerung“ von Aggregaten) aber auch als Instrument zur Prognose, Politiksimulation und Entwicklung eines strukturierten Erhebungssystems (Vermeidung von Lücken und Doppelerfassung, Ausnutzung von sich bietenden Möglichkeiten der Schätzung nicht originär erhobener Größen).

b) Aufbau eines Erhebungssystems

Die amtliche Statistik kann den eher gestiegenen als gesunkenen Anforderungen an Daten nur gerecht werden, indem sie ein Erhebungssystem aufbaut, das

- begründeten Datenbedarf befriedigt, aber auch
- revidierbar ist, sich veränderten Anforderungen anpaßt und auch Erhebungen streicht, wenn es für die Daten keine Verwendung mehr gibt⁶
- Systemcharakter hat und
- wirtschaftlich ist.

Der Systemcharakter ergibt sich vor allem aus den Begriffszusammenhängen der VGR, aber auch aus der Ausnutzung von Beziehungen zwischen Merkmalen und zwischen Erhebungsmöglichkeiten, was häufig auch unter Erwägungen der Wirtschaftlichkeit erfolgt, so daß beide Forderungen schwer zu trennen sind. Aus Einzel-elementen entsteht ein System erst dann, wenn diese in sinnvoller Beziehung zueinander stehen und mit einem Blick fürs Ganze kombiniert werden. Die Elemente sind Erhebungen und deren Parameter sind vor allem

1. die Art der Datenbeschaffung: Nutzung bestehender Unterlagen oder Durchführung einer Befragung eigens für statistische Zwecke,
2. Umfang der Erhebung: Vollerhebung oder Stichprobe, wobei es viele Arten von Stichproben gibt,
3. die Periodizität der Erhebungen bei wiederholten Erhebungen und damit die Aktualität der Daten
4. die Detailliertheit der Befragung (viele Merkmale oder wenige, Gliederung von Merkmalen nach einer stark oder weniger stark differenzierenden Nomenklatur usw.)

⁶ So ist es nicht einzusehen, warum es bei Wegfall zentraler Planung noch eine wöchentliche Vollerhebung der Produktionsmengen aller Betriebe geben soll. Die sog. „Statistikbereinigung“ ist im Prinzip zu begrüßen, wenn sie nicht den Systemzusammenhang des Erhebungssystems ignoriert.

5. die Abgrenzung des Kreises der Befragten und die Wahl der passenden Erhebungseinheit (sind z.B. Preise besser beim Verkäufer oder beim Käufer zu erfragen; sind Betriebe oder Unternehmen zu befragen usw.).

Das Gebot der Wirtschaftlichkeit verlangt, die jeweils günstigste der sachgemäßen Varianten zu wählen, Daten und Programme möglichst mehrfach zu verwenden, Synergieeffekte auszunutzen und Kompromisse zu schließen. Ein besonders häufig gewählter, auch wirtschaftlich motivierter Kompromiß ist z.B. das Nebeneinander von Strukturerhebungen und laufenden Erhebungen. Es mag wünschenswert sein, möglichst viele Details möglichst häufig (z.B. monatlich) zu erheben. Aber dies wäre nicht nur unbezahlbar, sondern auch nicht notwendig, zumal sich viele Erscheinungen nur langsam ändern und nicht einem monatlichen Wandel unterliegen (z.B. Rechtsform und wirtschaftlicher Schwerpunkt einer Unternehmung). Es ist deshalb sehr sinnvoll, wenn es zwei Erhebungstypen gibt:

- Laufende Erhebung: meist monatlich, Stichproben, weniger umfassendes und detailliertes Erhebungsprogramm, meist zum Zwecke der Konjunkturanalyse und
- Strukturerhebungen: im jährlichen oder mehrjährigen Abstand mit detailliertem Fragenprogramm zur Gewinnung von Strukturdaten, Wägungsschemen für Indizes und Adressenmaterial zur Ziehung von Stichproben.

In fast allen Arbeitsgebieten der Statistik (außer z.B. in der Außenhandelsstatistik) gibt es ein Nebeneinander dieser beiden Erhebungsformen.

Ein geschickt konzipiertes Erhebungssystem ermöglicht es außerdem, in Verbindung mit einem die Erhebungen koordinierenden Instrument, wie z.B. ein Register, Möglichkeiten der Schätzung auszunutzen. So sind z.B. in Deutschland die früher notwendigen Zensen im Produzierenden Gewerbe (Totalerhebungen in mehrjährigen Abständen) entbehrlich geworden. Es ist auch wichtig, daß die Erhebungen so organisiert sind, daß Angaben verschiedener Betriebe des gleichen Unternehmens zusammengeführt werden können oder Monatsdaten zu Jahresangaben kumuliert werden, ohne daß eine eigene Erhebung stattfinden muß. Für solche Arbeiten ist ein Register unentbehrlich.

Stichproben sind nicht nur kostengünstiger als Totalerhebungen, sie entlasten auch die Befragten und führen so zu einer gerechten Verteilung der Antwortpflicht. Sie lassen sich auch mit Totalerhebungen kombinieren (z.B. ein verkürztes Fragenprogramm für alle, kombiniert mit einer Zufallsauswahl aus den Befragten, denen zusätzlich ein weiter ins Detail gehender Fragebogen vorgelegt wird) oder mit einem Rotationsverfahren (z.B. alle drei Jahre wird jeweils ein Teil, etwa ein Drittel der Befragten ausgetauscht und durch eine andere gleich große Gruppe ersetzt).

Gegenüber einer Statistik, die vorwiegend mit Totalerhebungen in kurzen Abständen arbeitet, wie dies in Planwirtschaften üblich ist, kann ein Erhebungssystem, wenn die genannten Parameter geschickt gewählt und aufeinander abgestimmt werden, erheblich effizienter und wirtschaftlicher sein, auch ohne daß deswegen für eine Marktwirtschaft relevante Informationen verloren gehen müssen.

c) Neue Konzepte, neue Methoden

Im Vordergrund vieler Diskussionen in Übergangsländern stehen ungewohnte neue Konzepte des SNA⁷. Es ist unvermeidlich, daß dabei nicht selten auch Mißverständnisse auftreten und die Bedeutung neuer begrifflicher Unterscheidungen überschätzt oder geradezu mystifiziert wird. Nach meiner Erfahrung ist z.B. die so im MPS nicht bekannte Unterscheidung zwischen Inlands- und Sozialprodukt so ein Begriffspaar. Daneben sind aber auch die meisten Konzepte der finanziellen Statistiken, wie Geldvolumen, Wechselkurse, Zahlungsbilanz usw. neu und sie sind deshalb - was mir besonders wichtig erscheint - nicht nur als Begriffe, sondern auch in der ihnen in der marktwirtschaftlichen Wirtschaftspolitik verliehenen Bedeutung und Interpretation zu studieren⁸.

Ich möchte mich in diesem Punkt kurz fassen und auf mein Buch verweisen. Eine Bemerkung mag gleichwohl angebracht sein: Das SNA ist in einer Weise komplex und ausdifferenziert, daß es selbst bei guter Kenntnis marktwirtschaftlicher Wirtschaftstheorie schwer ist, das Gesamtsystem zu überblicken und in seiner Bedeutung richtig einzuordnen. Es ist deshalb sicher ratsam, immer wieder die Grundstruktur zu studieren und auch mit Vereinfachungen zu arbeiten, denn man gewinnt wenig, wenn man sich vorschnell in Details verliert oder wenn man gar meint, den ohnehin im SNA bereits betriebenen Perfektionismus noch weiter treiben zu sollen.

Wie sehr gerade die VGR als zusammenfassende Beschreibung aller Wirtschaftsprozesse ein Herzstück der Wirtschaftsstatistik ist, wird auch daran deutlich, daß notwendige Sofortmaßnahmen bei der Wiedervereinigung Deutschlands hauptsächlich solche Erhebungen für die ehemalige DDR betrafen, die durchgeführt wurden, um das Sozialprodukt schätzen zu können.

Neben diesen mehr konzeptionellen Neuerungen waren es vor allem zwei methodische Neuerungen, die den Statistikern der ehemaligen DDR nicht, oder zumindest nicht in dem Maße vertraut waren

- die möglichst umfassende Verwendung von Registern und
- die erheblich stärker verbreitete Anwendung des Stichprobenverfahrens

und deren Einführung mit großem Nachdruck und sehr rasch betrieben wurde. Das zeigt bereits deren überragende Bedeutung. Dabei hängen beide Punkte eng miteinander zusammen, denn ein Register ist auch ein Hilfsmittel zur Ziehung einer Stichprobe, nicht nur ein Instrument der Durchführung (Postversand, Vollständigkeitskontrolle usw.) und Koordination (Zusammenführung von Daten verschiedener Erhebungen usw.) von Erhebungen.

Während die Nützlichkeit eines Registers meist schnell erkannt wurde, bestehen in manchen Übergangsländern durchaus noch erhebliche Vorbehalte gegenüber Stichproben. Der Grund ist sicher in der Beibehaltung von Denkgewohnheiten aus der Planwirtschaft zu suchen, in der die Vollständigkeit der Datenerfassung wegen der Verbindung von Statistik und zentraler Planung verständlicherweise eine große Be-

⁷ Das SNA (System of National Accounts) ist eine UNO-Empfehlung für die VGR. Sie bezog sich früher vor allem auf kapitalistische Länder, während die sozialistischen Länder dem MPS (Material Production System) folgten.

⁸ In der russischen Übersetzung meines Buches „Wirtschaftsstatistik“ haben wir gerade auf diesen Punkt sehr viel Wert gelegt. Es hat auch viele klärende Gespräche mit Fachleuten der früheren Sowjetunion gerade hierzu gegeben.

deutung hatte. In einer Marktwirtschaft ist dagegen davon auszugehen, daß ein großer Erhebungsumfang oder gar Vollständigkeit keinen Wert an sich darstellen. Wenn es gelingt, durch Befragung eines oft überraschend kleinen Prozentsatzes der Betriebe oder Haushalte zu ähnlich genauen Aussagen zu gelangen wie durch eine Totalerhebung, so ist eine Stichprobe in jedem Fall vorzuziehen.

Ohne auf Einzelheiten hierzu eingehen zu wollen, mag es nützlich sein, sich die Bestimmungsfaktoren für den Stichprobenumfang klarzumachen. Bedeutsam hierfür ist

1. die Homogenität der Grundgesamtheit: im Extremfall einer Varianz von Null sind alle Einheiten gleich und es genügt eine Einheit zu befragen bzw. zu untersuchen, um mit absoluter Genauigkeit und Sicherheit Aussagen über die Grundgesamtheit machen zu können. Es leuchtet unmittelbar ein, daß es nicht nur unnötig ist, sondern sogar herausgeworfenes Geld, wenn man in einem solchen Fall weitere Einheiten oder gar alle Einheiten befragen wollte.
2. Genauigkeit und Sicherheit: wir müssen davon ausgehen, daß wir in den seltensten Fällen absolut genaue Angaben machen können und daß wir in der Regel auch - selbst wenn wir dies mit unvertretbar hohem Aufwand versuchen wollten - derartig perfekte Daten gar nicht benötigen. Nicht nur die Produktion von Statistiken, auch das Produkt ist mit pragmatischen Maßstäben zu beurteilen. Aussagen über die Grundgesamtheit auf der Basis von Stichproben sind nie sichere, sondern immer nur wahrscheinliche Aussagen (mit einer Sicherheit von weniger als 100%).

Es ist nicht nur denkbar, sondern sogar die Regel, daß die Grundgesamtheit so strukturiert ist und unsere Anforderungen an Genauigkeit und Sicherheit so sind, daß man mit einer Stichprobe unverhältnismäßig (gemessen am Verlust an Genauigkeit und Sicherheit einer Totalerhebung) viel gewinnt in Form von Kosteneinsparung. Es ist auch nicht ausgeschlossen, daß die Stichprobe genauer sein kann, weil sie oft kombiniert ist mit einer intensiveren Befragung, die man sich wegen der Kostenreduktion eher leisten kann. Mit dieser intensiveren Befragung können oft Angabefehler vermieden und aufgedeckt werden, die in eine Totalerhebung unkorrigiert einfließen würden. So wird z.B. die Genauigkeit von Viehzählungen durch Nacherhebungen auf Stichprobenbasis überprüft. Nicht selten sind auch Fälle, in denen eine Stichprobe die einzig sinnvolle Möglichkeit der Erhebung ist. So werden z.B. bei Erntevorausschätzungen Probeschnitte und Proberodungen gemacht. Es ist klar, daß das nur stichprobenweise geschehen kann und die Stichprobe nicht sehr groß sein kann, weil man ja anschließend (ein paar Monate später) auch noch etwas ernten möchte.

Es gibt allerdings auch Aufgabenstellungen, denen nur eine Totalerhebung gewachsen ist. So sind z.B. zumindest in größeren Zeitabständen auch regional und sachlich sehr stark untergliederte Daten erforderlich, die nicht durch Stichproben zu gewinnen sind, ganz abgesehen davon, daß man auch die Grundgesamtheit irgendwie von Zeit zu Zeit „feststellen“ muß, um aus ihr eine Stichprobe ziehen zu können.

Erhebungsformen wie Totalerhebungen und Stichproben haben jeweils ihre eigene Existenzberechtigung und man sollte beim Aufbau einer marktwirtschaftlichen Statistik zwar einige Dinge (Abschn. I.1) sehr prinzipiell, andere dagegen (Abschn. I.2) eher pragmatisch angehen.

II. Deutsche Erfahrungen beim Übergang zu einer marktwirtschaftlichen Statistik

Man sollte unterscheiden zwischen typischen Übergangsproblemen, die ihrer Natur nach nur vorübergehend sind und Anforderungen an die Statistik, die sich aus der besonderen und evtl. auch einige Zeit andauernden Situation von Übergangsländern ergeben. In beiden Punkten sind die Erfahrungen bei der deutschen Wiedervereinigung nur sehr eingeschränkt übertragbar, weshalb auch die Darstellung in diesem Abschnitt etwas kürzer gefaßt werden soll als im Teil I des Beitrags.

1. Aufgaben und Probleme der Statistik im deutschen Einigungsprozeß

a) Politische Vorgaben und Ziele

Angesichts der Lage, in der sich Deutschland seinerzeit befand war die Leitlinie

- ein möglichst schneller Ablauf des Vereinigungsprozesses
- der vollständige Bruch mit der Vergangenheit der DDR-Statistik und die vollständige Übernahme der westdeutschen Statistik in Ostdeutschland, oder wie man auch sagt, in den „neuen Bundesländern“ bzw. „im Beitrittsgebiet“ (weil die Vereinigung ja juristisch gesehen durch Beitritt zum Grundgesetz erfolgte) und
- sowohl eine möglichst rasche Veröffentlichung verlässlicher Daten über das Beitrittsgebiet nach westlichen Standards zu erreichen als auch gleichzeitig den organisatorischen Umbau bzw. Neubau der amtlichen Statistik (z.B. die Gründung von Statistischen Landesämtern, die es ja in der DDR nicht gab) voranzutreiben;

Die rasche Vereinigung, das Fehlen einer Experimentierphase oder einer Eigenständigkeit Ostdeutschlands (z.B. auch in Sachen Statistik) war anfänglich nicht unumstritten, wird aber inzwischen allgemein als der allein richtige Weg angesehen. Es ermöglichte einen erstaunlich schnellen Übergang.

Nur so konnten in einer erstaunlich kurzen Zeit nicht nur viele bisher nicht verfügbare Daten in vergleichbarer Weise bereitgestellt werden, sondern auch reibungslos eine ganz neue Organisation des Statistikwesens in einem Teil Deutschlands geschaffen werden.

Daß dies gelang, ist eine sehr beachtliche Leistung, die aber auch unter Bedingungen vollbracht wurde, die nicht unbedingt übertragbar sind: Es bestand nicht nur eine große Bereitschaft der ostdeutschen Statistiker, das für sie neue System zu übernehmen, sondern dieser Prozeß wurde auch mit erheblicher personeller und finanzieller Hilfe von westdeutscher Seite unterstützt. Es ist dagegen eine ganz andere Situation, wenn ein ganzes Land und nicht nur ein Teil eines Landes zu einem neuen Statistiksystem übergeht.

Zu den politischen Vorgaben gehörte nicht nur der Wunsch, zu einer möglichst raschen Produktion vergleichbarer Daten und raschen Einführung gleicher Organisationsformen und Arbeitsweisen der Statistik zu gelangen, sondern auch die Rücksichtnahme auf eine ungleiche wirtschaftliche und soziale Ausgangslage und auf eine zu erwartende unterschiedliche Entwicklung in beiden Teilen Deutschlands.

Zu den Aufgaben der Statistik gehörte deshalb auch, die von Westdeutschland abweichende Sonderentwicklung Ostdeutschlands darzustellen und deshalb überall, wo es nötig und möglich ist, auch getrennte Daten bereitzustellen. Vor allem hinsichtlich der Preisindizes für die Lebenshaltungen und der u.a. auch hierfür notwendigen Wirtschaftsrechnungen (Erhebungen der Ausgaben und Einnahmen ausgewählter Haushaltstypen) gibt es auch jetzt (1996) noch Besonderheiten in den „neuen Bundesländern“ (andere Abgrenzungen der Haushaltstypen und, relativ zur Bevölkerungszahl, mehr Preisnotierungen und mehr Haushaltsrechnungen in den neuen Ländern). Aber auch hier, wie auch in anderen Fällen, ist mit dem Abbau derartiger Besonderheiten in den nächsten Jahren zu rechnen.

Es gab sicher anfänglich die Erwartung, daß die Angleichung des Lebensstandards schneller erfolgen wird. Warum dies nicht möglich war, ist nicht unser Thema. Die somit gegebene Inhomogenität des Landes, der die Statistik Rechnung zu tragen hat, dürfte aber ebenfalls keine auf Übergangsländer übertragbare Erscheinung sein.

b) Prioritäten und Stufen der Harmonisierung

Obgleich eine rasche Angleichung der Statistiksysteme (Organisation der Ämter, Erhebungen und deren Methoden) erklärtes Ziel war, sind doch einige methodische Angleichungen nur stufenweise möglich gewesen. Die politisch wichtigsten Einschnitte waren:

A: die Währungsunion (ab 1.7.90) und

B: die staatliche Einigung (ab 3.10.1990).

Noch vor A hat sich die „Staatliche Zentralverwaltung für Statistik“ (SZS) der DDR in einigen Punkten bemüht, früher veröffentlichten Daten zu korrigieren und sich hinsichtlich des laufenden Erhebungsprogramms den westdeutschen Methoden anzunähern⁹. So gab es schon vor A weitgehend vergleichbare Daten über die Bevölkerung, Erwerbstätigkeit, Verdienste usw., was ja auch für die Durchführung der durchaus nicht risikolosen Währungsumstellung erforderlich war. Aber selbst wenn es mehr Daten gegeben hätte, mußte eine Währungsumstellung dieser Art, für die es kein historisches Beispiel gab, unter erheblichen Unsicherheiten hinsichtlich der Folgen für die Stimmung der Bevölkerung, Inflation usw. durchgezogen werden.

Schon vor B war es notwendig, einige außerplanmäßige Erhebungen durchzuführen und die Überleitung der amtlichen Statistik in neue Strukturen vorzubereiten. Wichtige Instrumente waren dabei die

- Setzung von Prioritäten und die
- Schaffung von mehr Flexibilität durch vereinfachte Verfahren der Anordnung oder Aussetzung von Erhebungen, das Zulassen nicht voll befriedigender Interimslösungen in methodischen Dingen (z.B. bei veröffentlichten Indizes) und auch durch organisatorische Zwischenlösungen (z.B. die Bildung eines Gemeinsamen Statistischen Amtes der neuen Bundesländer, GeStAL)¹⁰.

⁹ Die SZS hat sich auch ab Juli 1990 umbenannt und es gab auch ein neues Statistik-Gesetz der DDR. Beides war jedoch nur wenige Monate in Kraft.

¹⁰ Das GeStAL sollte sich spätestens Ende 1992 auflösen, was jedoch schon zum 31.12.1991 geschah. Es diente als Auffanginstitution für (zunächst) übernommene Mitarbeiter der SZS und es sollte die Gründung selbständiger Statistischer Landesämter in den fünf neuen Bundesländern vorbereiten.

Eine Priorität war, möglichst rasch, Daten für Bereiche zu veröffentlichen, in denen der Bevölkerung der DDR früher Informationen vorenthalten wurden oder in der es nur als unseriös empfundene Informationen gab. So wurde z.B. die frühzeitige Veröffentlichung von Indizes der Verbraucherpreise und von Daten zu den Staatsfinanzen und zur Zahlungsbilanz der DDR politisch sehr beachtet und als vertrauensbildend empfunden.

Betrachtet man, welche Erhebungen es waren, die prioritär durchgeführt oder zeitlich vorgezogen wurden, so ist erkennbar, daß vor allem solche Daten Priorität hatten, die zur Schätzung des ostdeutschen Sozialprodukts notwendig waren. Trotz eines quantitativ eher geringen Anteils der neuen Bundesländer an den meisten Aggregaten für das vereinigte Deutschland, war es notwendig, gerade auf dem Gebiet der VGR besonders rasch voranzukommen, weil sonst die bisher gewohnte Genauigkeit der Schätzungen auch für den dominierenden westlichen Teil gefährdet gewesen wäre.

Einige etwas ungewöhnliche methodische Lösungen, die angesichts der besonderen Situation hingenommen werden mußten, und die auch jeweils nur für sehr kurze Zeit eine Bedeutung hatten, waren

- Erhebungen der Kostenstruktur und der Investitionen für ein Vierteljahr oder ein Halbjahr, die normalerweise nur für ein volles Jahr durchgeführt werden,
- auf eine entsprechend unterjährig definierte Basis abgestellte Indizes für Produktion, Auftragseingang und Umsatz, die jedoch in rascher Folge abgelöst wurden durch Indizes mit jeweils aktuellerer Basis¹¹,
- die Durchführung wichtiger Basiszählungen bei weiterer Verwendung einiger Abgrenzungen und Systematiken der ehemaligen DDR bzw. bei noch nicht vollständig harmonisierten Methoden.

Im deutschen Einigungsvertrag vom 31.8.1990 und im Gesetz zum Vertrag vom 23.9.1990 wurden 15 Erhebungen genannt, darunter auch fortgeführte Erhebungen aus der DDR-Zeit sowie Vollerhebungen, die dazu dienten, eine umfassende Bestandsaufnahme nach Art von Großzählungen durchzuführen. Dazu gehörten Statistiken der Berufstätigen, Viehzählungen, Statistiken zum Wohnungsbau oder auch über die Budgets privater Haushalte.

c) Personalabwicklung, Zeitbedarf der Anpassung

Bevor ich auf die wichtigsten verallgemeinerungsfähigen Probleme gesondert eingehe, sind wohl einige kurze Bemerkungen zu der personellen und zeitlichen Dimension des Übergangs, bzw. besser der Übernahme eines marktwirtschaftlichen Statistiksystems am Platze.

Von insgesamt fast 4000 Beschäftigten in der Statistik der DDR (im Vergleich zu ca. 8700 Beschäftigten im damaligen westdeutschen Bundesamt und den Landesämtern) konnten ca. 3000 im GeStAL und ca. 400 in einer neuen Zweigstelle des Bundesamtes in Berlin zumindest vorläufig übernommen werden.

¹¹ Das gilt entsprechend auch für Verbraucherpreisindizes. Auf diesem Gebiet wurde jedoch aus naheliegenden Gründen Wert darauf gelegt, jeweils ein volles Jahr als Basis zu betrachten (vgl. hierzu auch Absch. II.2.c).

Anfänglich wurden z.T. Übergangsperioden von mehreren Jahren erwartet, nicht nur bei der Bereitstellung von Daten, auch bei der Schaffung einer neuen Statistikorganisation. Es kam dann aber alles sehr viel rascher. Die meisten Erhebungen konnten bereits ab 1991 und 1992 in voll vergleichbarer Form durchgeführt werden. Dabei muß allerdings berücksichtigt werden, daß viele Erhebungen in Ostdeutschland nur deswegen so schnell und reibungslos durchgeführt werden konnten, weil man auf z.T. mehrjährige Vorbereitungsarbeiten in Westdeutschland zurückgreifen konnte. Daß man quasi bereits in der Schublade liegende Vorarbeiten übernehmen kann, sind natürlich Bedingungen, die sonst nicht gegeben sind in Übergangsländern.

2. Einige allgemein im Übergang auftretende Probleme der Statistik

a) Schwierigkeiten mit Registern und Stichproben

Auf vielen Arbeitsgebieten der Statistik mußten erstmals Register der Erhebungseinheiten angelegt werden oder diese zumindest unter großen Schwierigkeiten aktualisiert werden. Ein Beispiel für eine Erhebung mit einer sich erst allmählich bildenden Gesamtheit der zu Befragenden war die Großhandelsstatistik, die es in der DDR praktisch nicht gab. Auch in allen Fällen, in denen die amtliche Statistik Auskünfte von staatlichen Stellen einholt (z.B. Gerichte, Arbeitsämter, Finanzämter, Bauämter, Gemeindebehörden und sonstige Aufsichts- und Genehmigungsbehörden) war mit Verzögerungen zu rechnen, weil sich die entsprechenden Stellen erst bildeten oder selbst in einer Umstrukturierung begriffen waren.

Auch in den neuen Bundesländern hat sich gezeigt, was ähnlich wohl für die meisten Übergangsländer gilt: die Feststellung des Berichtskreises ist gerade in der Übergangszeit besonders schwierig, wegen vieler (oft nur kurzlebiger) Neugründen, Schließungen, Entflechtungen und Privatisierungen. Die Monopolisierung der Wirtschaft nimmt ab, die Aktivität wird arbeitsteiliger und entsprechend umfangreicher und komplexer müssen die erforderlichen Register sein. Andererseits sind Informationen dieser Art gerade in der Übergangszeit, die ja auch eine Zeit des schnellen Strukturwandels ist, besonders wichtig.

Für Register, die Ziehung von Stichproben und die Wägung (Gewichtung) von Indizes sind deshalb auch Großzählungen in geringeren Abständen als zu ruhigeren, „normalen“ Zeiten erforderlich. Die letzte Volkszählung fand in der ehemaligen DDR 1981, in Westdeutschland 1987 statt. Hinzu kam, daß die in der DDR weit fortgeschrittenen Maßnahmen der Erfassung der Bevölkerung¹² unter neuen Grundsätzen des Datenschutzes nicht mehr im bisherigen Maße genutzt werden durften, die Beschreibung der beruflichen und sozialen Lage neue Differenzierungen erforderte und daß sich die Situation in vielen Branchen, einschließlich der Landwirtschaft radikal veränderte.

Die Übergangsperiode macht daher für gewöhnlich teure Großzählungen, wie Volks-, Arbeitsstätten-, Gebäude- und Wohnungszählungen, Viehzählungen sowie Bodennutzungserhebungen erforderlich oder zumindest brauchbare Substitute

¹² Es gab in der DDR ein Zentrales Einwohnerregister mit einer Personenkennzahl zur Identifikation aller Personen, so daß eine Volkszählung auf mittlere Sicht entbehrlich werden sollte. Die Verwendbarkeit solcher Mikrodaten wurde schon vor der staatlichen Einigung seitens der DDR selber drastisch eingeschränkt.

hierfür¹³. Ebenso wie der Aufbau von Registern, der ebenfalls sehr aufwendig ist und hiermit im Zusammenhang steht, bedeuten solche Vorhaben

hohe Anfangsinvestitionen in eine marktwirtschaftliche Statistik, die noch dazu in eine Zeit des allgemeinen wirtschaftlichen Umbruchs - wenn nicht oft sogar Niedergangs - fallen, in der man sich so etwas am wenigsten leisten kann.

Es ist in der Tat ein Konflikt, der nicht einfach aufzulösen ist, daß gerade in der Übergangsphase die Feststellung der (sich rasch ändernden) Erhebungsgesamtheit besonders dringend und schwierig ist.

b) Darstellung der sozialen Lage der Bevölkerung und der Arbeitslosigkeit

Die Veränderung der sozialen Lage der Bevölkerung, insbesondere hinsichtlich des Aspekts Beschäftigung/Arbeitslosigkeit gehört meist zu den gravierendsten Negativerscheinungen in der Phase der Systemtransformation. Es sind daher rasch Daten zur Beschreibung der sozialen Lage (z.B. auch zur Entwicklung der Einkommen oder der Wohnverhältnisse) bereitzustellen.

Eine deutsche Besonderheit ist das System der Sozialversicherung, einschließlich der hierzu gehörenden Arbeitsmarktpolitik. Es erlaubt einen sozialen Ausgleich zu schaffen, vor allem bei Arbeitslosigkeit, mit Mitteln, die aus Sozialbeiträgen und Steuern stammen. So konnten und können soziale Härten über öffentliche Transfers abgemildert werden und auch in der ehemaligen DDR eine Umstrukturierung des Unternehmensbereichs (die allerdings leider allzu häufig mit der Liquidation des Betriebes endete) zu wettbewerbsfähigeren Einheiten schneller und radikaler in Angriff genommen werden als in vielen anderen ehemals sozialistischen Ländern, in denen immer noch ein Großteil der Verantwortung für die soziale Betreuung der Bevölkerung bei den Betrieben liegt, die man deshalb nicht so einfach schließen kann¹⁴. Das mag sicher auch dazu beigetragen haben, daß sich bei der Transformation in Deutschland viele frühkapitalistische Entartungen, wie Untergrundwirtschaft, Korruption, Kriminalität usw. zum Glück nicht so ausgebildet haben wie in anderen Übergangsländern.

Ein wichtiges Nebenprodukt des Systems der Sozialversicherung ist die damit verbundene unkomplizierte und kostengünstige Beschaffung wichtiger statistischer Daten zum Arbeitsmarkt (z.B. Zahlen über Arbeitslose und offene Stellen, Kurzarbeit, Umschulungen usw.) und zur (beitragspflichtigen) Beschäftigung. Sie sind nicht nur eine Ergänzung, sondern eine erhebliche Erweiterung und Vertiefung der Befragung von Haushalten und Betrieben (die es auch in Deutschland zusätzlich gibt, die aber in vielen, auch marktwirtschaftlichen, Ländern die einzige Datenquelle ist). Nicht nur was die finanziellen Möglichkeiten des Ausgleichs sozialer Härten betrifft, auch hinsichtlich der Möglichkeiten, die sozialen Umwälzungen statistisch darzustellen, war also die Situation für das Gebiet der ehemaligen DDR unvergleichlich günstiger als dies typischerweise in Ländern des Übergangs ist.

¹³ Das war das erklärte Ziel einiger der erwähnten 15 speziell im Einigungsvertrag angeordneten neuen Erhebungen bzw. fortgeführten Erhebungen der DDR-Statistik.

¹⁴ Dafür daß die Umstrukturierung des Unternehmensbereichs in den neuen Bundesländern noch nicht die gewünschten Erfolge gebracht hat, sind jedoch andere Gründe verantwortlich, auf die hier nicht eingegangen werden kann.

c) Preisstatistik

Es gibt - wie erwähnt - Bereiche, in denen es sehr gravierende Unterschiede zwischen sozialistischer und marktwirtschaftlicher Statistik gibt. Neben der VGR und der Außenhandelsstatistik ist dies insbesondere die Preisstatistik. Das Problem, das sich bei letzterer auch in der ehemaligen DDR stellte war nicht nur die andere methodische Ausrichtung¹⁵, sondern hinsichtlich der Ergebnisse vor allem

- die nachweisbar erhebliche Anpassung der Konsumgewohnheiten der ostdeutschen Bevölkerung an die Preisbewegungen, was implizierte, daß Preisindizes (vermutlich generell in Übergangszeiten) häufiger umbasiert werden mußten¹⁶ und
- die Interpretation der zumindest anfänglich sehr erratischen Preisbewegungen als Inflation oder als Ergebnis der Anpassung an marktwirtschaftliche Preisstrukturen.

Wie auch in anderen sozialistischen Ländern war die Preisstruktur in der DDR im Verhältnis zum Westen, aber auch zu den eigenen Produktionskosten erheblich verzerrt¹⁷ (z.B. sehr niedrige Mieten und Energiepreise, subventionierte Omnibus- und Straßenbahnfahrten usw.). Es war klar, daß mit der Währungsunion jede Möglichkeit entfiel, etwa eine territorial differenzierte Geldpolitik zu betreiben. Die richtige Deutung der ostdeutschen Preissteigerung war also auch für Westdeutschland nicht unwichtig. Man hat die z.T. erheblichen Preissteigerungen in Ostdeutschland richtigerweise nicht als Inflationsindikator und Signal für eine restriktive Geldpolitik genommen, sondern als Anpassungsproblem. In vielen Übergangsländern mag es dagegen viel schwieriger sein, die wahre Natur der Preissteigerung (Strukturanpassung oder Indikator für Inflation) zu erkennen.

d) Rückrechnungen und Brüche

Es gab anfänglich bei der Wiedervereinigung Deutschlands Pläne, in einem sehr viel größeren Umfang Rückrechnungen von Daten zur Entwicklung der DDR nach westlichen Methoden durchzuführen. Das Ziel dabei war nicht nur die Vermeidung von Brüchen in Zeitreihen, sondern auch die Wahrheit über die Entwicklung in der DDR zu erfahren (auch um Legendenbildungen vorzubeugen) und diese in einer den marktwirtschaftlichen Methoden zugänglichen Form analysieren zu können. Tatsächlich ist dann aber eine Rückrechnung in einem sehr viel bescheideneren Maße geschehen als ursprünglich einmal beabsichtigt war. Dahinter steckt auch die Einsicht, daß Umrechnungen in vergleichbare Konzepte, modellmäßige Berücksichtigung anderer wirtschaftlicher Rahmenbedingungen usw. zu hochgradig fiktiven Ergebnissen geführt hätten, die der damit verbundenen Mühe nicht wert gewesen

¹⁵ Gemeint ist damit vor allem, daß gleichzeitig dem Prinzip des "reinen Preisvergleichs" (Preise bei gleicher Güterart, -menge und- qualität und unter auch sonst vergleichbaren Bedingungen) und der Auswahl (man kann nicht alle Preise erfassen) Rechnung zu tragen ist. Man kann in den meisten Fällen nicht mehr einfach Preislisten erfassen, weil es keine kontrollierten Preise gibt und es auch in der Marktwirtschaft eine größere Produktvielfalt und Unterschiedlichkeit der Preise gibt.

¹⁶ So gab es z.B. anfänglich einen Preisindex für die Lebenshaltung (speziell für die neuen Bundesländer) mit der Basis 1989 (noch ein DDR-Warenkorb) und dann mit der Basis 2. Halbjahr 1990 und erstes Halbjahr 1991 (erstmalige Verwendung von Warenkörben nach der Währungsumstellung). Anders als bei Produktionsindizes war es bei Preisindizes nicht sinnvoll, eine Gewichtung einzuführen, die sich auf eine kürzere Periode als ein Jahr bezieht.

¹⁷ Eine im Grunde viel bedeutsamere Konsequenz als die oben dargestellte ist, daß damit zu rechnen ist, daß gegenüber Bilanzdaten aller Art (Bewertung von Vermögen!) größte Vorsicht geboten ist.

wären. Die Konsequenz, daß Brüche in Zeitreihen zu beklagen sind, hätte man ohnehin wohl in Kauf nehmen müssen.

3. Eine Schlußbemerkung

Mit Abschn. II dieses Beitrags versuchte ich, einer häufig gegebenen Anregung Rechnung zu tragen und auch dem Wunsch, das Buch „Wirtschaftsstatistik“ um Übergangsprobleme zu ergänzen nachzukommen. Hinter dem wiederholt geäußerten Vorschlag, solche Übergangsprobleme und deutsche Erfahrungen darzustellen stehen offenbar, zumindest implizit, die folgenden Fragen:

1. Kann man aus den deutschen Erfahrungen Lehren für Übergangsländer ziehen?
2. Gibt es eine spezielle Statistik für Übergangsländer?

Ich bin eher geneigt, beide Fragen zu verneinen als sie zu bejahen. Die Statistik der DDR hatte zwar alle typischen Kennzeichen eines sozialistischen Statistiksystems, und ich habe auch versucht, alles Wissenswerte über den Umwandlungsprozeß hier kurz zusammenzutragen. Aber:

Insgesamt verlief der Prozeß der Einführung einer marktwirtschaftlichen Statistik auf dem Gebiet der ehemaligen DDR doch erheblich kürzer und mit weniger Reibungen als dies im Normalfall zu erwarten ist, weil im Fall Deutschlands auch besondere Bedingungen herrschten, die eine schnelle Angleichung möglich aber auch nötig machten.

Trotz der besonderen, günstigen Bedingungen ist jedoch die Lösung der ökonomischen und sozialen (nicht der statistischen) Übergangsprobleme auch im Falle Deutschlands langwieriger und schwieriger als dies anfänglich erwartet wurde. Es hat sich gezeigt, daß offenbar die Begründung oder Wiedereinführung einer Marktwirtschaft an viel mehr Bedingungen geknüpft ist als es die Theorie der Marktwirtschaft lehrte.

Aber auch wenn die Transformation länger und turbulenter abläuft als bisher meist erwartet, bleibt doch die Frage, ob es Sachverhalte gibt, die eine „Statistik der Übergangsländer“ zu einem Gegenstand ganz eigener Art machen. Ich sehe diese Sachverhalte nicht. Es gibt stets reichere und ärmere Länder, Länder mit mehr und mit weniger sozialen Spannungen, Arbeitslosigkeit, Inflation usw., ohne daß dies grundlegend andere Statistiksysteeme erforderlich machen würde. Es gibt auch in entwickelten Marktwirtschaften immer wieder neue Herausforderungen (z.B. das Heraufkommen einer Dienstleistungsgesellschaft, die Globalisierung usw.) ohne daß dies den Übergang zu einem völlig neuen Statistiksysteem bedeutet. Grundlegend für dieses System ist allein - dies jedoch im sehr hohen Maße - die Gesellschaftsordnung, nicht der Entwicklungsstand oder die spezielle Situation in einem Land oder in einer Etappe seiner Entwicklung.