

Die Nutzung administrativer Datenquellen für Zwecke der Unternehmensstatistik:

Handbuch zu spezifischen Fragen und zur Praxis



EUROPÄISCHE
KOMMISSION



THEMENKREIS 4
Industrie,
Handel und
Dienstleistungen

4

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet, Server Europa (<http://europa.eu.int>).

Bibliographische Daten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1999

ISBN 92-828-8023-0

© Europäische Gemeinschaften, 1999

Printed in Luxembourg

GEDRUCKT AUF CHLORFREI GEBLEICHTEM PAPIER

INHALT

◆ Eurostat Seminar für die Länder des Europäischen Wirtschaftsraums

Bericht über die wesentlichen Diskussionspunkte	7
---	---

◆ Handbuch zu spezifischen Fragen und zur Praxis

Einführung.....	21
-----------------	----

Teil I - Synthese: spezifische Themen

Der rechtliche Rahmen	27
Einige gemeinschaftsrechtliche Vorschriften zur Nutzung administrativer	
Datenquellen für Zwecke der Unternehmensstatistik	31
Verwaltungstechnische Verfahren.....	35
Das Abgleichen administrativer und statistischer Registerdaten	37
Wertsteigerung durch Kombination administrativer und statistischer Quellen	41

Teil II - Die Nutzung administrativer Datenquellen in der Praxis der EWR-Länder

Belgique-België	47
Denmark	53
Deutschland	59
Elláda	67
España	71
France	77
Ireland	87
Italia.....	93
Luxembourg	105
Nederland	111
Österreich	121
Portugal.....	129
Suomi/Finland	135
Sverige	141
United Kingdom	151
Iceland	161
Norway	169

Eurostat-Seminar für die Länder des Europäischen Wirtschaftsraums

ISTAT - Istituto Nazionale di Statistica

ROM
3.-4. Dezember 1998

ALLGEMEINE EINFÜHRUNG

Das Seminar stand unter dem Vorsitz des Leiters des Eurostat-Referats D1, Herrn de Geuser. Teilnehmer waren Vertreter von 17 Ländern des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) sowie Beamte der Eurostat-Referate D1, D2 und E2. Die praktischen Arrangements besorgte das Unternehmen Eurogramm in Zusammenarbeit mit dem Nationalen Statistikinstitut Italiens (ISTAT).

Zweck des Seminars war es, den Vertretern der EWR-Länder Gelegenheit zu einem Informations- und Erfahrungsaustausch untereinander und mit den Eurostat-Beamten zu geben, in dessen Mittelpunkt die Nutzung administrativer Quellen für die Erstellung unternehmensbezogener Statistiken und die derzeit in dieser Hinsicht auf nationaler und europäischer Ebene gegebene Situation stehen sollte.

Das Seminar stand im Kontext eines weiterreichenden Projekts, das Eurostat als ganzes betrifft und für das das Referat D1 jetzt die Gesamtverantwortung übernommen hat. Die eigentliche Arbeit an diesem Projekt begann nach dem unter der Schirmherrschaft von Eurostat durchgeführten Luxemburger Seminar über die Nutzung administrativer Quellen für statistische Zwecke vom 15. und 16. Januar 1997. Dieses Seminar hatte die bedeutende Rolle herausgestellt, die administrative Quellen auf nationaler und europäischer Ebene bei den Bemühungen spielen könnten, den zunehmenden Bedarf an Statistiken mit der Forderung nach Entlastung der Haushalte, Unternehmen und sonstigen Einheiten von statistischen Berichtspflichten zu vereinbaren.

Ein Hauptgegenstand der Diskussion während des Seminars war die Fassung "0" des Eurostat-Handbuchs zu spezifischen Fragen und zur

europäischen Praxis der Nutzung administrativer Quellen für Zwecke der Unternehmensstatistik.

Die vorgelegte vorläufige Version dieses Handbuchs bestand aus zwei Teilen, von denen der zweite und wesentlich umfangreichere eine Reihe von Einzelberichten über die im Jahr 1998 in den 15 Mitgliedstaaten der EU sowie in Norwegen und Island gegebene Situation enthielt. Im ersten Teil waren einige der alle Länder gemeinsam betreffenden Themen behandelt: der rechtliche Rahmen, der den Zugang zu administrativen Quellen regelt, die verfahrenstechnischen Verfahren, die erforderlich sind, um eine zuverlässige Versorgung der nationalen Statistikinstitute (NSI) mit administrativen Daten zu gewährleisten, die Methoden der Abgleichung und Integration von Datensätzen aus administrativen und statistischen Registern und einige Ansätze zur gegenseitigen Wertsteigerung administrativer und statistischer Datenquellen.

In Anlehnung an die im ersten Teil des Handbuchs behandelten spezifischen Themen war das Seminar in vier aufeinanderfolgende Spezialsitzungen organisiert. Den Vorsitz in diesen Sitzungen führte jeweils ein Vertreter von Eurostat; als Diskussionsleiter trat ein Vertreter eines NSI auf, und nach einer allgemeinen Diskussion faßte ein Vertreter eines anderen NSI die Hauptpunkte in einem Bericht zusammen, der dann in einer zweiten Plenarsitzung beraten wurde. Sowohl die Diskussionsleiter als auch die Berichterstatter gingen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben speziell auf die in ihren Heimatländern gegebene Situation ein.

Die Diskussionen in diesen Spezialsitzungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

SPEZIALISITZUNG A - DER RECHTLICHE RAHMEN

Vorsitzender: Herr Leppo, Eurostat, Referat D1

Diskussionsleiter: Frau van Krimpen, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS - NL)

Berichterstatter: Frau Poschl, Statistisches Bundesamt (StBA - D)

Herr Leppo meinte, daß es nützlich sein könne, sich bei dieser Diskussion an die im Abschnitt über den "rechtlichen Rahmen" in Teil I des Handbuchs vorgeschlagene Dreiteilung in eine "Grundlagen-", eine "Konsolidierungs-" und eine "Entwicklungsstufe" zu halten. Sodann verwies er auf den Abschnitt über die Rechtsakte der Gemeinschaft in Teil 1 und die entsprechenden Abschnitte in den Länderberichten in Teil II des Handbuchs.

Frau van Krimpen erklärte, daß die mit dem Statistikgesetz von 1996 geschaffenen neuen Befugnisse, die es dem CBS erlaubten, Zugang zu administrativen Quellen zu verlangen, einen wesentlichen Fortschritt für das niederländische Statistikinstitut darstellten. Unbeschadet dessen seien aber noch erhebliche Probleme zu lösen, bevor das CBS eine so günstige rechtliche Situation erreichen könne, wie sie in den nordischen Staaten vorherrsche. Da das Gesetz von 1996 die sonstigen Rechtsvorschriften für die Behandlung administrativer Datenquellen unberührt läßt, sei der tatsächliche Zugang zu solchen Quellen jedesmal eine Frage von Verhandlungen, und in manchen Fällen müßten sogar erst die anderen Vorschriften geändert werden.

Das Gesetz von 1996 enthielt auch verschiedene Bestimmungen, die in der Praxis nicht in die gleiche Richtung zielten. Einerseits übernahm das Gesetz gewisse Elemente des ursprünglichen königlichen Erlasses von 1899, wonach das CBS verpflichtet ist, nicht nur die Erfordernisse der politischen Entscheidungsträger, sondern auch die der Wissenschaft und der breiten Öffentlichkeit zu erfüllen. Andererseits ist in dem Gesetz ausdrücklich festgestellt, daß administrative Daten nur für statistische Zwecke verwendet werden dürfen, und es aktualisierte auch die Bestimmungen des Gesetzes von 1936 über die Berichtspflichten und die Geheimhaltung von Informationen über einzelne Unternehmen. Eine weitere Bestimmung des Gesetzes von 1936 verpflichtet das CBS, die Erfassung von Informationen so durchzuführen, daß die Berichtspflichten für Unternehmen und Institutionen auf ein Minimum

reduziert würden - wobei erwähnt war, daß hierzu die Kenntnis individueller Daten aus amtlichen Registern erforderlich sein könnte.

Frau van Krimpen bemerkte, daß die derzeitige rechtliche Lage des CBS hinsichtlich der Nutzung administrativer Quellen mit der auf Gemeinschaftsebene gegebenen Situation vergleichbar sei. Sie meinte daher, daß es wichtig sei, darauf zu sehen, die Gesetzgebung der Gemeinschaft so zu entwickeln, daß sie den amtlichen Statistikern auf nationaler Ebene eine tragfähige und in sich geschlossene Rechtsbasis für einen wirksamen Zugang zu administrativen Quellen und deren statistische Nutzung liefert. Besonders relevant sei diese Forderung im Kontext der derzeit im Rahmen der Initiative der Kommission für eine vereinfachte Gesetzgebung für den Binnenmarkt (Simpler Legislation for the Internal Market - SLIM) laufenden Aktivitäten und speziell der Bestrebungen der Arbeitsgruppe für die Vereinfachung des Unternehmensumfelds (Business Environment Simplification Task Force - BEST). Der kürzlich vorgelegte Entwurf für einen neuen Unionsvertrag enthält u.a. einen Artikel über die Notwendigkeit und die Kriterien der Gemeinschaftsstatistik. Frau van Krimpen glaubt, daß ein solcher Artikel den Statistikern in ihren Verhandlungen mit den Verwaltern administrativer Quellen schon helfen könnte; ein gesetzgeberisches Nachfassen - etwa im Form einer Verordnung - wäre aber gewiß noch wirkungsvoller. Sie meinte auch, daß eine solche Verordnung auch ausdrücklich die Einführung einer einheitlichen Unternehmens-Nummer vorsehen sollte, da dies die Möglichkeit eröffnen würde, die moderne Informationstechnologie voll zu nutzen.

In der Diskussion bemerkten mehrere Teilnehmer übereinstimmend, daß der Zugang zu administrativen Quellen im derzeitigen Statistikrecht zwar zumeist irgendwie behandelt ist, die Texte aber wenig darüber aussagen, zu welchen Zwecken die den NSI gelieferten Daten verwendet werden können. Die Lösung dieses Problems sei wichtig, da die Verwalter administrativer Quellen häufig genug zögerten, der Nutzung ihrer Daten für nicht genau definierte Zwecke zuzustimmen. Zudem sei es auch notwendig, dem Unbehagen Rechnung zu tragen, das die Öffentlichkeit hinsichtlich der möglichen Verwendung von Daten über identifizierbare Einzelpersonen empfindet (z.B. bei der Abgleichung von Daten über Einzelunternehmer aus verschiedenen administrativen und

statistischen Registern). Andererseits müsse man es aber auch vermeiden, die Belastung der Unternehmen usw. durch statistische Berichtspflichten erhöhen zu müssen, weil die Nutzer die benötigten Informationen auf andere Weise nicht erhalten können.

Einige Teilnehmer meinten, daß das Ausmaß des Zugangs zu administrativen Quellen nähere Klarstellung erforderte. In einigen Ländern verstehe man unter solchen Quellen ganze Register oder Datenbanken, während die Statistiker in anderen Ländern nur an einer begrenzten Auswahl von Variablen innerhalb dieser Register etc. interessiert seien. In ähnlichem Sinne wurde darauf hingewiesen, daß die möglichen statistischen Anwendungen administrativer Daten sehr vielfältige Formen annehmen könnten, wobei auch zu bedenken sei, daß die neueren Fortschritte bei den Rechnerkapazitäten und Analysetechniken eher noch zu einer Ausweitung dieser Formenvielfalt führen dürften. Dies wiederum führte zu dem Schluß, daß alle gesetzgeberischen Maßnahmen auf diesem Gebiet schneller als in der Vergangenheit entwickelt und an die sich weiterhin schnell verändernden Umstände angepaßt werden müssen.

Einige Stimmen befürworteten die Verabschiedung einer Empfehlung der Gemeinschaft mit Ethikregeln, an die sich die NSI bei der Behandlung der ihnen zugehenden Daten über Einzelpersonen und identifizierbare Unternehmen und sonstige Einheiten halten könnten. Als mögliche Muster hierfür wurde auf die von Statistics Canada aufgestellte Policy on Data Linkage und den für amtliche Statistiken im Vereinigten Königreich geltenden Code of Practice verwiesen, die beide veröffentlicht wurden.

Zur Frage einer auf Gemeinschaftsebene zu schaffenden Rechtsgrundlage für die allgemeine Einführung einheitlicher Unternehmensnummern vertraten die Teilnehmer unterschiedliche Ansichten. Einige äußerten Bedenken, daß jeglicher Vorstoß in Richtung auf ein Nummernsystem, das sowohl Unternehmen als auch Einzelpersonen erfassen würde, unweigerlich den Widerstand der Datenschutzbehörden und damit Schwierigkeiten für die Statistiker heraufbeschwören müsse. Die Erfahrungen der Länder, in denen die beiden Nummerierungssysteme getrennt gehalten werden, sprächen zudem dafür, daß die damit verbundenen Probleme beherrschbar seien. Andere Teilnehmer aus Ländern, in denen verschiedene Nummernsysteme für Unternehmen nebeneinander bestehen, zeigten dagegen aktives Interesse an den Möglichkeiten einer weitergehenden Integration solcher Systeme.

Es wurde auch die Meinung geäußert, daß es nicht notwendigerweise ein Mangel sei, wenn ein Statistik-

gesetz das NSI lediglich ermächtigt, sich um den Zugang zu administrativen Quellen zu bemühen, ohne die Verwalter der Quellen zu verpflichten, diesen Zugang zu gewähren. Das Gesetz kann so gefaßt sein, weil es sich erwiesen hat, daß dies der effizienteste Weg ist, in dem gegebenen historischen, kulturellen und institutionellen Umfeld sinnvoll zu operieren.

Die Teilnehmer stimmten generell darin überein, daß ein angemessener rechtlicher Rahmen als Ausgangsbasis wichtig ist, daß es für die Statistiker auf die Dauer aber mehr darauf ankommt, befriedigende Arbeitsbeziehungen zu den Verwaltern der administrativen Quellen zu entwickeln, die sie zu nutzen wünschen. Dabei hält man es für sehr empfehlenswert, mit dem Aufbau solcher Beziehungen in einem möglichst frühen Stadium der Entwicklung der betreffenden Quellen zu beginnen. Positive Beispiele aus Ländern, in denen die Statistiker (mehr oder weniger unterstützt durch die Rechtslage) die Möglichkeit haben, eigene Beiträge zu geplanten Änderungen bestehender administrativer Informationssysteme oder zur Einführung neuer Systeme einzubringen, wurden mit beachtlichem Interesse aufgenommen.

In ihrem Bericht vor der zweiten Plenarsitzung gab Frau Poschl einen Überblick über die im Verlauf der Diskussion vorgebrachten Punkte und ging dabei auf deren mögliche Bedeutung für die Situation in Deutschland ein. Sie stellte fest, daß alle im Seminar vertretenen Länder einen irgendwie gestalteten rechtlichen Rahmen für die Arbeit mit administrativen Quellen haben, und daß die Fortentwicklung dieses Rahmens zu einer neuen Qualität in manchen Ländern eine mehr oder weniger aktuelle Frage darstellt. Frau Poschl betonte, daß die Forderung nach Reduzierung der Belastung durch statistische Berichtspflichten in der politischen Diskussion in Deutschland mit erheblichem Nachdruck verfolgt wird und meinte, daß das StBA in dieser Hinsicht noch viel zu tun habe. Sie sei daher sehr daran interessiert, zu gegebener Zeit über die Erfahrungen des CBS mit seinem neuen Statistikrecht zu hören - sowohl bei seinen Bemühungen um eine Entlastung der niederländischen Unternehmen von statistischen Berichtspflichten als auch im Sinne eines verbesserten Zugangs zu administrativen Quellen.

Frau Poschl erklärte, daß es in Deutschland nach wie vor als vorrangiges Anliegen gilt, die Öffentlichkeit davon zu überzeugen, daß in amtlichen Registern etc. geführte, individuell identifizierbare Daten tatsächlich nur auf genehmigte Weise verwendet werden. In diesem Kontext bekundete sie ihr besonderes Interesse für den Vorschlag einer auf Gemeinschaftsebene auszusprechenden Empfehlung zu Fragen der Ethik bei der Behandlung solcher Daten.

*SPEZIALSITZUNG B - DAS ABGLEICHEN
ADMINISTRATIVER UND STATISTISCHER REGISTERDATEN*

Vorsitzender: Herr Raulin, Eurostat, Referat D2

Diskussionsleiter: Herr Garofalo (assistiert von Herrn Rapiti), ISTAT

Berichterstatter: Herr Perry, Office for National Statistics (ONS - UK)

Herr Raulin verwies in seiner Einführung darauf, daß es in umfassenden Populationen wohl möglich wäre, mit Hilfe eines Systems einheitlicher Kennungen eine formale Lösung für das Problem des "Abgleichens" einzelner Einheiten zu finden. Andererseits müsse man aber beim Matching von Datensätzen aus administrativen Quellen für statistische Zwecke stets bedenken, daß diese Quellen existierten, um anderen Zwecken zu dienen. Und demgemäß sollte man sich bei dem Abgleichungsprozeß von den Prinzipien der Kohärenz und der Folgerichtigkeit leiten lassen, um von den abgeglichenen Einheiten sinnvolle Zusammenhänge ableiten zu können.

Herr Garofalo begann mit der Feststellung, daß er das Thema dieser Arbeitssitzung lieber anders formuliert hätte: ein Titel wie "Integration von administrativen und statistischen Registerdaten" wäre eher geeignet, die Arbeit zu beschreiben, die das ISTAT beim Aufbau seines neuen statistischen Unternehmensregisters ASIA geleistet habe. Über das bloße Abgleichen hinaus ging es bei der Integration um das Erreichen von Durchgängigkeit in der Branchenklassifizierung der Einheiten und in der Definition der mit ihnen verbundenen Variablen, die im Fall von ASIA im wesentlichen aus sieben Quellregistern stammten. Das Erreichen einer solchen Durchgängigkeit war eine von drei Vorbedingungen, die erfüllt sein mußten, um den Integrationsprozeß zum Erfolg zu führen. Die beiden anderen Voraussetzungen waren die Kenntnis der Grundgesamtheit der möglichen Einheiten und die Formulierung von Kodierungs-, Verbindungs- und Konvertierungsregeln für die Umsetzung administrativer Einheiten in statistische Einheiten. Notwendig war auch eine klare Unterscheidung zwischen dem Abgleichen der Einheiten selbst zur Bestimmung statistischer Einheiten (dem sog. "Abgrenzungsproblem") und dem Abgleichen der Attribute der Einheiten.

Ein für ISTAT günstiger Umstand lag darin, daß etwa 95% der Datensätze in den Quellregistern eine

Steuercodenummer enthielten. Die Datensätze für natürliche und für juristische Personen wiesen typischerweise eine bestimmte Struktur auf, und beide enthielten z.B. in der Regel auch einen Gemeindecode. Bei den Bemühungen um Integration der Datensätze ist ISTAT auf vier Arten von Datenfehlern gestoßen: (1) Mehrfacheintragung, (2) fehlende Eintragung, (3) falsche räumliche oder zeitliche Zuordnung und (4) fehlende Angaben. Fehler der Typen (1) und (4) konnten im Zuge der Integration geklärt werden, (2) und (3) dagegen nicht.

Der Abgleichvorgang innerhalb der Integrationsbemühungen folgte dem formalen Ansatz, den ursprünglich Felligi und Sunter in ihrem wegweisenden Artikel "A Theory for Record Linkage" (Journal of the American Statistical Association, 1969) vorgeschlagen hatten. Die Grundidee lag darin, den Gesamtbestand zunächst in klare Entsprechungen, mögliche Entsprechungen und klare Nicht-Entsprechungen aufzuteilen und dann die Zahl der möglichen Entsprechungen durch Anwendung spezifischer Entscheidungsregeln auf ein Minimum zu reduzieren. Dahinter stand also die Annahme der Existenz einer möglichst großen Zahl klarer Entsprechungen. ISTAT kenne eine Reihe von Softwarepaketen für die Abgleichung von Datensätzen, die in Nordamerika entwickelt und mit einigem Erfolg angewendet worden waren, darunter "Auto-Match" von Mach Ware Technologies Inc., das von Statistics Canada entwickelte Generalised Record Linking System (GRLS) und AutoStan zur Standardisierung von Namen und Anschriften.

Bei der Anwendung automatischer Methoden hat ISTAT die Erfahrung gemacht, daß die Datensätze, auf die diese Methoden angewendet werden sollten, in vielen Fällen Anpassungen im "upstream"-Bereich erforderten - z.B. insofern, als sich Namen und Anschriften unterschiedslos auf rechtliche Einheiten oder Betriebe beziehen können. Hinzukam, daß die administrativen Datensätze auch nach Passieren der Abgleichungs- und Integrationsprozesse letztlich immer noch administrativen Charakter hatten. Hier waren dann "downstream"-Anpassungen erforderlich, um Einheiten zu bilden, die bei zeitlicher Kontinuität alle Merkmale statistischer Einheiten aufwiesen. Dabei erforderten die Daten für große und komplexe Unternehmen grundsätzlich mehr Arbeit als die von KMU.

Herr Rapiti gab sodann eine Illustration der von ISTAT angewendeten Methoden für die Bewertung und Anpassung der Qualität von für statistische Zwecke genutzten administrativen Quellen, wozu u.a. das Gegenüberstellen bzw. Abgleichen der in den administrativen und statistischen Registern geführten Attribute der Einheiten gehörte. Bei dem von ihm gewählten Beispiel ging es um die monatlichen Erklärungen der Arbeitgeber an die örtlichen Sozialversicherungsämter (INPS). ISTAT, das INPS-Daten bereits für das ASIA-Registersystem verwendete, wollte nun die Monatsmeldungen zur Erstellung kurzfristiger und jährlicher Beschäftigungs- und Arbeitskostenstatistiken einsetzen.

Die Vorarbeiten von ISTAT hatten ergeben, daß den INPS-Monatsdaten drei wesentliche Qualitätsprobleme anhafteten: Fehler bei der Branchenklassifizierung und der Abgrenzung der Einheiten und von den statistischen Normen abweichende Definition einiger Variablen. Die ersten beiden Probleme waren beherrschbar, indem man mit Hilfe der Steuercodes die entsprechenden Daten in der jeweils neuesten Fassung des ASIA-Registers aufsuchte und diese an die Stelle der INPS-Daten setzte. Das dritte Problem, das der abweichenden Definitionen, war schwieriger in den Griff zu bekommen, und Herr Rapiti meinte auch, daß Probleme dieser Art weder im Entwurf des Handbuchs noch bei dem letzten Seminar in Luxemburg genügend Aufmerksamkeit gefunden hätten. So könnten z.B. in den monatlichen INPS-Meldungen Arbeitnehmer erscheinen, die in dem betreffenden Monat lediglich einen Tag beschäftigt waren, während sich die von ISTAT durchgeführte Unternehmenserhebung entweder auf die Beschäftigung am Monatsende oder auf die Monats- oder Jahresdurchschnittsbeschäftigung bezieht. Die INPS-Daten könnten somit zu einer Überschätzung der von ISTAT ermittelten "echten" Beschäftigungszahlen führen.

Herr Rapiti berichtete, daß - während an dem Definitionsproblem bei den INPS-Daten noch gearbeitet werde - ISTAT inzwischen beschlossen habe, den in der Eurostat-Dokumentation "Quality of Business Statistics" empfohlenen Ansatz zu erproben, d.h. ein Modell zu entwickeln und mit dessen Hilfe einen Qualitätsbericht zu erstellen. In das Modell wurden INPS-Daten zusammen mit Daten aus der monatlichen ISTAT-Unternehmenserhebung für 5.000 Unternehmen aus dem Jahr 1995 eingegeben, um Schätzwerte einer möglichen Abweichungstendenz zwischen den INPS-Zahlen und den "echten" Monatsdaten abzuleiten. Herr Rapiti legte einige vorläufige Ergebnisse vor. Obwohl noch weitere Arbeit erforderlich sei, meinte er, daß damit die

Durchführbarkeit einer modellgestützte Qualitätsbewertung erwiesen sei.

Im Verlaufe der Diskussion schilderten einige Teilnehmer weitere Beispiele für die Art und Weise, in der das Abgleichen von Einheiten und deren Attributen in anderen Ländern erfolgte. Man war sich darin einig, daß es äußerst günstig wäre, wenn das NSI die Zuständigkeit für die Definition und Klassifizierung aller in der öffentlichen Verwaltung benutzten Unternehmenseinheiten und für die Zuordnung einheitlicher Kennnummern an diese Einheiten übernehmen könnte. Unter solchen Bedingungen wären die Abgleichungsprobleme erheblich gemildert, und wenn das NSI dann außerdem noch aktiv an der Entwicklung und Einführung des allgemeinen Jahresabschluß-Kontenplans (wo ein solcher existiert) beteiligt wäre, könnte auch das Definitionsproblem in ähnlicher Weise gemildert werden. Man war sich jedoch darüber im klaren, daß eine solche Situation nur zu erreichen ist, wenn es gelingt, den Anliegen der Statistikpolitik innerhalb der Verwaltungen auf sehr hohem Niveau Geltung zu verschaffen. Einige Teilnehmer empfahlen nachdrücklich, daß die NSI in den öffentlichen Verwaltungen die alleinige Zuständigkeit für die Klassifizierung der Einheiten übernehmen sollten und bezeichneten dies als Mindestvoraussetzung für weitere Fortschritte. Dabei wurde u.a. die Vermutung geäußert, daß von den NSI erstellte Unternehmensregister möglicherweise die Startpunkte für solche Fortschritte bilden könnten.

Die starke Betonung der qualitativen Bewertung administrativer Quellen durch ISTAT fand bei den Teilnehmern lebhaftes Interesse. Es wurde argumentiert, daß Qualitätsfragen vermutlich dort am stärksten ins Gewicht fallen, wo administrative Daten die primäre Quelle für Statistiken darstellen und sie nicht nur als Schichtungs- oder Hilfsvariable dienen. Bei Haushalts- oder sonstigen sozio-ökonomischen Daten sei die Qualität ein besonders kritisches Thema, und man war sich einig, daß auf diesem Gebiet noch viel Arbeit zu tun bleibt. Der Modellansatz erschien vielversprechend zu sein, und man war der Meinung, daß sich die weitere Forschungsarbeit hierauf konzentrieren sollte.

Die Teilnehmer bestätigten ISTATs Feststellungen hinsichtlich der Softwarepakete. Insbesondere stimmte man darin überein, daß für große und komplexe Unternehmen andere Algorithmen benötigt würden als für die KMU, bei denen unkomplizierte Entscheidungsregeln (z.B. bei Einheiten eines gemeinsamen Besitzers) in der Praxis gut funktioniert haben. Dabei wurde die Aufmerksamkeit insbesondere auf die Nutzung statistischer Register für unternehmensdemographische Studien gelenkt, bei denen die

Kontinuität der Einheiten sehr wichtig ist. Hier verschärfe sich das Abgleichungsproblem insofern, als nicht nur zwischen verschiedenen Quellen, sondern auch innerhalb einzelner Quellen abzugleichen ist, was entsprechend kompliziertere Regeln erfordert.

Herr Perry ging in seinem Bericht über die Diskussion auch auf die Situation im Vereinigten Königreich ein, wo derzeit viele Verwaltungen mit jeweils eigenen Unternehmens-Kennnummersystemen arbeiteten. Das ONS sei derzeit dabei, gemeinsam mit anderen Regierungsstellen die Möglichkeit der Einführung eines gemeinsamen Unternehmens-Kennnummer-

systems zu prüfen. Herr Perry bezeichnete es als unwahrscheinlich, daß administrative Quellen die statistischen Methoden als Mittel zur Bestimmung statistischer Einheiten und zur Beschaffung sonstiger Informationen über große und komplexe Unternehmen verdrängen könnten. Zur Abgleichung und für sonstige Zwecke werde man bei solchen Einheiten auf das "Profilieren" durch Besuche und sonstige Direktkontakte zweifellos nicht verzichten können. Auch Register-Kontrollerhebungen würden wahrscheinlich weitergehen, obwohl diese sehr kostspielig seien und daher auf eine Mindestzahl von Einheiten beschränkt werden müßten.

SPETZIALSITZUNG C - VERWALTUNGSTECHNISCHE VERFAHREN

Vorsitzender: Frau Benassi, Eurostat, Referat E2

Diskussionsleiter: Herr Utvik, Statistisk Sentralbyrå (SSB - N)

Berichterstatte: Herr Martinez, Instituto Nacional de Estadística (INE - E)

Frau Benassi eröffnete die Arbeitssitzung mit einem Hinweis auf das in dem entsprechenden Abschnitt von Teil I des Handbuchs vorgeschlagene "Musterverfahren". Darin seien offenbar die wesentlichen Punkte herausgestellt, die die NSI bei ihren Verhandlungen mit anderen öffentlichen Verwaltungsstellen über die Lieferung von Daten aus administrativen Quellen beachten müssen. Frau Benassi schlug vor, sich im Laufe der Sitzung vor allem mit der in dem Musterverfahren vorgeschlagenen Regelung über zu leistende Zahlungen zu befassen. Sie stellte fest, daß der Begriff "Zahlung" in der Praxis nicht nur für simple finanzielle Leistungen stehen könne, sondern auch für den Transfer von Informationen oder Know-how vom NSI an die Verwalter der administrativen Quellen. Eine solche technische Zusammenarbeit könne auf nach Art und Umfang genau begrenzte Leistungen beschränkt sein, andererseits könne sie sich aber auch - wie in einigen Ländern zu beobachten - zu einer umfassenden Koordinierung administrativer und statistischer Aufgaben entwickeln.

Herr Utvik gab einen Überblick über die Rolle des SSB (Statistics Norway) in dem in Norwegen bestehenden System öffentlicher Register. Die Stellung des SSB in der staatlichen Verwaltung ist im Statistikgesetz von 1989 festgelegt, in dessen Rahmen 1990 weitere Verordnungen erlassen wurden, in denen die Befugnisse des SSN detaillierter dargestellt sind. Im wesentlichen geht es darum, daß das SSN berechtigt ist, administrative Informationssysteme für die Zwecke amtlicher Statistiken zu nutzen, und daß es auch bei der Formulierung von Projekten zur Einführung oder Änderung solcher Systeme eingeschaltet werden muß. Das Gesetz von 1989 wurde geschaffen, um der 1988 zur Koordinierung des Systems behördlicher Register erfolgten Gründung eines nationalen Registerzentrums und den sich daraus ergebenden neuen Regelungen für den Zugang zu administrativen Quellen Rechnung zu tragen.

Herr Utvik erklärte, daß das Zentrale Koordinierungsregister rechtlicher Einheiten (ER) seit 1995 den

Mittelpunkt des Registersystems bildet. Das ER beschrieb er als Stammregister, das für alle rechtlichen Einheiten und Teileinheiten ("Betriebe") bestimmte Schlüsseldaten enthält. Jede Einheit und jede Teileinheit hat eine einmalige Organisationsnummer, die in allen dem ER angeschlossenen Registern (also auch in SSNs eigenem statistischen Unternehmensregister BOF) wiederholt wird. Während das Registerzentrum die rechtlichen Einheiten bestimmt hat, war das SSB für die Teileinheiten zuständig. Für alle Einheiten besorgte das SSB die Zuordnung von Codes für die Zugehörigkeit zu Wirtschaftszweigen und institutionellen Sektoren, wobei diese Informationen im ER der Öffentlichkeit zugänglich sind. Außerdem füllte das SSB die ER-Felder für Gesamtbelegschaft und Einzelheiten der Kapitalausstattung, die jedoch nur den Behörden zugänglich sind.

Nach dem Gesetz von 1989 hat das SSB ein Verzeichnis der in seinem Arbeitsbereich bestehenden administrativen DV-Systeme angelegt, das derzeit mehr als 250 Eintragungen aufweist. Mit allen Verwaltungsstellen (außer einigen, die mit Gesundheitsdiensten befaßt sind) hat das SSB im Rahmen des Gesetzes und der Verordnungen von 1990 Vereinbarungen über die Lieferung von Daten getroffen. Die Frage der Bezahlung ist weder im Gesetz noch in den Verordnungen ausdrücklich behandelt, aber nach einem Testfall (über Grundbuchdaten der Landvermessungsbehörde), in dem das Finanzministerium zugunsten des SSB eingriff, wird davon ausgegangen, daß die Informationen dem SSB grundsätzlich kostenfrei zu liefern sind.

Die Beziehungen des SSB zu anderen Behörden bezeichnete Herr Utvik allgemein als gut, und auch die Qualität der gelieferten administrativen Daten sei im großen und ganzen durchaus zufriedenstellend. Das SSB verlasse sich nicht darauf, seine gesetzlichen Befugnisse auszuspielen, es betone vielmehr eher sein Fachwissen auf dem Gebiet der Registerführung und seine Möglichkeiten einer Wert- und Qualitätssteigerung durch inhaltlichen Vergleich der verschiedenen Register (in den durch die Geheimhaltungspflicht gebotenen Grenzen). Herr Utvik meinte, daß dieser Ansatz in dem derzeit im öffentlichen Dienst vielfach von gekürzten Budgets und knappen Terminen bestimmten Klima besonders empfehlenswert sei. Das SSB achte z.B. bei der Anforderung neuer Variablen sehr darauf, daß diese nach Möglichkeit auch für die Zwecke der anderen Verwaltungsstellen relevant sind.

Mit Nachdruck forderte Herr Utvik, daß sich die Statistiker darum bemühen sollten, im frühestmöglichen Stadium in die Entwicklung administrativer Informationssysteme eingeschaltet zu werden, da der Aufbau einer fruchtbaren Zusammenarbeit Zeit brauche. Das SSB bemühe sich, in allen Arbeitsgruppen vertreten zu sein, die sich mit Informationssystemen zu befassen haben, um bei Änderungen in den Standards oder den sonstigen Spezifikationen vorab vermitteln zu können - und nicht erst, wenn sie bereits eingetreten sind. In der Praxis sei es gelegentlich vorgekommen, daß solche Projekte dem SSB etwas verspätet angezeigt wurden, wobei die verlorene Zeit aber in der Regel aufgeholt werden konnte. Während die formellen zwischenbehördlichen Vereinbarungen in standardisierter Form von einer zentralen Stelle im SSB getroffen würden, habe es sich als vorteilhaft erwiesen, die praktische Arbeit der Ausfüllung dieser Vereinbarungen in die Zuständigkeit der mit der betreffenden statistischen Aufgabe betrauten Direktion zu legen. Im ähnlichen Sinne beschäftige das SSB eigene Bilanz- und Buchführungsspezialisten, um sicherzustellen, daß die statistischen Erfordernisse in der bevorstehenden Gesetzgebung über die Jahresabschlüsse und in dem damit verbundenen allgemeinen Abschluß-Kontenplan angemessen berücksichtigt werden.

In der Diskussion machten mehrere Teilnehmer im Lichte ihrer eigenen Erfahrungen Anmerkungen zur Frage des rechten Gleichgewichts zwischen gesetzlichem Zwang und gutwilliger Zusammenarbeit. Die allgemeine Meinung war, daß es zweifellos nützlich sei, rechtlich abgesicherte Befugnisse in Reserve zu haben - obwohl deren Wirkung in der Praxis eher begrenzt sein könne, was insbesondere für Statistiksysteme mit Dezentralisierungselementen zutrefte. Auch die Pflege guter Beziehungen zwischen den amtlichen Statistikern und den Verwaltern admini-

strativer Quellen könne durchaus zu beiderseits befriedigenden Ergebnissen führen.

Einige Teilnehmer vertraten dagegen den Standpunkt, daß ein NSI den anderen Behörden gegenüber besonders wirkungsvoll operieren könnte, wenn es - wie in Norwegen - für die Klassifizierungen in allen Zweigen der Verwaltung zuständig wäre und zudem die Formulierung der Normen für Form und Inhalt der Jahresabschlüsse beeinflussen könnte. Zugleich wurde aber auch anerkannt, daß diese Aktivitäten zusätzliche Anforderungen an die Ressourcen des NSI stellten. Streitigkeiten mit Unternehmen über deren Klassifizierung seien keineswegs außergewöhnlich, und die Erfahrung einiger Länder besage zudem, daß das NSI seine Entscheidungen von Zeit zu Zeit mit Erhebungen untermauern müßte.

Herr Martinez erwähnte zu Beginn seines Berichts an das Plenum, daß das spanische Statistikgesetz ebenso wie das norwegische aus dem Jahr 1989 stammt. Das spanische Statistiksystem sei aber gekennzeichnet durch institutionelle wie territoriale Dezentralisation. Innerhalb dieses Systems habe das INE u.a. die spezifische Aufgabe, die statistische Nutzung administrativer Quellen zu fördern, wofür es aber auch berechtigt sei, die kostenfreie Lieferung administrativer Daten zu verlangen. Ein weiterer Impuls in diese Richtung sei von der Umsetzung der Ratsverordnungen über struktur- und konjunkturbezogene Unternehmensstatistiken (der SBS- und STS-Verordnungen) ausgegangen. So sei es dem INE kürzlich gelungen, mit der Steuerverwaltung eine Vereinbarung über die Lieferung von Mikro-Daten zu schließen, die den Bestimmungen des Steuergeheimnisses unterlagen. Wie Herr Martinez erklärte, hat das INE dabei ausdrücklich garantiert, daß die fraglichen Daten auch nach den Vertraulichkeitsbestimmungen des Statistikgesetzes vollgeschützt sind.

*SPEZIALSITZUNG D - WERTSTEIGERUNG DURCH KOMBINATION
ADMINISTRATIVER UND STATISTISCHER QUELLEN*

Vorsitzender: Herr Struijs, bis kürzlich Eurostat,
Referat D1

Diskussionsleiter: Herr Grandjean, Institut National de
la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE - F)

Berichterstatter: Herr Egmosé, Danmarks Statistik
(DS - DK)

Zur Eröffnung der Sitzung präsentierte Herr Struijs eine Liste möglicher Verwendungszwecke administrativer Quellen und eine Aufzählung von Kriterien für die Bewertung solcher Quellen. Die Hauptpunkte beider Listen sind im Anhang dieses Berichts wiedergegeben. Die Teilnehmer begrüßten diese Darstellung als sehr wertvolle Zusammenfassung der derzeit gebotenen Möglichkeiten. Anschließend gab Herr Grandjean einen Überblick über die in Frankreich geübte Praxis, und danach berichtete Herr Egmosé über die Situation in Dänemark.

Als wichtigste administrative Quellen für die französische Unternehmensstatistik nannte Herr Grandjean die MwSt-Daten, die Jahres-Steuererklärungen der Unternehmen (BIC) und die Jahresmeldungen der Arbeitgeber für die Sozialversicherung (DADS). INSEE habe über viele Jahre Erfahrungen mit der Nutzung administrativer Quellen gesammelt: die BIC-Daten werden z.B. schon seit 1947 verwendet, und mit ihrer Abgleichung gegen die Ergebnisse der von INSEE selbst durchgeführten jährlichen Unternehmensbefragung (AES) wurde bereits in den späten 70er Jahren begonnen. In der Zwischenzeit habe INSEE zusätzliche Aufgaben übernommen - z.B. auf dem Gebiet der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung - und damit seien auch die Anwendungen der mit Hilfe administrativer Quellen erstellten Statistiken vielfältiger geworden.

Herr Grandjean verwies auf die enge und betonte Einbindung seines Instituts in alle Aktivitäten der öffentlichen Verwaltung. Herausragende Merkmale dieser besonderen Rolle seien die Mitwirkung der Statistiker bei der Formulierung des allgemeinen Jahresabschlußplans (PCG), INSEE's Zuständigkeit für die statistische Klassifizierung (die sich inzwischen zu einer gemeinsamen zwischenbehördlichen Terminologie entwickelt habe) und die von INSEE ausgeübte Kontrolle über das in allen Zweigen der Verwaltung angewendete Kennnummersystem des Unternehmensregisters SIRENE. Und dement-

sprechend hätten sich auch die Möglichkeiten der statistischen Nutzung administrativer Quellen entwickelt.

Dank der Verfügbarkeit der BIC-Daten sei INSEE in der Lage gewesen, den Inhalt der AES-Fragebogen auf bestimmte Bereiche auszurichten und den Umfang der über Fragebogen angeforderten Informationen auf das zu beschränken, was auf andere Weise nicht zu beschaffen war. Die Bedeute eine wesentliche Reduzierung der Belastung durch statistischen Berichtspflichten, insbesondere für die KMU. Zu den weiteren Vorteilen, die sich aus der Nutzung der BIC-Daten ergäben, gehöre neben einer wesentlichen verbesserten Erfassung der Gesamtheit der Unternehmenspopulation die umfassende Wiedergabe von Informationen über finanzielle und operative Variable der einzelnen Unternehmen. Die Aktualität der BIC-Daten, die durch Anwendung neuer Technologien bereits um etwa 12 Monate verbessert wurde, hoffe man in Zukunft vor allem durch vermehrten Einsatz des elektronischen Datenaustauschs (EDI) noch weiter verbessern zu können.

Herr Grandjean räumte aber auch ein, daß die Nutzung des BIC-System nach wie vor mit gewissen Problemen belastet ist. So führen die Steuerbehörden fort, ungeachtet der Existenz des SIRENE-Systems ihre eigenen Unternehmens-Codes anzuwenden, für die es kein einheitliches System gäbe. Zudem beruhen die Steuer- und die sonstigen Verwaltungsregister typischerweise auf rechtlichen Einheiten, die zum Teil von den Unternehmen aus steuerlichen oder anderen Gründen künstlich geschaffen würden. Bei den in den Steuererklärungen erscheinenden Werten handele es sich um die Angaben der Unternehmen, und die Steuerbehörde könne später andere Zahlen festsetzen, die INSEE aber nicht zu sehen bekomme. Zu bedenken sei schließlich auch die grundsätzliche Beobachtung, daß Unternehmen dazu neigen, Statistikern andere Informationen zu geben als den Steuerbehörden. Insgesamt aber sei INSEE der Meinung, daß die Vorteile der Nutzung der BIC-Daten die möglichen Qualitätsmängel dieser Quelle mehr als aufwiegen.

Herr Egmosé erläuterte, auf welche Weise administrative und statistische Quellen im registergestützten Unternehmensstatistiksystem von Danmarks Statistik (DS) zur Erstellung von Unternehmensstrukturstatistiken kombiniert werden. Als zentrales

Element beschrieb er ein neues, auf Jahresabschlußdaten gestütztes Informationssystem, in dem die Ergebnisse einer von DS durchgeführten Erhebung mit den aus Registern anderer Behörden stammenden Abschlußdaten kombiniert wurden. Die Erhebung erfaßte alle Unternehmen mit 50 oder mehr Arbeitnehmern und eine Stichprobe der Unternehmen mit 5-49 Beschäftigten. In dem dabei benutzten Fragebogen wurde nach mehr als 100 Einzelposten aus der Rechnungslegung der Unternehmen gefragt. Informationen über die zur Zielgruppe der Erhebung gehörenden, aber nicht direkt erfaßten Unternehmen (etwa 65% der Gesamtpopulation) lieferten die von praktisch allen Unternehmen vorliegenden Jahreserklärungen an die Zoll- und Steuerbehörde. Diese beiden Informationspakete wurden sodann miteinander kombiniert und auf Schätzwerte für die gesamte Unternehmenspopulation hochgerechnet, wobei die Grundgesamtheiten von Beschäftigungs- und Umsatzdaten aus dem registergestützten Statistiksystem abgeleitet wurden. Zusätzliche unternehmensdemographische Variable kamen direkt aus dem von DS geführten zentralen Unternehmensregister. Dieses letztere Register wiederum stützte sich auf verschiedene administrative Quellen, u.a. die Daten der Zoll- und Steuerbehörde.

Herr Egmore erklärte, daß die Verwendung von Registerdaten als Rahmen für die Hochrechnung von Stichprobenergebnissen auf Populationswerte bei DS normale Praxis sei. Dies sei der Hauptweg, den Inhalt der einzelnen Register in den dänischen statistischen und administrativen Systemen wertsteigernd zu verbinden. Wie in Frankreich, so spiele auch in Dänemark die Existenz gemeinsamer Kennnummersysteme für Einzelpersonen und Unternehmen eine Schlüsselrolle bei der Verknüpfung der verschiedenen Register. DS betreibe jedoch kein System integrierter Datenbanken als Ausgangsbasis für die Erstellung von Unternehmensstatistiken. Der Inhalt der Register werde jeweils zusammengebracht, so wie er für statistische Zwecke benötigt werde, während die Register selbst physisch und rechtlich getrennt blieben.

In der Diskussion berichteten die Vertreter mehrerer Länder über ihre Erfahrungen mit einer intensiveren Nutzung bestehender administrativer Quellen wie der MwSt-Daten und der Erschließung neuer Quellen wie der Sozialversicherungsdaten oder der Jahresabschlüsse der Unternehmen. Einige Teilnehmer äußerten Bedenken hinsichtlich gewisser Praktiken, die implizit von der Annahme ausgingen, daß zwischen

den Merkmalen großer Unternehmen und de-nen von KMU keine nennenswerten Unterschiede bestünden. Bedenken wurden auch angemeldet hinsichtlich möglicher negativer Auswirkungen von Änderungen in den Vorschriften der Vierten und Siebenten Richtlinie über die Jahresabschlüsse der Unternehmen.

Ein sehr wichtiger Punkt wurde mit der Feststellung angesprochen, daß die Frage der Wertsteigerung nicht nur im nationalen, sondern auch im internationalen Kontext zu sehen ist. Solange die Unternehmensstatistiken der SNI auf in administrativen Quellen geführten Einheiten beruhten, die in keiner klaren Beziehung zu statistischen Einheiten stünden, seien die Chancen für sinnvolle Vergleiche auf europäischer Ebene eher dubios. Es wurde vorgeschlagen, einige Forschungsarbeit darauf zu verwenden, die Auswirkungen der Verwendung nicht-statistischer Einheiten für wesentliche unternehmensstatistische Variable (z.B. bei den Produktionsfaktoren) zu quantifizieren und Methoden zu erkunden, die Qualität solcher Variablen an die im europäischen Statistiksystem vorgegebenen Normen anzupassen.

In seinem Bericht an das Plenum bemerkte Herr Egmore, daß das Ziel einer Begrenzung der statistischen Berichtspflichten praktisch überall wichtig sei, und daß administrative Quellen eine bedeutende Rolle bei den Bemühungen zu spielen hätten, dieses Ziel zu erreichen. Zugleich sei es aber auch offensichtlich, daß viele Länder über dieses - zugegebenermaßen dringende - Anliegen hinaus bemüht sind, die Möglichkeiten zu erkunden, die sich aus der Nutzung administrativer Quellen für die Erstellung besser fundierter oder sogar völlig neuartiger Statistiken ergeben. Die Erforschung der Qualität solcher Statistiken käme daher zeitlich sehr gelegen. Herr Egmore merkte an, daß die Länder, die derzeit solche Wertsteigerungsprojekte verfolgten, hierfür unterschiedliche informationstechnologische Ansätze gewählt hätten. Einer dieser Ansätze bestünde darin, ein umfassendes Datenbanksystem aufzubauen, in das sämtliche Datenquellen und alle Verfahren zur Erstellung von Unternehmensstatistiken voll integriert wären. Ein anderer Ansatz sei der Betrieb eines Netzes getrennter aber miteinander verbundener Datenbanken, in denen die einzelnen Datensätze gemeinsame oder untereinander kompatible Kennnummern hätten. Die Wahl des Ansatzes sei naturgemäß davon abhängig, was unter den speziellen nationalen Umständen als angebracht und praktikabel angesehen werde.

FAZIT

Den Vorträgen und die sonstigen Äußerungen der Ländervertreter war zu entnehmen, daß die Nutzung administrativer Quellen für statistische Zwecke in allen Ländern in mehr oder weniger großem Umfang praktiziert wird. Als die am häufigsten genutzte Quelle erwiesen sich die MwSt-Daten, die werden vor allem bei der Erstellung statistischer Unternehmensregister eingesetzt werden. Aber auch die jährlichen Steuererklärungen der Unternehmen und die Handelsregister spielen offenbar in verschiedenen Ländern eine wichtige Rolle. Das sehr bedeutende statistische Potential der bei den Sozialversicherungsbehörden geführten Unterlagen wird von vielen NSI mit zunehmendem Interesse betrachtet.

Der fast überall spürbare politische Druck in Richtung auf eine Entlastung der Unternehmen von statistischen Berichtspflichten wirkte auf die NSI als starker Anreiz, besonders bei der Einschätzung der Aktivitäten der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) mehr auf administrative Quellen zurückzugreifen. Die in letzter Zeit erzielten Fortschritte in der Rechen- und Analysetechnik bewirken eine schnellere Verfügbarkeit der administrativen Daten, und zugleich erleichtern sie auch die Verarbeitung der oft sehr großen Zahl von Datensätzen. Einige NSI betreiben oder entwickeln umfangreiche Systeme, in denen administrative und statistische Quellen einander verstärken und in einigen Fällen auch zur Erstellung neuartiger Statistiken kombiniert werden. Es wird allgemein anerkannt, daß die Existenz gemeinsamer Unternehmens-Nummern in den verschiedenen Registern hierbei sehr hilfreich ist.

Eine der Schlußfolgerungen, die im Seminar allgemeine Unterstützung fand, besagt, daß sich die amtlichen Statistiker stets bemühen sollten, mit den für die Verwaltung der administrativen Quellen zuständigen Stellen so eng wie möglich zusammenzuarbeiten, um das Potential dieser Quellen für statistische Zwecke zu maximieren. Obwohl es für ein NSI zweifellos sehr vorteilhaft sein kann, ausdrückliche gesetzliche Befugnisse für den Zugang zu administrativen Quellen zu besitzen, ist die Wirksamkeit solcher Befugnisse in der Praxis doch oft abhängig von der Qualität der zwischenbehördlichen Zusammenarbeit. Man war sich auch darin einig, daß weitere Arbeit nötig wäre, um die Qualität von Unternehmensstatistiken, die aufgrund von Quellen mit Einheiten bzw. Einheitsmerkmalen administrativen und

nicht statistischen Charakters erstellt wurden, zu bewerten und anzupassen.

Alle Teilnehmer begrüßten die auf dem Seminar gebotene Gelegenheit zum Austausch von Ansichten und Erfahrungen. Angesichts der in letzter Zeit sehr schnellen Veränderungen auf dem Gebiet der administrativen Quellen wurde der Wunsch geäußert, daß das Handbuch weiter aktualisiert würde. Eurostat und die NSI sollten in Kontakt miteinander bleiben, um sich über die zukünftigen Entwicklungen auf dem Laufenden zu halten.

Nach Anhörung der Berichte über die speziellen Arbeitssitzungen und der sich daraus ergebenden Diskussion berieten die Teilnehmer über nützliche Aktionen für die Zeit nach dem Seminar. Die gemachten Vorschläge lassen sich in drei Punkten zusammenfassen:

- (1) Man sollte erwägen, einen Verhaltenskodex für die ethische Behandlung von Daten aus administrativen Quellen zu erstellen, der sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene anzuwenden wäre. Es wurde angeregt, daß ein solcher Kodex am besten wirken könnte, wenn er in Form einer Empfehlung der Kommission veröffentlicht würde.
- (2) Es sollte ein Forschungsprojekt gestartet werden, das sich mit Methoden zur Bewertung (und nötigenfalls Anpassung) der Qualität administrativer Quellen für statistische Zwecke befassen sollte. Besondere Beachtung wäre den Auswirkungen der Verwendung verschiedenartiger Einheiten zu widmen, und auch die Attribute der Einheiten sollten in diese Betrachtung einbezogen werden.
- (3) Die "Nullfassung" des Handbuchs sollte so schnell wie möglich geändert werden, um die von den Ländern bereits mitgeteilten Kommentare zu berücksichtigen. Um neuen Entwicklungen und veränderten Umstände Rechnung zu tragen, sollten zu gegebener Zeit weitere Ausgaben des Handbuchs erstellt werden. Abgesehen davon sollte sich Eurostat gemeinsam mit den Ländern bemühen, eine Art "virtuelle Gruppe" aufzubauen, die solche Informationen über das Internet austauschen könnte.

ANHANG ZUM BERICHT ÜBER DAS SEMINAR IN ROM

Die nachfolgenden Listen wurden von Herrn Struijs in seiner Einleitung zur Spezialsitzung D vorgelegt.

(1) Anwendungen administrativer Quellen

- (teilweiser) Ersatz für Erhebungen
- Erstellung neuartiger Statistiken
- Rahmen für die Bestimmung von Stichproben
- Rahmen für die Hochrechnung von Erhebungsergebnissen
- Quelle für Schichtungsvariable
- Verwendung von Hilfsvariablen (Zuschreibung)
- Verbesserung der Erfassungsbasis
- Validierung von Erhebungsergebnissen (auf Mikro- oder aggregierter Ebene)
- Verbindung verschiedener Bereiche
- regionale oder sonstige Aufschlüsselung
- Produktion vorläufiger Ergebnisse
- Verbesserung der Aktualität
- Aktualisierung von Informationen über Kontakte
- sonstige Anwendungen

(2) Bewertung administrativer Quellen

- inhaltliche Relevanz
 - Einheiten bzw. Gegenstände
 - Erfassungsbereich
 - Variable
 - Qualität der Daten
 - Aktualität
 - Zugang
 - formell
 - praktisch
 - Kosten
 - Zahlung oder sonstige Abgeltung für die Nutzung
 - Betriebskosten
 - mögliche Beeinträchtigung der Qualität von Statistiken
 - Vorteile
 - Einsparungen
 - Entlastung von Berichtspflichten
 - mögliche Verbesserung der Qualität von Statistiken
 - weitere Punkte
 - Stabilität der Quelle
 - erforderliche Investitionen (z.B. zur Prüfung der Qualität der Quelle)
 - Kontinuität von Zeitserien
 - mögliche Alternativen
 - Sonstige Überlegungen
-

**HANDBUCH ZU
SPEZIFISCHEN FRAGEN
UND ZUR PRAXIS**

- FASSUNG 1 -

EINFÜHRUNG

Der Zweck dieses Handbuchs liegt darin, Informationen über die Praktiken zu vermitteln, die die einzelnen Länder auf dem Gebiet der Nutzung administrativer Quellen für unternehmensstatistische Zwecke entwickelt haben oder derzeit entwickeln. Eurostat glaubt, daß ein solches Kompendium für alle Länder des Europäischen Wirtschaftsraums nützlich sein wird, die sich darüber Gedanken machen, auf welche Weise sie die wirtschaftsstatistischen Anforderungen des europäischen Statistikersystems am besten erfüllen können.

In der Vergangenheit ist verschiedentlich versucht worden, die administrativen und statistischen Datenquellen zu definieren und damit voneinander abzugrenzen. In einigen Ländern gelten als statistisch diejenigen Quellen, die sich aus Aktivitäten im Rahmen des offiziellen statistischen Programms ergeben, was letztlich bedeutet, daß die Unterscheidung zwischen statistischen und administrativen Quellen davon abhängt, welche amtliche Instanz die Form ihrer Dokumentation bestimmt. Insgesamt gibt es anscheinend für beide Kategorien keine klare und bündige Definition, die den besonderen Umständen in allen Ländern gerecht würde.

Der kanadische Statistiker Brackstone schrieb vor mehr als 10 Jahren, daß "es möglicherweise weniger wichtig ist, eine lupenreine Definition zu finden, als die Merkmale zu erkennen, die administrative Daten und aus statistischen Quellen stammende Daten im Kontext ihrer statistischen Nutzung voneinander unterscheiden".

Seiner Meinung nach geht es hier um die folgenden Merkmale:

- I. Die Organisation, die die Daten der statistischen Stelle liefert, ist (zum Unterschied von den meisten statistischen Erhebungen) nicht zugleich die Einheit, auf die sich die Daten beziehen;
- II. Die Daten sind ursprünglich für einen bestimmten, nicht statistischen Zweck gesammelt worden, der Einfluß auf die Behandlung der Quelleneinheit haben kann;
- III. Es wird eine vollständige (100 %ige) Erfassung der Zielpopulation angestrebt;
- IV. Die Kontrolle der beim Sammeln und Bearbeiten administrativer Daten angewandten Methoden bleibt Angelegenheit der Verwaltungsstelle.

Brackstone merkte an, daß "jedes dieser Merkmale nicht nur den Charakter administrativer Dateien, sondern auch die Art und Weise ihrer Nutzung innerhalb eines statistischen Systems beeinflußt". [1]

Dieser Ansatz ist gewiß hilfreich, er läßt aber die Frage offen, was als "Verwaltungsstelle" anzusehen ist. Diese Frage ist im derzeitigen europäischen Kontext besonders wichtig, da die Grenzen zwischen öffentlichen Verwaltungen und sonstigen institutionellen Einheiten in der Wirtschaft an Schärfe verlieren. Jedenfalls gibt es einige europäische Länder, die Quellen beiderseits dieser Grenze benutzen.

Der Begriff der "administrativen Quellen" (oder 'Verwaltungsquellen') läßt sich für unsere Zwecke wahrscheinlich am besten definieren als "Quellen, die Informationen enthalten, die nicht primär für statistische Zwecke gesammelt wurden". Von den folgenden Quellen wissen wir, daß sie in verschiedenen EWR-Ländern verwendet werden:

1. Mehrwertsteuerdaten,
2. Einkommensteuerdaten,
3. Unternehmenssteuerdaten (u.a. Körperschafts- und Gewerbesteuerdaten),
4. Sozialversicherungsdaten,
5. Unternehmensregister- und Verwaltungsdaten,
6. Die veröffentlichten Jahresabschlüsse der Unternehmen,
7. Dateien der Zentralbanken,
8. Dateien der Zoll- und Verbrauchssteuerverwaltungen (außer MwSt.),
9. Dateien öffentlicher Versorgungsunternehmen über gewerbliche Abnehmer,
10. Dateien von Regulierungsbehörden (z.B. für die Energie- und Wasserversorgung oder Finanzdienstleistungen),
11. Dateien von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereinigungen, von Fach- und Berufsverbänden,
12. Dateien anderer Organisationen des Privatsektors, z.B. von Kreditauskunfteien.

Die "unternehmensstatistischen Zwecke", für die administrative Quellen eingesetzt werden können, lassen sich dagegen genauer definieren. Sie stehen im Zusammenhang mit dem Bedarf der Kommission an statistischen Informationen über die den Bereichen Industrie und Bauwesen (NACE Rev.1, Abschnitte D, E und F) zugerechneten Unternehmen. Dabei interessieren Unternehmen aller Größenklassen, vor allem aber kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Bei den benötigten Informationen über die Unternehmen der verschiedenen Größenklassen geht es um die Zahl der Einheiten sowie um eine Reihe von Meßgrößen (Variablen), die in den Ratsverordnungen über Unternehmensregister, strukturelle Unternehmensstatistiken und Konjunkturstatistiken spezifiziert sind. Im Laufe der Jahre hat das Interesse an der Nutzung administrativer Datenquellen für Zwecke der Unternehmensstatistik stark geschwankt.

Es ist allgemein bekannt, daß administrative Quellen traditionell in allen europäischen Ländern den Ausgangspunkt für die Entwicklung amtlicher Statistik-Systeme bildeten. In den einzelnen Ministerien entstanden oft statistische Abteilungen, deren Aufgabe es war, die im Rahmen der ressortspezifischen Funktionen der Behörde anfallenden Informationen zusammenzutragen und auszuwerten. In einigen Ländern wurden die Aktivitäten dieser statistischen Abteilungen der Ministerien später in Nationalen Statistik-Instituten (NSI) zusammengefaßt. In anderen Ländern haben die statistischen Dienste der Ministerien ihre Selbständigkeit behalten (oder im Laufe der Zeit zurückgewonnen) und arbeiten nun in mehr oder weniger intensiver Zusammenarbeit oder Koordinierung mit den jeweiligen NSI.

Viele der amtlichen Statistikdienste haben seit den 40er Jahren begonnen, bei der Erfassung statistischer Daten insbesondere aus dem Unternehmensbereich in zunehmendem Maße mathematisch abgesicherte Methoden der Stichproben(Repräsentativ-)erhebung einzusetzen. In dieser Zeit begannen die Regierungen zur Steuerung der Wirtschaft im Rahmen des neuen Gerüsts der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nachfrageseitige Lenkungsmethoden einzusetzen. Zur Berechnung der Produktionsseite des neuen Gesamtrahmens entwickelten die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger einen erheblichen Bedarf an zeitgerechten, zuverlässigen und konzeptionell angepaßten Unternehmensstatistiken.

In vielen Ländern wurde dieser Bedarf nach einiger Zeit vorwiegend aus den Ergebnissen statistischer Erhebungen gedeckt, zumal diese zielgenauer auszurichten und zugleich relativ kostengünstig waren. Außerdem konnten Länder, in denen bereits eine

etablierte Unternehmenszählung bestand, die daraus stammenden umfassenden Strukturdaten als Benchmark für die Ergebnisse statistischer Erhebungen nutzen.

Dennoch haben administrative Datenquellen im System der Unternehmensstatistik weiterhin eine gewisse Rolle gespielt - auch in den Ländern, in denen die Methodik der Erhebungen im Unternehmensbereich hochentwickelt war. Tatsächlich ist man bei der Erstellung und Unterhaltung statistischer Unternehmensregister, die nun in Reaktion auf die einschlägige Ratsverordnung mit Nachdruck betrieben wird, auf umfassende Informationen angewiesen, wie sie nur administrative Quellen liefern können. Eine administrative Datenquelle, die schon seit langem überall im EWR für diese Zwecke genutzt wird, ist die Mehrwertsteuer. Eine weitere, vielfach benutzte Quelle sind die von den Unternehmen alljährlich den Steuerbehörden übermittelten Einkommenserklärungen. Diese Steuererklärungen sind besonders wertvoll, wenn sie auch als Quelle für die Berechnung struktureller Variabler genutzt werden können, was offenbar insbesondere für die Länder gilt, in denen ein allgemeinverbindlicher Jahresabschlußplan existiert. Einige Länder bemühen sich seit geraumer Zeit um die Erschließung des großen Potentials einer dritten Quelle, der Sozialversicherungsunterlagen.

In den letzten Jahren findet die Frage einer ausgiebigeren Nutzung administrativer Quellen für statistische Zwecke in vielen Ländern deutlich mehr Beachtung. Das von Eurostat am 15. und 16. Juni 1997 in Luxemburg veranstaltete Seminar zu diesem Thema fand rege Teilnahme, und einige der interessantesten der später im offiziellen Sitzungsbericht veröffentlichten Beiträge befaßten sich mit unternehmensstatistischen Anwendungen. [2] Die Gründe für dieses verstärkte Interesse kamen in den veröffentlichten Beiträge recht klar zum Ausdruck; sie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die nationalen statistischen Institute (NSI) bemühen sich, immer höheren Anforderungen an die Unternehmensstatistik zu genügen - einschließlich derer, die sich aus dem Europäischen Statistikersystem ergeben - während sie andererseits unter Druck stehen, ihre eigenen Datenbeschaffungskosten in Grenzen zu halten und die Belastung der Unternehmen durch die Beantwortung statistischer Erhebungen einzuschränken.
- Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) leisten einen immer größeren Beitrag zum BIP und zur Beschäftigung. Repräsentativerhebungen sind

für diese Unternehmensklasse jedoch schwieriger durchzuführen und als Grundlage für eine zuverlässige Schätzung der Zielvariablen oft auch nur begrenzt verwertbar.

- Die in letzter Zeit erzielten (und noch weiter anhaltenden) Fortschritte der Informationstechnik bewirken, daß die für administrative Quellen typischen großen Datenreihen wesentlich leichter zu handhaben sind, und zugleich eröffnen sie neue Möglichkeiten für die Verflechtung verschiedener statistischer und administrativer Datenquellen.

Dabei ist anzuerkennen, daß eine stärkere Nutzung administrativer Quellen keineswegs ein Allheilmittel für die oben genannten Probleme ist, und daß diesen Quellen auch manche spezifischen Probleme anhaften, die nicht immer voll zufriedenstellen gelöst werden können. Dabei denkt man sofort an Probleme wie unterschiedliche Erfassung, mangelnde Aktualität, ungeeignete Definitionen, falsche Branchenzuordnung oder schlechte Datenqualität. Wie aber aus den Länderberichten in Teil II dieses Handbuchs hervorgeht, werden vielfach konzertierte und nicht selten einfallreiche Anstrengungen unternommen, diese Probleme aufzufangen oder zu mildern.

Die Länderberichte lassen auch erkennen, daß es in den meisten Ländern nicht primär darum geht, einen wesentlichen Teil der statistischen Erhebungen durch administrative Quellen zu ersetzen. Im Mittelpunkt stehen vielmehr neue Formen der Nutzung administrativer Quellen zur Ergänzung oder Bestätigung der Ergebnisse statistischer Erhebungen. In einigen Ländern bemüht man sich bewußt um eine Wechselwirkung zwischen statistischen und administrativen Quellen, zum beiderseitigen Vorteil - letzteres besonders dort, wo zur Vereinfachung der administrativen Prozeduren für die Unternehmen sog. "one-stop-shops" eingerichtet wurden.

Die Existenz von Unternehmens-Kennnummern, die sowohl im statistischen als auch im administrativen

Kontext genutzt oder miteinander verknüpft werden können, ist offensichtlich eine wertvolle Hilfe bei diesen Bemühungen und insbesondere auch beim Betrieb der in einigen Ländern bestehenden, leistungsstarken registergestützten Statistiksysteme.

In den nachfolgenden Kapiteln dieses ersten Teils unseres Handbuchs werden nun einige Themenkreise angesprochen, die für die Praxis der Nutzung administrativer Quellen in den einzelnen Ländern relevant erscheinen. Kapitel 2 befaßt sich mit dem rechtlichen Rahmen, in dem administrative Quellen auf nationaler Ebene fortschreitend weiterentwickelt werden können, und im Anhang zu diesem Kapitel sind die im Zusammenhang mit dem Europäischen Statistiksystem wesentlichen EU-Rechtsakte dargestellt. In Kapitel 3 werden einige Punkte angesprochen, die bei der Erstellung von Verwaltungsverfahren für den Transfer administrativer Daten für statistische Zwecke zu beachten sind. In Kapitel 4 geht es um Methoden zur Abgleichung der Datensätze aus administrativen und statistischen Systemen und deren Anwendung (in Abhängigkeit davon, ob in dem betreffenden Land einheitliche Unternehmenskennungen existieren oder nicht). Kapitel 5 schließlich beschreibt einige Aspekte der Kombination statistischer und administrativer Daten zur gegenseitigen Wertsteigerung.

Quellennachweis

- [1] G. J. Brackstone: "*Statistical Issues of Administrative Data: Issues and Challenges*", in "*Statistical Uses of Administrative Data - An International Symposium*", Sitzungsbericht über ein von Statistics Canada veranstaltetes Symposium vom 23.-25. November 1987
- [2] "*Proceedings of the Seminar on Use of Administrative Sources for Statistical Purposes, Luxembourg, 15 and 16 January 1997*" (Eur-Op, Luxembourg, 1997)

TEIL I :
SYNTHESE - SPEZIFISCHE THEMEN

DER RECHTLICHE RAHMEN

Die nationalen Statistischen Institute (NSI) beziehen ihr Datenmaterial notwendigerweise von Dritten, wobei es sich entweder um Einzelpersonen oder Organisationen handelt, die Beiträge zu statistischen Erhebungen leisten, oder um die Verwalter administrativer Dateien. Entsprechend ihrer jeweiligen Mission geht es für die NSI ggf. auch darum, die Daten auf bestimmte Weise zu verarbeiten und zu analysieren und die Ergebnisse dieser Arbeit innerhalb der Verwaltung und in der allgemeinen Öffentlichkeit zu verbreiten. Auf nationaler Ebene ist also in jedem Fall irgendein rechtlicher Rahmen gegeben, in dem die NSI arbeiten können. Dieser rechtliche Rahmen - soweit er die Nutzung administrativer Quellen für unternehmensstatistische Zwecke betrifft - ist Gegenstand des hier nachfolgenden Kapitels. Die am Europäischen Statistiksysteem teilnehmenden Länder haben außerdem den *acquis communautaire* der auf europäischer Ebene geschaffenen einschlägigen Rechtsakte übernommen. Die in diesem Zusammenhang als besonders relevant anzusehenden Rechtsakte der Gemeinschaft sind im Anhang zu diesem Kapitel behandelt. Dabei erscheint es angebracht, darauf hinzuweisen, daß der rechtliche Rahmen auf beiden Ebenen nicht nur die speziell für den Bereich der Statistik geschaffenen Rechtsvorschriften umfaßt. Hinzukommen andere relevante Rechtsakte, z.B. über Form und Inhalt der Jahresabschlüsse der Unternehmen oder über den Datenschutz und den Schutz der Privatsphäre, wobei in diesen Fällen die Statistik natürlich nur einen unter vielen möglichen Anwendungsbereichen darstellt.

Alle NSI in den EWR-Ländern sind entweder durch ein grundlegendes Statistik-Gesetz oder durch eine formelle Vereinbarung legitimiert, in der ihre Stellung und ihre Funktion im Gesamtapparat der Zentralregierung festgelegt sind. Andererseits enthalten viele dieser gesetzgeberischen oder formellen Instrumente Bestimmungen über den Zugang zu administrativen Daten und deren Nutzung für statistische Zwecke. Das gilt insbesondere für neue Statistikgesetze, die in den letzten etwa 10 Jahren verabschiedet oder eingebracht wurden, sowie für bestehende Gesetze, die im gleichen Zeitraum revidiert wurden. Andererseits trifft natürlich auch zu, daß einige NSI in der Lage waren, den für sie geltenden nationalen Rechtsrahmen stärker in Richtung auf die effiziente Nutzung administrativer Datenquellen auszurichten als dies anderen NSI möglich war.

Zur Erklärung dieser Situation können sehr vielfältige

historische, politische und kulturelle Faktoren herangezogen werden, was aber im derzeitigen Kontext offenbar nicht viel hilft - zumal anzunehmen ist, daß der im Anhang dieses Kapitels skizzierte übernationale Rahmen des europäischen Statistiksysteems in den kommenden Jahren für alle beteiligten NSI an Bedeutung zunehmen wird. Möglicherweise ist es sinnvoller, das ganze als einen Prozeß zu sehen, in dem sich der nationale rechtliche Rahmen stufenweise fortentwickeln kann, um schließlich zu einer praktisch umfassenden Nutzung administrativer Quellen zu führen.

Zur leichteren Darstellung kann man die einzelnen Phasen dieses Prozesses grob als "Grundlagen-", "Konsolidierungs-" und "Entwicklungsstufe" bezeichnen. Jede dieser Stufen führt früher oder später zur nächsten - sobald das rechtliche Umfeld genügend angepaßt ist, um komplexere Anwendungen administrativer Quellen zu ermöglichen. Dieser Entwicklungsprozeß besitzt eine gewisse Logik, ist aber nicht unausweichlich. Die Ergebnisse jeder Stufe variieren zudem in Abhängigkeit von den jeweils herrschenden zeitlichen und örtlichen Umständen, und es gibt auch keinen vorgegebenen Zeitrahmen für die Vollendung dieses Prozesses. Einige NSI sind schon ganz oder größtenteils durch diese Stufen hindurchgegangen, während andere noch nach Möglichkeiten suchen, Fortschritte auf diesem Wege zu machen. Die Erfahrung spricht jedenfalls dafür, diesen Prozeß möglichst frühzeitig zu beginnen.

Die Grundlagenstufe als erste Stufe in diesem Prozeß umfaßt die formelle Anerkennung des NSI als Teil der öffentlichen Verwaltung, die Spezifizierung seiner Aufgaben und die Erstellung einer Satzung des NSI. Für die Nutzung administrativer Datenquellen sind hierbei offenbar die folgenden Elemente besonders relevant:

- Die dem NSI übertragenen Befugnisse umfassen sehr oft das allgemeine Recht des Zugangs zu von anderen Stellen verwalteten Datenquellen und der Verarbeitung solcher Daten. Dies ist die notwendige Voraussetzung für jeden weiteren Fortschritt - oft genug aber keineswegs ausreichend.
- Das NSI muß entweder ein eigenständiges, hochrangiges Regierungsamt sein oder eine autonome Abteilung eines anderen Ministeriums bilden, das über genügend Einfluß verfügt, um

das NSI bei interministeriellen Verhandlungen über den Zugang zu administrativen Quellen und deren Verwendung wirksam unterstützen zu können.

- Die Mission des NSI und der Status seiner leitenden Beamten und seines Personals sollten im Sinne fachlicher Unabhängigkeit und Unparteilichkeit festgelegt werden. Dies ist besonders wichtig für NSI, die verwaltungsmäßig an Finanz- oder Innenministerien angebunden sind, deren Aufgaben u.a. auch darin bestehen, von den Unternehmen Steuern und Gebühren zu erheben.
- Zur Stärkung des Vertrauens in die fachliche Integrität des NSI gibt es praktisch überall Rechtsvorschriften über die Vertraulichkeit von Statistiken, die die Verwendung von Daten über identifizierbare Einzelpersonen oder Unternehmen für andere als statistische Zwecke verbieten. In den meisten Fällen bezogen sich diese Bestimmungen ursprünglich auf Auskünfte im Rahmen statistischer Erhebungen; ihre Verallgemeinerung auf alle und damit auch die administrativen Datenquellen hat aber zumindest in einem Fall geholfen, Schwierigkeiten mit den Datenschutzvorschriften zu vermeiden.
- In den Statuten nahezu aller NSI ist ein Beirat, Lenkungs- oder Beratender Ausschuss vorgesehen. Ein solches Gremium kann sich als sehr nützlich erweisen, wenn es bei der Durchführung des statistischen Programms als Schiedsrichter oder Beobachter wirkt und dabei die Verfügbarkeit administrativer Quellen als eines seiner Kriterien ansetzt. In zumindest einem Fall ist ein solches Gremium auch gesetzlich ermächtigt, mögliche Streitfälle zwischen dem NSI und den Verwaltern administrativer Quellen zu schlichten.

Die vorgenannten Punkte sind klar und eindeutig, solange es sich um NSI handelt, die als Teil der Regierung eines Einheitsstaats zentralisierte statistische Aufgaben erfüllen. Tatsächlich aber sind die statistischen Dienste in manchen Mitgliedstaaten der EU mehr oder weniger dezentralisiert - sowohl funktionell als auch (in einigen Fällen) nach territorialen Gesichtspunkten, während die Dienste in einigen anderen Ländern mit föderalen oder quasi-föderalen Regierungsstrukturen konfrontiert sind.

Bei der Nutzung administrativer Datenquellen stellt sich in beiden Fällen die wichtige Frage, inwieweit es möglich ist, Einheitlichkeit in die Gesetze etc. zu

bringen, die für die verschiedenen Teile oder Ebenen der Verwaltungssysteme gelten. Eine Lösung hierfür besteht darin, dem NSI (oder einer Zentralstelle innerhalb des statistischen Dienstes) die rechtliche Befugnis für die Anwendung statistischer Koordinierungsinstrumente (Klassifizierungssysteme, methodische Normen usw.) in anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung zu erteilen. Eine andere Lösung, die für beide hier betrachteten Fälle relevant ist, vor allem aber für bestehende oder im Entstehen befindliche föderale Systeme, beginnt mit der Festlegung der Arbeitsteilung zwischen den statistischen Ämtern der verschiedenen Teile des Systems. Diese Ämter nehmen dann teil an einer gemeinsamen Zuständigkeit für die Identifizierung und Entwicklung der zur Nutzung auf verschiedenen Ebenen des Systems geeigneten administrativen Quellen.

Dieser Vorgang wird unterstützt durch ein System von Ausschüssen und sonstigen Gremien, das seinerseits auch im Gesetz spezifiziert sein kann. Kritisch ist die Frage, wie sichergestellt werden kann, daß Daten zwischen verschiedenen Teilen des Systems bewegt werden können, ohne auf rechtliche Hindernisse zu stoßen.

Bis heute haben offenbar alle NSI diejenigen Elemente der Grundlagenphase aufgebaut, die sie in ihrer jeweiligen Situation für angemessen erachten. In der zweiten, hier als *Konsolidierungsstufe* bezeichneten Phase bemühen sich die NSI, den rechtlichen Rahmen zu nutzen, um die administrativen Quellen zu echten Ressourcen zu konsolidieren, die sie bei der Erstellung von Statistiken tatsächlich einsetzen können. Die verschiedenen Elemente dieser Konsolidierungsphase werden von den einzelnen NSI in unterschiedlichem Maße praktiziert. Zunächst gibt es eine Grundposition, die für einige NSI darin besteht, daß sie ihre allgemeinen Befugnisse einsetzen (oder einzusetzen suchen), um Informationen von einigen wenigen spezifischen Verwaltungsquellen zu erhalten - nicht selten jeweils eine Quelle für einen Zweck. Der sich daraus ergebende Datenfluß verläuft nur in einer Richtung, von der administrativen Quelle zum NSI, und das bedeutet, daß Inhalt und Charakter der Daten unverändert bleiben. Ein Beispiel hierfür ist die Nutzung von MwSt- oder sonstigen Steuerdaten zur Unterhaltung eines für statistische Zwecke bestimmten Unternehmensregisters.

Andere NSI dagegen betreiben gemeinsam mit anderen öffentlichen oder quasi-öffentlichen Stellen komplexe und dynamische Informationssysteme, in denen statistische und administrative Daten in großem Umfang in Wechselwirkung zueinander stehen. Die Daten fließen möglicherweise in mehreren Richtungen und auch zwischen Stellen auf verschiedenen Ebenen,

und dabei kann sich ihr Inhalt und Charakter ändern. So kann ein NSI z.B. im Rahmen eines Netzes amtlicher Register ein statistisches Unternehmensregister führen und dabei die Einheiten im Hinblick auf weitere Verwendung der Daten im Gesamtsystem definieren oder neu definieren oder sie bestimmten statistischen Klassifizierungen zuordnen. Üblicherweise gibt es für die Existenz eines solchen Register-Netzes eine formal-rechtliche Basis, und auch die dem Unternehmensregister innerhalb des Netzes zugewiesenen speziellen Funktionen haben möglicherweise ihre eigene rechtliche Grundlage.

Unabhängig vom Umfang der angestrebten Nutzung administrativer Datenquellen sind stets rechtliche Fragen zu klären, bevor ein befriedigender Fortschritt möglich ist. Die bloße rechtliche Befugnis, von Verwaltern administrativer Informationen deren Herausgabe an das NSI zu verlangen, reicht in der Praxis selten aus, um das gewünschte Ergebnis zu erzielen. Dies gilt insbesondere für diejenigen NSI, deren rechtliche Befugnisse in eher allgemeine Begriffe gefaßt sind, desgleichen aber auch in den Ländern, in denen jegliche Aktion statistischer Art eine gesonderte rechtliche Ermächtigung erfordert. Einige der in diesem Zusammenhang auftretenden rechtlichen Fragen sind relativ problemlos und fallen möglicherweise ganz in die Zuständigkeit des NSI. Andere dagegen sind komplizierter und erfordern notwendigerweise das Eingreifen dritter Instanzen. Alle diese Fragen führen zu irgendeiner weiteren Aktion.

Im vielleicht einfachsten Fall ist lediglich der Wortlaut der Statistikgesetze etc. nicht klar oder umfassend genug. Z.B. kann es vorkommen, daß das NSI befugt ist, die fragliche Information zu verlangen, ohne daß die betreffende Verwaltungsstelle verpflichtet wäre, sie zu liefern. Eine solche Asymmetrie kann durchaus absichtlich geschaffen worden sein und auf die am betreffenden Ort und Zeitpunkt herrschende Verwaltungskultur zurückgehen. Sie kann aber auch bloß eine Gesetzeslücke darstellen, und in diesem Fall wird das NSI kaum Schwierigkeiten haben, sie bei nächster Gelegenheit durch eine überarbeitete Neufassung ausräumen zu lassen. Wie gesagt, kann es darum gehen, daß in der einschlägigen Gesetzgebung die Form, den Inhalt und die vorgesehene Verwendung der administrativen Daten nicht angemessen und so beschrieben sind, wie sie tatsächlich benötigt werden. Ein Weg voran kann darin bestehen, die administrativen Daten so eng wie möglich an die statistischen Zwecke zu binden, denen sie dienen sollen, und in die zur rechtlichen Absicherung dieser statistischen Zwecke erlassenen Bestimmungen eine detaillierte Beschreibung der benötigten Daten aufzunehmen. Ein Beispiel aus letzter Zeit ist die Spezifizierung administrativer Register, Archive und Mikrodaten als

gesetzlich vorgeschriebene Informationen im Rahmen einer zensusmäßigen Gesamterfassung der Industrie- und Dienstleistungsunternehmen. Ein anderer, ebenfalls in der Praxis bereits erprobter Weg zum gleichen Ergebnis besteht darin, das NSI generell zu ermächtigen, im konkreten Fall mit den Verwaltern administrativer Daten spezifische Vereinbarungen über deren Lieferung zu treffen. Mit Vereinbarungen dieser Art werden wir uns im folgenden Kapitel näher befassen. In beiden Fällen ist es empfehlenswert, die Bedingungen (z.B. der Bezahlung für die Lieferung akzeptabler Daten) so klar wie möglich darzulegen.

Ein schwierigeres Problem ergibt sich im Zusammenhang mit dem Status der die NSI stützenden statistikspezifischen Gesetzgebung im Verhältnis zu sonstigen nationalen Rechtsvorschriften, die sich auf die Verfügbarkeit administrativer Quellen auswirken können. Kurz gesagt: hier kann ein Konflikt bestehen zwischen den Statistikvorschriften, die die Anforderung administrativer Quellen für statistische Zwecke vorsehen, und Verwaltungsvorschriften, die die Verwendung administrativer Daten für andere als die ursprünglich für sie vorgesehenen Verwaltungszwecke unterbinden. Einige NSI, die in letzter Zeit mit diesem Problem konfrontiert waren, haben mit den Verwaltern der fraglichen administrativen Daten zusammengearbeitet, um eine entsprechende Änderung der Verwaltungsvorschriften zu erreichen. Zugleich sind, ebenfalls zur Erleichterung der Datenlieferung und zur Verbesserung der für sie geltenden Bedingungen auch Änderungen in den statistischen Vorschriften vorgenommen worden. Solche Anpassungen erfordern notwendigerweise einige Zeit, und für bestimmte Arten administrativer Daten sind sie u.U. überhaupt nicht verhandelbar. So lehnen es z.B. die Finanzbehörden in manchen Ländern strikt ab, persönliche Einkommenssteuerdaten für andere statistische Zwecke als die ihrer eigenen Abteilungen offenzulegen.

Ein verwandtes Problem ist das der Auswirkungen der Gesetzgebung zum Datenschutz. Genauer betrachtet, ist hier zu unterscheiden zwischen Rechtsvorschriften zum Schutz von Daten über identifizierbare Einzelpersonen, Unternehmen oder sonstige Einheiten und Vorschriften zum Schutz der Privatsphäre des Einzelnen.

Bei den Rechtsvorschriften des ersten Typs geht es im wesentlichen um vertretbare Praktiken bei der Behandlung von Daten und um die Umstände, unter denen solche Daten Dritten gegenüber offengelegt werden dürfen oder nicht. In den Vorschriften des zweiten Typs werden die Daten-"Verwalter" (und dazu zählen u.a. die NSI) im allgemeinen verpflichtet, die Daten-"Betroffenen" zu Art, Verarbeitung und vorgesehene Verwendungszwecke der über sie

geführten Daten zu konsultieren und diese Daten auf Verlangen der Betroffenen zu unterdrücken oder abzuändern.

Im ersteren "Datenschutz"-Fall ist es in der Regel möglich, die möglichen Auswirkungen dieser Gesetzgebung auf die Nutzung administrativer Daten für statistische Zwecke zu mildern. Der Grund hierfür liegt darin, daß diese Vorschriften normalerweise entweder ausdrücklich eine spezielle Position für statistische Zwecke anerkennen oder zumindest ein Verfahren zur Erlangung einer Freistellung durch die Datenschutzbehörden enthalten. Als hilfreiche Faktoren haben sich u.a. die Existenz erprobter und als wirksam anerkannter Rechtsvorschriften über die Vertraulichkeit statistischer Daten und die allgemeine Veröffentlichung von Verhaltensregeln über die Offenlegung von Daten an Dritte erwiesen, wobei letztere auch die Vernetzung von Datenbanken einschließen sollte. Der zweite Fall, der des "Schutzes der Privatsphäre" ist weniger gut zu fassen; im Prinzip könnte eine Übertragung administrativer Daten nur in aggregierter und anonymisierter Form möglich sein. In der Praxis sind die Auswirkungen natürlich davon abhängig, wie sich die einschlägige Rechtsprechung entwickelt.

Ein Sonderfall ergibt sich bei Personen, die ihr Gewerbe im eigenen Namen betreiben (typischerweise als Einzelunternehmer), wenn in identifizierbarer Form neben Daten über das Unternehmen auch persönliche Daten (z.B. der Name) existieren. Das daraus resultierende Offenlegungsproblem trifft alle NSI, vor allem aber diejenigen, die in Ländern operieren, in denen offizielle Kennnummersysteme für Einzelpersonen und Unternehmen existieren, durch die sich die beiden Arten von Einheiten leicht verbinden lassen. Eine mögliche Lösung hierfür liegt in einer Koordinierung der Rechtsvorschriften (einschließlich der Statistikgesetze) in dem Sinne, daß für anerkannte statistische Zwecke die Kennnummern beider Typen benutzt werden dürfen. Eine andere, weniger formelle Lösung ist möglicherweise in der Praxis gegeben, wenn zwischen den statistischen und den Datenschutzbehörden ein gutes Vertrauensverhältnis herrscht. Sie bestünde darin, von Fall zu Fall eine Trennung zwischen den "juristischen" betrieblichen Merkmalen des Unternehmens und den "natürlichen" Merkmalen des Unternehmenseigners vorzunehmen. Die in mehreren Ländern gesammelten Erfahrungen lassen übrigens darauf schließen, daß die Umweltschutzbehörden dazu neigen, Anträge auf statistische Nutzung administrativer Daten über natürliche Personen strenger zu prüfen als entsprechende Anträge für juristische Personen.

Die Endphase des in diesem Kapitel dargestellten Ablaufs der Anpassung des rechtlichen Rahmens ist die *"Entwicklungsstufe"*. Sie unterscheidet sich von den vorhergehenden Phasen insofern, als die NSI, die diese Stufe erreicht haben, rechtliche Möglichkeiten geschaffen haben, die Form und den Inhalt administrativer Quellen zu ändern, um sie für statistische Zwecke nützlicher zu machen.

Die in diese Stufe fallenden Aktionen sind möglicherweise begrenzt auf Vorschläge für die Neudefinierung, Ausweitung oder anderweitige Änderung einiger weniger Felder im Aufbau einer bestehenden Datenquelle. Das mögliche andere Extrem könnte darin bestehen, daß das NSI nach einer wesentlichen und dauerhaften Mitwirkung an der Entwicklung oder Neuentwicklung ganzer administrativer Informationssysteme strebt, um deren Wert für statistische Nutzung zu maximieren.

Obwohl Beispiele für im Sinne dieser Stufe relevante gesetzliche Regelungen in den EWR-Ländern noch nicht allgemein verbreitet sind, finden sich in einigen der in den letzten Jahren geänderten oder neugefaßten grundlegenden Statistikgesetzen doch schon entsprechende Ansätze. In einem Fall hat das NSI das Recht auf Konsultation bei allen Projekten zur Neugestaltung administrativer Informationssysteme, und die betreffende Verwaltungsstelle ist gehalten, sinnvolle Stellungnahmen oder Empfehlungen des NSI angemessen zu berücksichtigen. In einem anderen Fall übernimmt das NSI praktisch die Aufgabe, alle Aktivitäten zur Fortentwicklung der Informationssysteme in der gesamten Verwaltung zu beobachten, und es hat das Recht, festzustellen, ob und wie diese Systeme angepaßt werden sollten, um als Basis für amtliche Statistiken zu dienen. Um ein wirkungsvolles Funktionieren dieses Beobachtungssystems zu gewährleisten, ist auch vorgesehen, daß das NSI solche Systementwicklungsprojekte aufgrund von Berichten der jeweils zuständigen Verwaltungseinheiten sammelt und inventarisiert. Gleich, welche Variante gewählt wird, es ist in der Tat entscheidend wichtig, dafür zu sorgen, daß das NSI über geplante Entwicklungen frühzeitig genug unterrichtet wird, um ggf. sinnvoll eingreifen zu können.

Dabei ist natürlich auch zu beachten, daß auch noch so gut formulierte gesetzliche Bestimmungen nur den Ausgangspunkt für die anschließende Zusammenarbeit zwischen dem NSI und den Entwicklern administrativer Informationssysteme bilden können.

*EINIGE GEMEINSCHAFTSRECHTLICHE VORSCHRIFTEN ZUR NUTZUNG
ADMINISTRATIVER DATENQUELLEN FÜR ZWECKE DER UNTERNEHMENSSTATISTIK*

Im Gemeinschaftsrecht gibt es eine ganze Reihe von Vorschriften, die für die Nutzung administrativer Datenquellen für unternehmensstatistische Zwecke von Bedeutung sind. Die für hier relevante Gesetzgebung kann man einteilen in primär für den Bereich der Statistik geschaffene Rechtsakte, Akte über Form und Inhalt der Jahresabschlüsse der Unternehmen und Akte zum Thema Datenschutz. Zu den ersten beiden Kategorien von Rechtsakten hat Eurostat im Juni 1998 unter dem Titel "Rechtsvorschriften der europäischen Unternehmensstatistik" einen nützlichen Sammelband herausgegeben.

Der Zweck dieses Anhangs besteht darin, diejenigen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften herauszustellen, die sich im Zusammenhang mit der Nutzung administrativer Quellen für unternehmensstatistische Zwecke als besonders relevant erweisen sollten, und ihren Inhalt kurz zusammenzufassen. Neben Rechtsakten, die die Nutzung administrativer Datenquellen erleichtern, sind auch solche aufgeführt, die sich u.U. erschwerend auf die Art und Weise auswirken, in der administrative Quellen genutzt werden können. In einigen dieser Rechtsakte können beide Aspekte zugleich auftreten.

Speziell für den Statistikbereich geschaffene Rechtsvorschriften

A. Allgemeine Anwendungen

Primärer, allgemeingültiger Richtpunkt ist die **Verordnung (EG) Nr. 322/97 des Rates vom 17. Februar 1997** über die Gemeinschaftsstatistiken, die oft auch als "Statistikgesetz" oder nach der englischen Abkürzung als "CRCS-Verordnung" bezeichnet wird.

- Kapitel I Artikel 1 nennt als Ziel der Verordnung die "Schaffung eines normativen Rahmens für die systematische und programmierte Erstellung von Gemeinschaftsstatistiken". Die Zuständigkeit für die Erstellung der Statistiken wird unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips zwischen den einzelstaatlichen Stellen (auf nationaler Ebene) und der Gemeinschaftsdienststelle (auf Gemeinschaftsebene) aufgeteilt. Ferner wird festgestellt, daß die Statistiken aufgrund einheitlicher Normen und -

soweit angebracht - nach harmonisierten Methoden erstellt werden sollen.

- Kapitel III nennt sechs Grundsätze, die zur Gewährleistung der geforderten hohen Qualität der befolgt werden sollen. Wie in Artikel 285 des Entwurfs der Konsolidierten Verträge zur Europäischen Union dargelegt, soll "die Erstellung der Gemeinschaftsstatistiken (...) unter Wahrung der Unparteilichkeit, der Zuverlässigkeit, der Objektivität, der wissenschaftlichen Unabhängigkeit, der Kostenwirksamkeit und der statistischen Geheimhaltung" erfolgen, und "der Wirtschaft dürfen dadurch keine übermäßigen Belastungen entstehen".
- Kapitel V bestimmt in Artikel 16, daß - um "die Belastung der Auskunftgebenden möglichst gering" zu halten - "die einzelstaatlichen Stellen und die Gemeinschaftsdienststelle jeweils in den Tätigkeitsbereichen ihrer eigenen öffentlichen Verwaltung Zugang zu Verwaltungsdaten" haben sollen. "Die praktischen Vorkehrungen" sollen, "soweit notwendig, von den einzelnen Mitgliedstaaten und der Kommission in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen festgelegt" werden.
 - Diese wichtige Feststellung steht im Zusammenhang mit anderen Bestimmungen in Kapitel V, die sich mit der statistischen Geheimhaltung befassen. Hierzu zählt u.a. die Aussage von Artikel 14, wonach "die Übermittlung vertraulicher Daten, die keine direkte Identifizierung erlauben, (...) zwischen den einzelstaatlichen Stellen und zwischen den einzelstaatlichen Stellen und der Gemeinschaftsdienststelle zulässig (ist), soweit sie für die Erstellung spezifischer Gemeinschaftsstatistiken erforderlich ist".
 - In Artikel 15 heißt es weiter: "Vertrauliche Daten, die ausschließlich für die Erstellung einer Gemeinschaftsstatistik erhoben wurden, werden von den einzelstaatlichen Stellen und der Gemeinschaftsdienststelle ausschließlich für statistische Zwecke verwendet, es sei denn, die Auskunftgebenden haben in unmißverständlicher Weise ihre Zustimmung zur Verwendung der Daten zu anderen Zwecken gegeben."

- Artikel 16 schließlich lautet: "Die Verwendung der von den Verwaltungen oder aus anderen Quellen erhobenen vertraulichen Daten durch die einzelstaatlichen Stellen oder die Gemeinschaftsdienststelle für die Erstellung von Gemeinschaftsstatistiken berührt nicht ihre Verwendung für die Zwecke, für die sie ursprünglich erhoben wurden."
- Im Rahmen der "für die Anwendung von Kapitel V erforderlichen Maßnahmen" begründet Kapitel VI Artikel 20 eine weitgefaßte Zuständigkeit für den in der **Verordnung Nr. 1588/90 des Rates vom 11. Juni 1990** über die Übermittlung von unter die Geheimhaltungspflicht fallenden Informationen (...) eingesetzten Ausschuß für die statistische Geheimhaltung. Artikel 2 Absatz 1 dieser Verordnung Nr. 1588/90, der es praktisch den Mitgliedstaaten überlassen hatte, bestimmte Daten nach ihren jeweils eigenen Methoden für vertraulich zu erklären, ist inzwischen durch Artikel 13 der CRCS-Verordnung ersetzt worden, demzufolge Daten vertraulich sind, "wenn sie eine direkte oder indirekte Identifizierung statistischer Einheiten möglich machen und dadurch Einzelinformationen offenlegen". Der gleiche Artikel 13 nennt aber auch eine Ausnahme, indem "Daten aus Quellen, die öffentlich zugänglich sind und nach nationalem Recht bei den einzelstaatlichen Stellen öffentlich zugänglich bleiben, nicht als vertraulich gelten".

B. Spezifische Anwendungen

Mit den Quellen für die Erstellung und Unterhaltung statistischer Unternehmensregister befaßt sich die Verordnung (EWG) Nr. 2186/93 des Rates vom 22. Juli 1993 über die innergemeinschaftliche Koordinierung des Aufbaus von Unternehmensregistern für statistische Verwendungszwecke.

- In Artikel 7 dieser Verordnung heißt es, daß "jedes nationale statistische Amt berechtigt ist, die in dieser Verordnung genannten Informationen für statistische Zwecke nach Maßgabe des nationalen Rechts den im eigenen Staatsgebiet bestehenden administrativen oder gerichtlichen Dateien zu entnehmen."
- Artikel 5, in dem die Aktualisierung der Eintragungen im Unternehmensregister und spezifisch aufgeführter Angaben für rechtliche Einheiten und Unternehmen behandelt ist, stellt fest, daß "die anhand von Verwaltungsdateien oder jährlichen Erhebungen ermittelten Angaben (im allgemeinen) jährlich aktualisiert" werden.

Nach Artikel 3 der Verordnung Nr. 2186/93 sollen die Unternehmensregister Informationen über drei Arten von Einheiten enthalten: die "Unternehmen, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben, die zum Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen (BIP) beiträgt", die "rechtlichen Einheiten, die für sie verantwortlich sind" und die "örtlichen Einheiten, die von ihnen abhängen". Somit besteht eine direkte Verbindung zu zwei anderen, ihr vorausgegangenen Statistik-Verordnungen.

Eine davon ist die **Verordnung Nr. 696/93 des Rates vom 15. März 1993** betreffend die statistischen Einheiten für die Beobachtung und Analyse der Wirtschaft in der Gemeinschaft. In dieser "Verordnung über die statistischen Einheiten" sind neben den in der Unternehmensstatistik-Verordnung angeführten Einheiten weitere definiert, u.a. die institutionelle Einheit, die Unternehmensgruppe, die fachliche Einheit (FE), die örtliche Einheit und die fachliche Einheit auf örtlicher Ebene (örtliche FE).

Sodann besteht auch eine direkte sachliche Verbindung zwischen der Unternehmensregister-Verordnung und der **Verordnung (EWG) Nr. 3037 des Rates vom 9. Oktober 1990** betreffend die statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (die später von der geringfügig geänderten **Verordnung Nr. 761/93 des Rates vom 24. März 1993** gleichen Titels ersetzt wurde). Nach dieser Verordnung muß bei allen für Gemeinschaftszwecke auf nationaler Ebene oder auf Gemeinschaftsebene erhobenen Statistiken die speziell genannte Gemeinschaftssystematik (NACE Rev.1) angewendet werden - entweder direkt oder über eine mit dieser vollkompatible nationale Wirtschaftszweig-Systematik. Daraus folgt, daß der Wirtschaftszweig der in der Unternehmensregister-Verordnung spezifizierten statistischen Einheiten wie auch der anderen, in der Verordnung über die statistischen Einheiten genannten Einheiten in Statistiken für Gemeinschaftszwecke nach NACE Rev.1 zu klassifizieren ist.

Nach dem Anhang zur Verordnung über die statistischen Einheiten werden die Tätigkeiten einer Einheit, soweit sie nicht Hilfstätigkeiten sind, nach der von jeder von ihnen erbrachten Bruttowertschöpfung (BWS) eingeordnet. Dabei wird zwischen Haupt- und Nebentätigkeiten unterschieden. Entfällt auf eine Tätigkeit mehr als 50% der gesamten BWS, so bestimmt diese die Klassifizierung der Einheit. Sind Angaben über die BWS nicht verfügbar, können andere Daten, z.B. über Beschäftigung, Lohnkosten, Umsatz oder Anlagewerte benutzt werden, um eine bestmögliche Annäherung an das BWS-mäßige Ergebnis zu erhalten.

Als Rechtsakte mit unmittelbarer Relevanz für die

eigentliche Erstellung von Gemeinschaftsstatistiken sind die Verordnung Nr. 58/97 des Rates vom 20. Dezember 1996 über die strukturelle Unternehmensstatistik (nach der englischen Abkürzung "SBS-Verordnung") und die Verordnung Nr. 1165/98 des Rates vom 19. Mai 1998 über Konjunkturstatistiken (die "STS-Verordnung") zu nennen. Artikel 6 Absatz 3 der SBS-Verordnung lautet: "Damit die Belastung der Auskunftgebenden möglichst gering gehalten wird, haben die einzelstaatlichen Stellen und die Gemeinschaftsdienststelle im Rahmen der von den einzelnen Mitgliedstaaten und der Kommission festgelegten Grenzen und Voraussetzungen in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen Zugang zu den Quellen für Verwaltungsdaten, die für die Tätigkeitsbereiche ihrer eigenen öffentlichen Verwaltung relevant sind, soweit diese Daten erforderlich sind, um den in Artikel 7 genannten Genauigkeitsanforderungen zu genügen". Bei den in Artikel 7 beschriebenen Anforderungen geht es zunächst darum, daß die übermittelten Daten die Struktur der Population der (an anderer Stelle der Verordnung spezifizierten) Einheiten korrekt widerspiegeln sollen. Sodann geht es um die Möglichkeit einer Qualitätsbewertung, bei der von den Mitgliedstaaten zu liefernde Angaben über den Nutzen der Verfügbarkeit der Daten den Kosten der Erhebung und der Belastung der befragten Unternehmen (insbesondere der KMU) gegenübergestellt werden sollen.

Bestimmungen für eine solche Qualitätsbewertung finden sich auch in der STS-Verordnung, und zwar in Artikel 10. In Artikel 4 wird - wenn auch in kurzer Form auf administrative Daten als Quellen für die gewünschten Variablen hingewiesen. Tatsächlich wird sowohl in der SBS- als auch in der STS-Verordnung festgestellt, daß bei der Erstellung der Statistiken die Ergebnisse "verbindlicher Erhebungen" mit "sonstigen geeigneten (d.h. nach Genauigkeit und Qualität gleichwertigen) Quellen einschließlich administrativer Daten" sowie mit "geeigneten statistischen Schätzverfahren" zu kombinieren sind. Den Mitgliedstaaten wird anheimgestellt, bei der Beschaffung der benötigten Daten aus den verschiedenen Quellen "nach dem Grundsatz der administrativen Vereinfachung" vorzugehen.

Nach der STS-Verordnung ist es insbesondere zulässig, die Meßgrößen (Variablen) für den Auftragszugang gemäß Anhang A (verarbeitendes Gewerbe) aus den Angaben der Unternehmen in den Meinungsbefragungen und für den Auftragseingang gemäß Anhang B (Baugewerbe) aus Angaben über die Erteilung von Baugenehmigungen anzunähern. Beide Verordnungen empfehlen "einen verstärkten Einsatz der elektronischen Datenerfassung (und -übermittlung) und der automatischen Datenverarbeitung".

Rechtsakte zur Rechnungslegung der Unternehmen

Grundlage der Standardisierung der Rechnungslegung in Europa ist derzeit die **Vierte Richtlinie des Rates vom 25. Juli 1978 (78/660/EWG)** über den Jahresabschluß von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen und die **Siebente Richtlinie des Rates vom 13. Juni 1983 (83/349/EWG)** über den konsolidierten Abschluß.

Nach der Vierten Richtlinie muß der Jahresabschluß

- geprüft sein,
- ein "den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gesellschaft vermitteln",
- veröffentlicht oder der Öffentlichkeit zur Einsicht zugänglich gemacht werden
- bestehen aus "der Bilanz, der Gewinn- und Verlustrechnung und dem Anhang zum Jahresabschluß" mit erläuternden Angaben.

Die meisten dieser Bestimmungen gelten auch für den konsolidierten Jahresabschluß (von Unternehmensgruppen), mit dem sich die Siebente Richtlinie befaßt. Zusätzlich verlangt die Siebente Richtlinie bei konsolidierten Abschlüssen, daß

- konzerninterne Gewinne und Schuldverhältnisse ausgeschlossen sind,
- beim Erwerb einer Tochtergesellschaft ein Firmenwert ermittelt wird,
- die Aktiva und Passiva sowie die Gewinne und Verluste in voller Höhe ausgewiesen werden, wobei Interessen außenstehender Personen getrennt anzugeben sind (für Joint ventures ist allerdings eine proportionale Konsolidierung zulässig).

Die Vierte Richtlinie läßt den Unternehmen die Wahl zwischen zwei Bilanzformaten und vier Formaten für die Gewinn- und Verlustrechnung. Die Bilanz kann sowohl in horizontaler als auch in vertikaler Form aufgemacht werden, und das gleiche gilt für die Gewinn- und Verlustrechnung. Innerhalb der zwei vorgegebenen Formate der Gewinn- und Verlustrechnung sind zwei verschiedene Klassifizierungen der Aufwendungen zulässig. Die erste folgt der sogenannten "funktionellen Gliederung", bei der die Aufwandsposten drei vorgegebenen funktionellen Kategorien zugeordnet werden: Herstellkosten, Vertriebskosten und Verwaltungskosten. Die andere Klassifizierung entspricht der "Gliederung nach Kostenarten", bei der

die Aufwendungen nach Art der Art der angefallen Kosten aufgeschlüsselt werden: Materialaufwand, Personalkosten und Wertberichtigungen.

Für kleine und mittlere Unternehmen sind Abweichungen von den Anforderungen der Vierten Richtlinie zulässig. Dabei gelten als Kriterien der Unternehmensgröße der Umsatz, die Zahl der Beschäftigten und die Bilanzsumme, wobei für kleine Unternehmen niedrigere Grenzwerte festgesetzt wurden. Ein Unternehmen kann die Erleichterungen in Anspruch nehmen, wenn es zwei dieser Kriterien erfüllt. Die Mitgliedstaaten können kleine Unternehmen von der Veröffentlichung ihrer Gewinn- und Verlustrechnung und von der Prüfung befreien, während mittleren Unternehmen gestattet werden kann, eine verkürzte Gewinn- und Verlustrechnung zu veröffentlichen und sie außerdem von der Veröffentlichung sonstiger Informationen befreit werden können.

Im Abschnitt über Bewertungsregeln enthält die Vierte Richtlinie grundlegende Bestimmungen zum Grundsatz der Fortsetzung der Unternehmenstätigkeit ("going concern"), zum Vorsichtsprinzip sowie Regeln für die Abstimmung von Einnahme- und Ausgabe-posten. Hinsichtlich der Bewertung folgt die Richtlinie primär dem Prinzip der Anschaffungs- bzw. Herstellkosten. Unter bestimmten Umständen sind jedoch Abweichungen von dieser Regel möglich, wenn die Bewertung entweder nach dem Wiederbeschaffungswert oder nach anderen Methoden erfolgen kann, die der laufenden Wertentwicklung Rechnung tragen.

Die Vierte und die Siebente Richtlinie waren ursprünglich gedacht als Komponenten eines Gesamtrahmens für das Gesellschaftsrecht der Gemeinschaft. Dabei ist anzumerken, daß das Gemeinschaftsrecht zu Fragen der Jahresabschlüsse der Unternehmen wahrscheinlich in Form und Inhalt eher den Entwicklungen der internationalen Abschlußpraxis folgen wird. Diese Entwicklungen, z.B. eine mögliche Verlagerung von der Aufgliederung der Aufwendungen in der Gewinn- und Verlustrechnung nach Kostenarten zur funktionellen Aufgliederung, sind für die Nutzung dieser Daten für statistische Zwecke möglicherweise eher ungünstig.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang noch die **Empfehlung der Kommission vom 13. September 1995** betreffend die Berücksichtigung der statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft bei der Aufgliederung der Nettoumsätze nach Tätigkeitsbereichen (95/377/EG) in der vorgesehen ist, daß die Unternehmen in ihrer

Rechnungslegung die Systematik NACE Rev.1 anwenden sollten.

Datenschutzbestimmungen

Relevant ist hier die **Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.Oktober** zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr.

- Nach Artikel 1 der Richtlinie sollen die Mitgliedstaaten bei der Verarbeitung personenbezogener Daten "den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten und insbesondere den Schutz der Privatsphäre natürlicher Personen gewährleisten".
- Als personenbezogene Daten gelten nach der in Artikel 2 gegebenen Definition "alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person ('betroffene Person')", wobei die Bestimmbarkeit u.a. im Rückgriff auf eine Kennnummer oder auf Elemente der wirtschaftlichen Identität der betreffenden Person bestehen kann.
- Der Geltungsbereich der Richtlinie erstreckt sich nach Artikel 3 auf "die ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten".
- Artikel 12 verpflichtet die Mitgliedstaaten, sicherzustellen, daß jede betroffene Person Informationen über die Art, Verarbeitung und Zweckbestimmung der über sie geführten Daten erhalten und "je nach Sachlage die Berichtigung, Löschung oder Sperrung" dieser Daten erlangen kann.
- Nach Artikel 13 können die Mitgliedstaaten jedoch "die in Artikel 12 vorgesehenen Rechte gesetzlich einschränken, wenn die Daten ausschließlich für Zwecke der wissenschaftlichen Forschung verarbeitet" oder "nicht länger als zur Erstellung von Statistiken erforderlich" in personenbezogener Form vorgehalten werden.
- Nach Artikel 27 bemühen sich "die Mitgliedstaaten und die Kommission um die Ausarbeitung von Verhaltensregeln, die (...) zur ordnungsgemäßen Durchführung (der Richtlinie auf nationaler Ebene) beitragen sollen".

VERWALTUNGSTECHNISCHE VERFAHREN

Die im vorigen Kapitel betrachteten Rechtsakte bilden einen mehr oder weniger umfassenden Rahmen für den Zugang der NSI zu administrativen Datenquellen und deren Nutzung. Diese Rechtsakte sind jedoch nur in seltenen Fällen detailliert genug, um alle Einzelregelungen abzudecken, nach denen die Daten von bestimmten Verwaltungsquellen für spezifische statistische Zwecke übermittelt werden. Mit der Zeit haben manche NSI für diese Arrangements sog. verwaltungstechnische Verfahren entwickelt, die je nach dem nationalen Kontext als "Verwaltungsprotokolle", "dienstinterne Vereinbarungen" oder anders bezeichnet werden.

Einige der in der Entwicklung administrativer Quellen für statistische Zwecke besonders proaktiven NSI praktizieren eine Vielzahl solcher Verwaltungsverfahren - manchmal mit 60 oder mehr verschiedenen Stellen. Dabei handelt es sich in der Praxis um Länder, deren Politik eine zentralgesteuerte Beobachtung, Verwaltung und Entwicklung solcher Verfahren vorsieht. Andere NSI arbeiten bisher mit nur einigen wenigen Verwaltungseinheiten, wobei die nötigen Verfahrensregelungen von Fall zu Fall bilateral ausgehandelt werden.

Die rechtlichen Grundlagen für die hier praktizierten Verwaltungsverfahren sind zwar von Land zu Land unterschiedlich, man hat aber den Eindruck, daß überall in den meisten oder vielleicht auch in allen Fällen eine solche Basis notwendig ist. Die Befugnis, solche Verfahren einzuführen, ist dem NSI in manchen Fällen im grundlegenden Statistikgesetz oder einer entsprechenden gesetzesähnlichen Rahmenregelung ausdrücklich übertragen worden.

Manchmal werden auch in Wirklichkeit keine formellen detaillierten Verfahrensregeln erstellt; der Datenstrom läuft dann unter einer schriftlichen Ministerialanweisung, in der zumindest die fraglichen Daten und die statistischen Zwecke spezifiziert sind, für die sie verwendet werden dürfen. Da die Statistikgesetze in einigen Ländern den interministeriellen Transfer von Verwaltungsdaten zwar erlauben aber nicht zwingend vorschreiben, ist es nicht immer möglich, sich über ein Verfahren zur Lieferung aller vom NSI gewünschten Daten zu einigen.

Bei Betrachtung der in einigen Ländern bereits existierenden Verfahren ist festzustellen, daß in einem "Muster"-Verfahren zumindest die folgenden Punkte behandelt sein sollten:

- die rechtliche Basis für das Verfahren (unter Bezugnahme nicht nur auf die Statistik-Gesetzgebung, sondern auch auf andere, die Funktion der spezifischen administrativen Quelle regulierende Rechtsakte und auf die relevanten Datenschutzvorschriften);
- die Namen und/oder Dienststellungen der Personen, die berechtigt sind, die Daten zu übermitteln bzw. zu empfangen (und, falls unterschiedlich, die gleichen Angaben für die Personen, die auf den beiden Seiten befugt sind, verfahrenstechnische Vereinbarungen zu treffen);
- eine hinreichend genaue Beschreibung der Daten, für die das Verfahren gelten soll;
- die Häufigkeit, in der die Daten bereitzustellen sind;
- vereinbarte Qualitätsnormen, denen die Daten genügen sollen;
- das anzuwendende Verfahren der statistischen Geheimhaltung;
- Bestimmungen über im Zusammenhang mit der Bereitstellung der Daten möglicherweise zu leistende Zahlungen;
- Angaben über den Zeitraum, für den das Verfahren gelten soll;
- Regelungen für die Berücksichtigung eventuell von der "Lieferanten"- oder "Empfänger"-seite vorgeschlagene Änderungen und Angaben über die Umstände, unter denen das Verfahren möglicherweise neu ausgehandelt werden muß.

Von den vorgenannten Punkten, die alle Beachtung verdienen, ist die Frage einer evtl. notwendigen Zahlung für manche NSI offenbar besonders kritisch. Die Verfügbarkeit bestimmter Typen von Daten kann tatsächlich davon abhängig sein, daß entsprechende finanzielle Regelungen getroffen werden- insbesondere, wenn die die administrative Quelle verwaltende Stelle berechtigterweise argumentieren kann, daß die Datenwünsche des NSI zusätzliche Kosten verursachen. Es ist klar, daß dies zu Problemen führt, wenn die Mittel des NSI ohnehin knapp sind, was derzeit in den meisten Ländern zutrifft.

In einigen Ländern wird dieses Problem noch verschärft durch einen Trend zur Umstrukturierung der staatlichen Verwaltung im Sinne der Schaffung von Exekutiveinheiten mit erweiterten operativen Zuständigkeiten für die VerwPaltung ihrer jeweiligen Budgets. Das könnte zu einer Aufsplitterung der potentiellen Quellen administrativer Daten führen - und zu einer Tendenz der einzelnen Verwaltungsstellen, ihre Daten als "kommerziell verwertbares Produkt" anzusehen und sie nur "verkaufen" zu wollen.

In dieser Situation sind eine Reihe von Reaktionen möglich, die bereits mit einigem Erfolg erprobt wurden: Erstens kann die nationale Rechtstradition eine Interpretation stützen, wonach aus der Existenz eines grundlegenden Statistikgesetzes, in dem das NSI ermächtigt wird, administrative Daten zu empfangen, folgert, daß das NSI berechtigt ist, die Daten kostenfrei zu erhalten. Zweitens ist das NSI oft in der Lage, der Verwaltungsstelle als volle oder teilweise Gegenleistung für die gewünschten Daten ihre Spezialkenntnisse auf dem Gebiet der Informationsbeherrschung und -analyse anzubieten. Drittens gibt es für die Statistiken, die das NSI mit Hilfe der fraglichen administrativen Quelle erstellen will, vielleicht in anderen Teilen der Verwaltung einflußreiche Abnehmer (z.B. das Finanzministerium), die das NSI veranlassen kann, zu seinen Gunsten zu intervenieren. Eine Alternativlösung wäre ein möglicherweise bereits bestehendes oder noch zu schaffendes Schlichtungsverfahren, das die Klärung solcher Fälle auf höherer Ebene ermöglicht.

Die Frage der Qualität der im Rahmen einer Verfahrensregelung übermittelten Daten muß auch sehr sorgfältig behandelt werden. Viele NSI (auch Eurostat) übernehmen in der öffentlichen Beschreibung ihrer Mission ausdrücklich die Verpflichtung, den Benutzern Statistiken (und damit verbundene Dienstleistungen) hoher Qualität zu liefern. Soweit die

Quellen für die Statistiken unter der Kontrolle des NSI selbst stehen, kann dieses die jeweils akzeptablen Normen festlegen und geeignete Maßnahmen zu ihrer Einhaltung treffen. Bei Nutzung administrativer Quellen hat das NSI in dieser Hinsicht naturgemäß weniger Spielraum.

Nach dem sich allgemein herausbildenden Konsens ist die Qualität ein benutzerbezogener Faktor ("user-driven"), d.h., daß z.B. eine Quelle von "guter Qualität" ist, wenn sie für den vom Benutzer vorgesehenen Zweck geeignet ist. Im Fall von administrativen Daten ist das NSI jedoch weder der einzige noch der wichtigste Benutzer der Quellen. Die für die Quellen verantwortlichen Verwaltungsstellen setzen in der Regel ihre eigenen Normen und Prioritäten, die häufig nicht dem entsprechen, was das NSI als befriedigend bezeichnen würde. Tatsächlich betrachten die Verwaltungsstellen die manchmal in administrative Register hineingeschriebenen zusätzlichen Anforderungen oft nur als Belästigung und verwenden wenig Sorgfalt auf ihre Einhaltung.

Aus diesem Grunde ist sehr zu empfehlen, in Verfahrensregelungen für den Transfer administrativer Daten Mindestnormen festzulegen, die für beide Seiten akzeptabel sind. Solche Normen können sich auf den Inhalt der Datenreihen beziehen, z.B. in Form eines in jeder Lieferung zulässigen Prozentsatzes von Datensätzen mit falschem Branchencode.

Die Normen können sich auch auf die zeitgerechte Lieferung beziehen, indem z.B. festgelegt wird, daß das NSI die Daten für die einzelnen Bezugsperioden jeweils innerhalb einer bestimmten Zahl von Tagen nach dem Ende der betreffenden Periode erhalten soll. Es empfiehlt sich auch sehr, in das Verfahren eine Regelung zur Klärung von Streitfällen aufzunehmen, die sich aus der Erfüllung dieser Normen in der Praxis ergeben könnten.

DAS ABGLEICHEN ADMINISTRATIVER UND STATISTISCHER REGISTERDATEN

Es gibt heute vielfältige Möglichkeiten, administrative und statistische Dateien so zusammenzubringen, daß beide für unternehmensstatistische Zwecke an Wert gewinnen. In dem nachfolgenden Kapitel wird versucht, einen Überblick über diese Möglichkeiten zu vermitteln. Zuvor sollen jedoch in diesem Kapitel einige spezifische Probleme behandelt werden, die im Zusammenhang mit der Abgleichung und statistischen Validierung der in statistischen Unternehmensregistern verwendeten Datensätze auftreten.

Die NSI der EWR-Länder verwenden derzeit viel Mühe auf die Entwicklung statistischer Unternehmensregister zentralen oder interministeriellen Charakters. Einige NSI haben derartige Register erst kürzlich eingeführt oder arbeiten noch daran. Andere haben erkannt, daß ihre bestehenden Register erhebliche Überarbeitung erfordern, um den heutigen Anforderungen zu genügen. Vor einiger Zeit waren in vielen Ländern statistische Quellen die Hauptbasis für die Führung solcher Register, und auch heute spielen sie fast überall noch eine gewisse Rolle. Die Hauptrolle haben inzwischen aber im allgemeinen die administrativen Datenquellen übernommen - u.a. wegen ihres umfassenden Charakters. Die meisten Länder verfügen über mehrere administrative Quellen, z.B. die Steuerbehörden, die Industrie- und Handelskammern oder die Sozialversicherungsämter. Es trifft aber nur selten zu, daß eine dieser Quellen alle für das Unternehmensregister benötigten Daten liefern kann.

Die hier vor allem relevanten Rechtsakte auf Gemeinschaftsebene sind die Ratsverordnungen über die Unternehmensregister und über die statistischen Einheiten. In der Unternehmensregister-Verordnung ist nicht festgelegt, welchen Zwecken diese Register dienen sollen. In der Praxis aber sind alle derzeit in der EWR existierenden oder im Aufbau befindlichen darauf angelegt, bestimmte Grundelemente zu enthalten:

- eine Liste von Namen und Anschriften für den Versand von Fragebogen;
- einen Rahmen für die Auswahl von Unternehmen für Stichproben-Erhebungen, in manchen Fällen gekoppelt mit Verfahrenshilfen zur Koordinierung und Überwachung von Umfrageprogrammen;
- eine Population statistischer Einheiten in Form von Einzeldatensätzen mit Kennnummern,

Branchen- und Größenklassifizierung und verschiedenen "Leistungs"-Daten zur Erstellung unternehmensdemographischer Statistiken und für das Hochrechnen von Informationen aus Repräsentativerhebungen.

In einigen Ländern bilden diese Elemente lediglich eine Startposition. Hier betrachtet man die Unternehmensregister als zentrale Komponenten eines Systems statistischer und administrativer Datenbanken, das eine Vielfalt sozialer und wirtschaftlicher Daten liefern soll - einschließlich der Unternehmensstatistik. Ein Ziel (am weitesten entwickelt in den sogenannten "registergestützten Statistiksystemen") besteht darin, neue Datenressourcen zu schaffen, um statistische Erhebungen zu ergänzen oder zu einem bestimmten Grad zu ersetzen. Dieses Ziel ist in einigen Ländern z.T. gekoppelt mit einem anderen Ziel: die Aktivitäten des statistischen Unternehmensregisters mit dem laufenden Betrieb der verschiedenen, ebenfalls unternehmensbezogenen Verwaltungsregistern zu integrieren.

Die Grundidee ist die der Schaffung eines einheitlichen, vereinfachten Systems für die Verwaltungsakte, zu denen die Unternehmen verpflichtet sind - etwa im Sinne eines "one-stop-shop". Nur wenige Länder haben bisher echte Fortschritte bei der Verwirklichung dieser Idee gemacht, aber es gibt mehrere Länder, die sich ernsthaft mit ihr beschäftigen. Die Vorteile erscheinen offensichtlich, nicht nur im Sinne einer Entlastung der Unternehmen von Berichtspflichten im Rahmen statistischer Erhebungen, sondern auch wegen der Möglichkeit der Einführung einer statistikfreundlichen Standardisierung in die Verwaltungsvorgänge.

Die erwähnte Ratsverordnung besagt zwar nichts über Zwecke, spezifiziert aber die in den Registern zu führenden Einheiten als die Unternehmen, die einen Betrag zum BIP leisten, die rechtlichen Einheiten, die für diese "statistischen" Unternehmen verantwortlich sind, und die von den Unternehmen abhängenden örtlichen Einheiten. Andere, in der Verordnung über die statistischen Einheiten definierte Einheiten werden auf einzelstaatlicher oder Gemeinschaftsebene ebenfalls verwendet oder betrachtet.

Die fachliche Einheit (FE) wird u.a. in den Ratsverordnungen über die strukturelle Unternehmensstatistik und über die Konjunkturstatistik herangezogen. Mehrere Länder verwenden für ihre Zwecke noch zwei

weitere statistische Einheiten, die Unternehmensgruppe und die örtliche FE. Einige Länder haben sogar eigene statistische Einheiten unterhalb der Unternehmensebene geschaffen. Der Grund hierfür liegt im Wunsch nach klarer Abgrenzung zwischen den statistischen Einheiten und den auf örtlicher Ebene bestehenden rechtlichen und administrativen Einheiten. Zumindest ein Land erstellt detaillierte Beschäftigungs- und Einkommensstatistiken durch Verknüpfung dieser beiden Typen von Einheiten.

Statistische Unternehmensregister galten früher bei vielen Statistischen Ämtern als notwendiger aber untergeordneter Teil ihrer Aktivitäten, während sie ihr fachliches Interesse auf Erhebungen konzentrierten. Heute werden an die Register zunehmend höhere Anforderungen gestellt, und viele Länder betrachten sie als wichtige, eigenständige Ressource für die Erstellung von Statistiken. Dementsprechend gestiegen sind auch die Ansprüche an die Qualität der zum Aufbau und zur laufenden Unterhaltung der Register benutzten Quellen. Dies wiederum stellt die NSI vor die Notwendigkeit, zwei wesentliche Probleme zu lösen:

Das erste Problem erwächst aus dem Umstand, daß die Zielpopulation der Register in der Regel nur durch Rückgriff auf mehrere verschiedene Quellen voll erfaßt werden kann. Der Inhalt der Datensätze in diesen Quellen kann konzeptionell unterschiedlich sein, und selbst wenn die Konzeption ähnlich ist, kann es wichtige Detailunterschiede geben. Das Register soll aber nicht nur umfassend, sondern auch durchgängig sein. Das Problem, verschiedene Quellen so zusammenzufügen, daß sich ein Register mit diesen beiden Eigenschaften ergibt, können wir als das "Abgleichungsproblem" (*matching problem*) bezeichnen.

Zudem sind Umfassendheit und Durchgängigkeit nicht die einzigen Eigenschaften, die von einem Unternehmensregister verlangt werden. Um das Register für die vorgesehenen statistischen Zwecke geeignet zu machen, müssen die in ihm geführten Einheiten natürlich korrekt definierte statistische Einheiten enthalten. Das Problem, diese Einheiten im Register zu bestimmen und sie klar von rechtlichen und administrativen Einheiten zu unterscheiden, können wir als das "Problem der statistischen Validierung" (*statistical validation problem*) bezeichnen.

Beide Probleme sind sehr schwerwiegend - zumal sie nicht nur einmal, sondern häufig oder gar ständig zu lösen sind, um ein brauchbares Unternehmensregister funktionsfähig zu halten. Sind in kleinen Ländern vielleicht einige zehner- oder hunderttausend Datensätze abzugleichen, so geht diese Zahl in großen Ländern leicht in die Millionen.

Angesichts der Masse administrativer Daten müssen die NSI beim Management dieser Datenströme mit Bedacht vorgehen, und manchmal müssen sie entscheiden, die Daten nur zu gewissen Zeiten zu prüfen. In der Praxis müssen das Abgleichungsproblem und das der statistischen Validierung meist zusammen angegangen werden. Beide Probleme sind miteinander verknüpft, aber man sollte doch stets bedenken, daß sie konzeptionell unterschiedlicher Natur sind.

Von den verschiedenen, den NSI zugänglichen administrativen Quellen sind die folgenden offenbar am meisten verbreitet und auch am wichtigsten:

- **Register von Handelskammern und nationalen Unternehmens-Registerämtern (Handelsregister)**

Diese Register sind oft die primären Quellen für Informationen über rechtliche Einheiten. In vielen Fällen enthalten sie auch Informationen, die sich auf örtliche Einheiten, "Betriebe" oder auf nicht definierte Einzelmitglieder beziehen. Der Erfassungsbereich ist möglicherweise beschränkt auf Unternehmen bestimmter Rechtsformen und/oder bestimmter Wirtschaftszweige. Die Angehörigen freier Berufe und die (keine Arbeitnehmer beschäftigenden) Selbständigen sind in der Regel nicht eintragungspflichtig. Andererseits haben Unternehmenseigner z.T. die Möglichkeit, verschiedene Unternehmen unter der gleichen Nummer anzumelden. In einigen Ländern sind diese Register bisher die einzig praktikable Quelle von Informationen über Unternehmensgründungen, -schließungen und sonstige strukturelle oder branchenmäßige Veränderungen.

- **Mehrwertsteuer(MwSt)-Anmeldungen und -Erklärungen**

Diese Register erfassen alle MwSt-pflichtigen natürlichen und juristischen Personen und liefern somit einen Anhalt für die Existenz einer rechtlichen Einheit und in manchen Ländern auch für die eines Unternehmens. In einigen Ländern lassen sie auch Unternehmensgruppen erkennen. Einige MwSt-Systeme sind sehr umfassend, bei anderen sind dagegen Unternehmen unter gewissen Schwellenwerten und aus bestimmten Branchen ausgenommen. Wie bei anderen Steuerarten, ist es auch hier häufig möglich, daß eine ganze Unternehmensgruppe unter einer einzigen Steuernummer geführt wird. In einigen Ländern bestehen Querverbindungen zwischen den MwSt-

Nummern und anderen Kennnummer-Systemen für juristische und (in einigen Fällen) natürliche Personen. Insgesamt ist das Informationspotential dieser Quelle sehr beachtlich - besonders für konjunkturstatistische Zwecke.

- **Erklärungen der Arbeitgeber über von den Arbeitnehmern einbehaltene Steuern und Sozialabgaben und deren Abführung**

Diese Unterlagen können sich auf Unternehmen, Arbeitsstätten oder Zahlstellen beziehen. Ein Arbeitgeber kann in bestimmten Fällen mehrere Kennnummern haben. Wie bei der MwSt., gibt es auch hier Ausnahmen für kleine Unternehmen und für bestimmte Branchen. Zwischen den Begriffen des Arbeitgebers und des Unternehmens ist oft keine klare Beziehung herzustellen. Die Angaben in den Erklärungen über die Zahl der Arbeitnehmer und deren Einkünfte decken sich möglicherweise nicht mit den entsprechenden Umfragedaten. Definitionsgemäß beziehen sich die Erklärungen auf "Arbeitnehmer" und nicht auf "Beschäftigte". Abgesehen von diesen Schwächen sind Quellen dieser Art jedoch sehr umfassend und im allgemeinen von guter Qualität.

Das Zusammenfügen dieser und anderer administrativer Quellen zum Aufbau von Datensätzen in statistischen Unternehmensregistern ist oft eine sehr aufwendige Arbeit. Einige Länder haben Systeme einheitlicher Unternehmenskennnummern entwickelt oder betreiben verschiedene amtliche Kennnummersysteme, die problemlos mit einander verbunden werden können. Übrigens bedeutet die Existenz einheitlicher Kennnummern nicht automatisch, daß dies das einzige in dem betreffenden Land verwendete amtliche Numerierungssystem ist. Es kommt vor, daß einzelne Behörden und möglicherweise auch das Statistische Amt selbst für ihre eigenen Zwecke andere Numerierungssysteme beibehalten wollen.

Für Länder, die mit einheitlichen Kennnummern oder untereinander verkoppelbaren Numerierungssystemen arbeiten, ist das "Filtern" der Datensätze naturgemäß weniger kompliziert als für Länder, die über keine solche Systeme verfügen. Die Erfahrung sagt jedoch, daß man diese Arbeit auch bei Fehlen solcher Systeme zumindest mit einiger Aussicht auf Erfolg in Angriff nehmen kann. Einige Länder haben die zur Abgleichung der für die fraglichen Einheiten in den verschiedenen Quellen enthaltenen Namen, Adressen und kontextuellen Informationen anfallende Arbeit zum guten Teil mit Hilfe kommerzieller Softwarepakete erledigen können. In ähnlichem Sinne haben sich

rechnergestützte Nachschlagtabellen bei der Berichtigung der statistischen Klassifizierung der Einheiten als hilfreich erwiesen.

Nichtsdestoweniger bleibt festzustellen, daß u.U. sehr erhebliche menschliche Arbeit und möglicherweise letztlich auch direkte Rückfragen bei den ungeklärten Einheiten erforderlich sind. Manche Länder mögen dies als nicht praktikabel oder nicht finanzierbar ablehnen.

Vielleicht liegt der nützlichste Ratschlag, den man im Hinblick auf die Beherrschung sowohl des Abgleichungsproblems als auch des Problems der statistischen Validierung geben kann, darin, stets nach einer klar definierten Strategie vorzugehen. Nach der Praxis eines EU-Mitgliedstaats, der eine solche Strategie formuliert und auch praktisch durchgeführt hat, sollte man einige Regeln aufstellen, um spezifische Punkte wie die folgenden abzudecken:

- Kodierungsregeln zur Standardisierung der in den verschiedenen administrativen Quellen benutzten Codes für Wirtschaftszweig, Rechtsform, geographischer Standort usw.;
- Verbindungsregeln zur Konvertierung administrativer Quellen in genau oder ungefähr entsprechende statistische Einheiten;
- Konvertierungsregeln zur Schätzung der Werte statistischer Meßgrößen aus den vorhandenen administrativen Informationen, z.B. für die Aufteilung der "Gesamtzahl der Beschäftigten" in "Arbeitnehmer" und "Selbständige".

Es ist auch sehr wichtig, die Datensätze im Register so aufzubauen, daß die gleiche Einheit nicht mehr als einmal auftritt. Solche Mehrfacheintragungen können ernsthafte Folgen haben, z.B. Überschätzungen in registergestützten Stichprobenerhebungen. Dieses Problem kennt keine einfache Lösung, und schon die Identifizierung und Quantifizierung des Problems kann erhebliche Arbeit kosten. Ein EU-Mitgliedstaat hat bei diesen Problem jedoch kürzlich mit Erfolg Daten-Konfrontierungs-Techniken eingesetzt.

Gleichermaßen wichtig ist die Behandlung von Einheiten, die identisch erscheinen, in Wirklichkeit aber verschieden sind. Mögliche ernste Folgen ergeben sich hier für die Länder, die statistische Unternehmensregister als Teil eines Netzes amtlicher Register betreiben und dabei einheitliche Kennungen wie etwa "Organisationsnummern" benutzen. Mangelnde Unterscheidung kann hier dazu führen, daß die Mitarbeiter eines Arbeitgebers als Arbeitnehmer eines anderen erscheinen.

Abschließend soll auch einiges zu dem Problem der "statistischen Validierung" gesagt werden. Ungezügnete Beachtung dieses Problems kann ebenfalls zu einer Verfälschung registriertgestützter Erhebungen führen. Die Wurzel des Problems liegt darin, daß die Verfahren zur Aktualisierung der Register in vielen Ländern auf administrativen Quellen beruhen, die Unternehmensgründungen gut, Schließungen oder Fälle von zeitweiser Einstellung der Tätigkeit aber weniger gut wiedergeben können. Manche Länder verwenden daher viel Mühe auf die "Siebung" der rechtlichen Einheiten, um herauszufinden, welche von ihnen tatsächlich wirtschaftlich aktiv sind und demnach als statistisch Einheiten gelten können.

Die Heranziehung aller verfügbaren administrativen Quellen kann sehr nützlich sein, ist aber für diesen Zweck nicht notwendigerweise entscheidend. So kann z.B. das Handelsregister die Existenz einer neuen rechtlichen Einheit anzeigen, und sobald diese neue Einheit als MwSt-pflichtig, für sonstige Unternehmenssteuern und als Arbeitgeber angemeldet wird, gilt sie als eine wirtschaftlich aktive Einheit.

Wenn nun später zu beobachten ist, daß die Einheit keine MwSt. mehr bezahlt oder keine Arbeitnehmer mehr beschäftigt, heißt dies nicht notwendigerweise, daß die Einheit nicht mehr existiert oder inaktiv ist. Das Unternehmen kann seine Tätigkeit in nicht MwSt-pflichtige Bereiche verlagert haben oder der Unternehmer betreibt das Geschäft jetzt allein. Umgekehrt ist eine nicht gelöschte Eintragung im Handelsregister kein Beweis für andauernde Aktivität, denn es können noch Forderungen offenstehen, obwohl das Unternehmen seine Tätigkeit bereits eingestellt hat.

Der einzige Weg, die erforderlichen Informationen zu erhalten, ist nach den Erfahrungen einiger NSI die Durchführung von Kontrollerhebungen. Solche Erhebungen sind für manche Länder recht kostspielig und werden daher oft auf Unternehmen beschränkt, die mehr als eine örtliche Einheit umfassen oder die von Beschäftigungsstandpunkt wichtig erscheinen. Für Unternehmen, die nur aus einer einzigen örtlichen Einheit bestehen, bleiben administrative Quellen somit in der Regel die Hauptdatenquelle.

**WERTSTEIGERUNG DURCH KOMBINATION
ADMINISTRATIVER UND STATISTISCHER QUELLEN**

Dieses Kapitel soll in einem kurzen Überblick darlegen, auf welche Weise einige EWR-Länder vorgehen, um bei der Erstellung von Unternehmensstatistiken administrative und statistische Quellen so einzusetzen, daß sich eine Wertsteigerung ergibt. Wie in der Einleitung festgestellt, spielen statistische Erhebungen in den unternehmensstatistischen Systemen nach wie vor fast überall eine wichtige Rolle, aber die Anwendungen für administrative Quellen nehmen zahlen- und umfangmäßig zu. Besonders interessant sind die von administrativen Quellen gebotenen Perspektiven für Statistiken, deren Erstellung offenbar die Möglichkeiten statistischer Erhebungen allein übersteigen. Die Situation ist daher in vielen Ländern in zunehmendem Maße gekennzeichnet durch eine Partnerschaft der beiden Quellenarten. Die nationalen Praktiken sind im Teil II dieses Handbuchs im Detail beschrieben, und dort finden sich auch einige Beispiele einfallsreicher Kombinationen administrativer und statistischer Quellen. Dieses Kapitel beleuchtet die verschiedenen dabei erprobten allgemeinen Ansätze und verweist auf mögliche Wechselwirkungen zwischen den Quellenarten, die sich für beide Seiten günstig auswirken.

In vorigen Kapitel über die Unternehmensregister wurden drei administrative Quellen erwähnt: Informationen von Handelsregisterbehörden, MwSt.-Verzeichnisse und -Erklärungen und die Erklärungen der Arbeitgeber über von den Arbeitnehmern einbehaltene Steuern und Sozialabgaben. Die letzteren zwei Quellen spielen eine wichtige Rolle unter den für die Erstellung von Unternehmensstatistiken genutzten Quellen, aber es gibt noch eine dritte Quelle, die in diesem Zusammenhang besonders zu nennen ist, und zwar die Ertragssteuererklärungen der Unternehmen. Alle drei Quellen werden in verschiedenen Ländern einzeln oder in Kombination für unterschiedliche Zwecke genutzt.

Ein Beispiel: die MwSt-Quelle wird in verschiedenen Ländern u.a. für die folgenden Zwecke genutzt (oder ist zur Nutzung vorgesehen):

1. als Quelle für rechtliche Einheiten für Registerzwecke,
2. als Indikator für die Existenz wirtschaftlich aktiver Einheiten,
3. als Baustein zum Aufbau statistischer Einheiten,

4. als Indikator für die Größe der Einheiten (aus dem MwSt-pflichtigen Umsatz),
5. als Variable für die Stichproben-Schichtung,
6. als Mittel zum Austarieren der Stichproben (mit Hilfe detaillierter Branchenklassifizierungen nach dem MwSt-pflichtigen Umsatz),
7. als Input zur Validierung von Erhebungen (z.B. Testrelation: Umsatz pro Kopf),
8. als Basis für die Ableitung von Werten für fehlende Umfrageantworten,
9. als Grundgesamtheit für die Hochrechnung von Erhebungsergebnissen,
10. als Variable für die Hochrechnung (nach dem Umsatz).
11. als Basis für die Schätzung vom Werten für die in Erhebungen nicht erfaßten KMU und der regionalen Verteilung nationaler Werte (nach der Verteilung der Umsätze),
12. als Basis für die Bewertung von Erhebungsergebnissen (Vergleich der in der Erhebung angegebenen Umsätze mit den MwSt-pflichtigen Umsätzen),
13. als Direktinput zur jährlichen und quartalsmäßigen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (aggregierte Umsätze, aufgeschlüsselt in Inlands- und Auslandsverbrauch),
14. als Direktinput zu Außenhandelsstatistik-Reihen,
15. als Direktinput zur Berechnung der monatlichen Verkaufsindexzahlen.

In der Praxis sind Fälle, in denen administrative Quellen die einzige Basis für bestimmte Wirtschaftsstatistiken darstellen, doch eher selten. Ein in mehreren Ländern anzutreffendes Beispiel ist die Verarbeitung von Daten über Baugenehmigungen zu Statistiken über den Auftragseingang im Hoch- und Tiefbau. Ein Land prüft derzeit die Möglichkeit der Nutzung von MwSt-Daten als zukünftige Quelle für Schlüsselstatistiken im Konjunkturbereich.

Weiter verbreitet ist dagegen die Nutzung administrativer Quellen zur Verbesserung der Effizienz statistischer Erhebungen - um in der Lage zu sein, die aufwendigen Erhebungs-Ressourcen auf größere Unternehmen zu konzentrieren, die in der Regel komplexere Organisationsstrukturen aufweisen. Einige Länder sind dabei, ihre strukturellen Unternehmenserhebungen abzuschlanken und beabsichtigen, sich für die KMU-Daten ganz oder teilweise auf Schätzungstechniken zu verlassen, die sich auf administrative Quellen stützen sollen. Ein Land hat tatsächlich seine strukturellen Unternehmenserhebungen vor ein paar Jahren ganz eingestellt und produziert die erforderlichen Daten jetzt aus einem registergestützten Unternehmensstatistik-System. Auch dies ist derzeit noch selten, aber es gibt doch eine ganze Reihe anderer Länder, die sich in dieser Richtung bewegen - ermutigt von dem offensichtlichen Erfolg des registergestützten Ansatzes im Bereich der Sozialstatistik.

Die Möglichkeit einer Rationalisierung der strukturellen Unternehmenserhebungen ergibt sich normalerweise aus der Verfügbarkeit umfassender und nutzbarer Daten aus der Rechnungslegung der Unternehmen. In einigen Ländern sind seit vielen Jahren allgemeine, einheitliche Abschlußpläne vorgeschrieben oder auf freiwilliger Basis eingeführt. Üblicherweise enthalten diese Pläne genormte Schemata für die Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen, heute in der Regel angelehnt an die in der Vierten und Siebenten Ratsrichtlinie über die Jahresabschlüsse der Unternehmen vorgegebenen Formate. In vielen Fällen sind die NSI bei der Entwicklung und Formulierung dieser Pläne eingeschaltet worden, um sicherzustellen, daß sie auch für statistische Zwecke nützlich sind. Idealerweise wären die von den Unternehmen in ihrer Rechnungslegung benutzten Posten (und Werte), die Ansätze der für die Unternehmensbesteuerung zuständigen Behörden und die vom NSI für Unternehmensstatistiken genutzten Daten soweit wie möglich aneinander angepaßt. Einige Länder haben auf verschiedenen Wegen eine gegenseitige Anpassung von zwei dieser Elemente (und teilweise sogar aller drei) erreicht oder arbeiten daran. Im Prinzip geht es darum, daß die Unternehmen ihre Jahresabschlüsse der Steuerbehörde vorlegen, die sie ihrerseits an das NSI weiterleitet. Als Alternativlösung kann sich das NSI die Daten direkt auf dem Erhebungsweg verschaffen. Zur Förderung dieser Prozesse bemühen sich einige Länder um die Entwicklung einschlägiger Software-Pakete und EDI-Verfahren.

Ein logischer nächster Schritt besteht darin, die Daten der Rechnungslegung (gleich auf welche Weise man sie erhalten hat) zusammen mit den (weiterhin durch

Direkterhebung erfaßten) Strukturdaten in eine gemeinsame Datenbank einzugeben. Da die Zahl genormter Posten der Rechnungslegung leicht ins Dreistellige gehen kann, ist es in der Praxis sinnvoll, die Datenbank auf ein paar Dutzend Positionen zu beschränken, die beiden Seiten gemeinsam sind. Die beiden Quellen können sich dann auf dreierlei Weise gegenseitig ergänzen. Erstens wird die Basis der erfaßten Unternehmen wesentlich erweitert, womit zugleich die Einschätzung der Aktivitäten der KMU auf eine solidere Grundlage gestellt wird. Zweitens kann die Qualität beider Quellen durch Vergleich der Datensätze und Ausfüllen von Lücken auf beiden Seiten verbessert werden. Drittens können die in den Erhebungen gesammelten Daten über operative Variable ergänzt werden durch finanzielle Variable aus den Daten der Rechnungslegung. Dies ergibt ein sehr gutes Gesamtbild der Unternehmen, in dem die Aspekte der Produktion und Beschäftigung neben die der Ertragskraft, der Investitionen, der Kapitalbildung und der finanziellen Ergebnisse treten.

Im Prinzip gibt es in der Zahl der verschiedenen Datenquellen, die man zur Erzeugung derartiger Synergien zusammenbringen kann, keine Begrenzung. Es ist jedoch sehr zu empfehlen, Pläne zur Erstellung von Statistiken aus mehreren, in unterschiedlichen Dimensionen operierenden Quellen in jedem Fall systematisch zu formulieren. Ein EU-Mitgliedstaat hatte beschlossen, einen erheblichen Teil seiner Struktur- und Konjunkturstatistiken durch Kombination verschiedener Register zu produzieren, die von den Industrie- und Handelskammern, der Finanzverwaltung und verschiedenen Sozialversicherungsstellen geführt wurden. Zu diesem Zweck wurde ein Datenmodell erstellt, das den tatsächlichen Inhalt jedes der teilnehmenden Register schematisch darstellen und den optimalen Datenfluß zwischen ihnen simulieren sollte. Dieses Modell erwies sich als sehr nützlich, denn es zeigte, was zu tun war, um die verschiedenen Register zu einem System zu integrieren und die in ihnen gesammelten Daten für die Erstellung der eigentlichen Statistiken zu organisieren und zu verarbeiten.

Nach der übereinstimmenden Erfahrung aller Länder, die dieses Entwicklungsstadium erreicht haben, liegt die notwendige Voraussetzung für eine wirkungsvolle Kombination von Daten aus in verschiedenen Registern geführten Datensätzen darin, die verwendeten Einheiten zu standardisieren, für die richtige statistische Branchenklassifizierung zu sorgen und die Definition der Variablen so weit wie möglich zu harmonisieren. Dieser Vorgang, der manchmal formal als die Schaffung "statistischer Register-Moduln" beschrieben wird, ist ein entscheidendes Element der

Realisierung eines wirklich integrierten Systems für die Erstellung und das Management von Unternehmensstatistiken. In einem derzeit in der Entwicklung befindlichen System dieser Art sind drei Grundelemente vorgesehen: eine Input-Datenbank, die eine Mischung aus echten und abgeleiteten Mikro-Daten für Unternehmensstatistik-Variable enthält und als Koordinierungsinstrument für die statistischen Produktionsprozesse dient, eine interimäre Datenbank, die statistische Variable für bestimmte statistische Einheiten vorhalten soll und schließlich eine relationelle Datenbank zur Speicherung der auf höheren Aggregationsebenen erzeugten Ergebnisse.

NSI, die jetzt oder in absehbarer Zukunft mit integrierten Netzen statistischer und administrativer Register arbeiten, werden sich durch Betreiben derartiger Systeme zur Erstellung von Unternehmensstatistiken zweifellos einen komparativen Vorteil verschaffen können. Die diesen NSI üblicherweise übertragenen Zuständigkeiten für die Bestimmung der Einheiten und die Zuordnung der statistischen Branchenklassifizierung (und manchmal auch für die Zuweisung von Kennnummern zur Anwendung in den gesamten Netzen) erweisen sich in diesem Zusammenhang als besonders hilfreich. Wenn die Kennnummern allgemeingültig sind oder sie sich mit anderen bestehenden Registrierungssystemen für juristische und natürliche Personen verbinden lassen, ist (zumindest technisch) der Weg offen für die Produktion einer Vielzahl von (sowohl Querschnitts- als auch Längsschnitts-) Statistiken aufgrund von Registern über Einzelpersonen, Bevölkerungsgruppen, Unternehmen, Gebäude und sonstige Populationen. Allerdings wird es, wie im vorigen Kapitel dargestellt, in einigen Fällen erforderlich sein, spezielle statistische Einheiten unterhalb der Unternehmensebene zu schaffen, um die statistische Nutzung der Daten gegenüber ihrer Verwendung zu Verwaltungszwecken abzugrenzen.

Rein registergestützte Systeme für die Erstellung von Unternehmensstatistiken sind noch nirgends voll eingeführt, aber der Wert des auf Registern aufbauenden Ansatzes zur Produktion von Statistiken sozialen (einschließlich sozio-ökonomischen) Inhalts ist in einigen Ländern bereits wohl dokumentiert. Abgesehen davon haben Gassemyr und Struijs [1] kürzlich auf das große statistische Potential hingewiesen, das durch Bildung registergestützter Arbeitsplatzdateien (Register-Based Job Files - RJF) zu realisieren ist. Gassemyr und Struijs definieren die RJF als "verbundene Dateien zentralisierter Daten-systeme von Behörden der Sozialversicherungs-, Finanz- und Arbeitsverwaltung" und sehen einen ihrer wesentlichen Vorteile für das betreffende Land darin,

daß sie "eine Brücke bilden, um die Unternehmensdaten mit Daten über die beschäftigten Personen zu verbinden". Die Einheit, die diese Verbindung schafft, ist der Arbeitsplatz - sowohl vom Standpunkt der Beschäftigten (in statistischen Quellen wie der Arbeitskräfteerhebung) als auch vom Standpunkt der Arbeitgeber (in den für die Unternehmensstatistik verwendeten Quellen).

Bei einer derzeit in Entwicklung befindlichen RJF besteht das Ziel im wesentlichen darin, aus einer Kombination administrativer und statistischer Quellen Schätzwerte für "geleistete Arbeitsstunden", "Löhne und Gehälter" und "Umsatz" abzuleiten. Die wichtigste statistische Quelle ist dabei die Arbeitskräfteerhebung. Als administrative Quellen dienen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerregister, Register für die durch die Arbeitgeber einbehaltene Lohnsteuer und (auch hier) die MwSt.-Register. Für das Zusammenfügen der Daten aus den verschiedenen Quellen wurde ein eklektischer Ansatz gewählt. So liegt z.B. einer der hauptsächlichen Anwendungen für die resultierende Statistik in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, für deren Zwecke man die von der Arbeitskräfteerhebung gelieferten Beschäftigungszahlen für qualitativ besser erachtet als die der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerregister.

Die Register bieten dagegen weit mehr Detailinformationen. Die statistische Quelle soll daher die aggregierten Gesamtwerte liefern, während die administrativen Quellen für die Aufschlüsselung dieser Werte auf Branchenebene und darunter benötigt werden.

Abschließende Anmerkungen

Zum Abschluß dieser kurzen tour d'horizon erscheinen einige Anmerkungen über die Stärken und Schwächen administrativer Quellen und die mit ihrer Nutzung verbundenen Chancen und Risiken angebracht.

Die **Hauptstärke** dieser Quellen ist ihr im Vergleich zu den meisten statistischen Quellen umfassender Charakter. Folglich eignen sich administrative Quellen vor allem als Startpunkt für statistische Register und für mehrstufige Erhebungen, wie sie jetzt z.B. durch die Sozialversicherungsregister möglich werden. Zudem eignen sie sich viel besser als statistische Quellen für bereichsübergreifende (z.B. regionale) oder Längsschnittanalysen.

Eine wohlbekannte **Schwäche** administrativer Quellen für die statistische Arbeit liegt in ihrer Empfindlichkeit für Veränderungen in den ihnen zugrundeliegenden Verwaltungssystemen. So hat eine in einem EU-

Mitgliedstaat aufgetretene Kontroverse über die statistischen Folgen von Veränderungen im Anrecht auf Arbeitslosenunterstützung dem öffentlichen Ansehen des statistischen Dienstes ernsthaft geschadet. Die derzeit auf EU-Ebene diskutierten Vorschläge über Veränderungen im vorgeschriebenen Format und Inhalt der Jahresabschlüsse könnten in mehreren EWR-Ländern zu ähnlichen Schwierigkeiten führen.

Chancen für eine erweiterte Nutzung administrativer Quellen ergeben sich aus der organisatorischen Umstrukturierung, die bei einigen NSI in letzter Zeit durchgeführt wurde und in anderen im Gange ist. In einigen der für die Unternehmensstatistik zuständigen Abteilungen wird das bisherige "Pipeline"-Modell, bei dem die Datenerfassung nach den einzelnen Erhebungen organisiert war, durch eine neue Organisationsform ersetzt. Die verschiedenen, allen Erhebungen gemeinsamen Phasen der Erfassung und Verarbeitung unternehmensstatistischer Daten werden neuen, funktionspezifischen Einheiten zugewiesen. Davon verspricht man sich u.a. die Möglichkeit einer Überprüfung der Erfassungsmethoden und der Einbeziehung einer größeren Vielfalt von Quellen. Auch Gaasemyr und Struijs [1] haben auf die besonderen Möglichkeiten hingewiesen, die sich aus der Bildung von RJF für die Entwicklung einer engeren

Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen für Arbeits- und Unternehmensstatistik ergeben.

Die statistisch genutzten administrativen Quellen haben in vielen Ländern traditionell nationalen Charakter und nationalen Zuschnitt. In den letzten Jahren sind jedoch Entwicklungen in Gang gekommen, die diesbezüglich und insbesondere im Hinblick auf die Nutzung dieser Quellen für Unternehmensstatistiken als **Risiken** anzusehen sind. Die verwal- tungsmäßige Aufsplitterung, die sich aus der in einigen Ländern verfolgten Deregulierungspolitik ergibt, wurde in der Einführung schon erwähnt. Eine solche Fragmentierung kann natürlich auch eintreten, wenn Befugnisse der Zentralregierung im Zuge der Dezentralisierung auf andere Ebenen der staatlichen Organisation übertragen werden. Zumindest in drei EU-Mitgliedstaaten ist z.Zt. eine derartige Dezentralisierung im Gang oder zu erwarten.

Quellennachweis

- [1] S. Gaasemyr und P. Struijs: *"The Role of International Standards in Developing Register-Based Job Files"* und *"The Role of International Standards in Using Register-Based Job Files"*, Beiträge zum International Symposium on Employer-Employee Matched Data, 1998.

TEIL II :
***DIE NUTZUNG ADMINISTRATIVER
DATENQUELLEN IN DER PRAXIS
DER EWR-LÄNDER***

B E L G I Q U E / B E L G I Ë

Das belgische Landesinstitut für Statistik (INS) verwendet MwSt- und Sozialversicherungsquellen für die laufende Unterhaltung und Aktualisierung seines statistischen Unternehmensregisters. Obwohl kein gemeinsames Kennnummernsystem für juristische Personen existiert, ist das INS in der Lage, die beiden Quellen auf zufriedenstellende Weise miteinander zu verbinden. Die Sozialversicherungsdaten sind derzeit nur auf Unternehmensebene verfügbar. Ihre Verfügbarkeit soll demnächst auf die Ebene der Einzelpersonen ausgedeutet werden, was einen teilweisen Ersatz der aus Erhebungen gewonnenen Beschäftigungsdaten ermöglichen würde. Eine dritte Quelle, die von der Zentralbank erstellten Analysen der Jahresabschlüsse von Unternehmen, wird benutzt, um die im Rahmen der Unternehmensstrukturerhebung gemachten Angaben zu überprüfen. Der rechtliche Rahmen ist für die Nutzung administrativer Quellen für statistische Zwecke im allgemeinen günstig, und das im Entwurf vorliegende neue Statistikgesetz soll diese Situation noch weiter verbessern.

Die institutionelle Basis

1. Die Geschichte der amtlichen Statistik reicht zurück bis in die Zeit der Staatsgründung in den 30er Jahren des 19. Jahrhunderts; eine gewisse Zentralisierung ist aber erst etwa 100 Jahre später erreicht worden. Seit 1940 fielen statistische Aufgaben, darunter die Wirtschaftsstatistik, unter die allgemeine Zuständigkeit des Wirtschaftsministeriums. Das Landesinstitut für Statistik (INS) und der Hohe Rat für Statistik (CSS) in ihrer heutigen Form datieren beide von 1946. Das Gesetz über öffentliche Statistiken aus dem Jahr 1962 definierte die Zuständigkeiten des INS gegenüber denen anderer Stellen auf nationaler, regionaler und örtlicher Ebene. Ein 1985 erlassenes weiteres Statistikgesetz bestimmte, daß das INS nicht mehr als zentralisierte Amtsstelle wirken, sondern eine koordinierende Rolle für das gesamte nationale Statistikwesen übernehmen sollte. Eine weitere, im Zuge der Neuordnung der Funktionen innerhalb der belgischen Regierung ergangene Revision aus dem Jahr 1994 regelte u.a. die Finanzierung des INS durch eine jährliche Zuweisung. Sie bestätigte zugleich die Bildung eines separaten Landesinstituts für Rechnungslegung (ICN) unter der gemeinsamen Leitung des INS, der Nationalbank (BNB) und des Planungsamts. Seit 1977 unterhält das INS fünf Regionalstellen mit eigenen Dokumentations- und Informationsdiensten.

Der rechtliche Rahmen

2. Das grundlegende Statistikgesetz ist das Gesetz von 1962. Dieses Gesetz kodifizierte die seit langem erkannte Notwendigkeit einer allgemeinen Volkszählung und schaffte die Grundlage für Umfragen, wobei zwischen rein statistischen Erhebungen und solchen administrativen Charakters unterschieden wurde. Im Gesetz von 1985 wurden darüberhinaus bestimmte Erhebungen für freiwillig erklärt, was implizit bedeutete, daß die Beantwortung aller anderen obligatorisch war. Alle obligatorischen Erhebungen müssen durch einen königlichen Erlaß autorisiert sein, während durch einen Minister genehmigte Umfragen nicht zur Beantwortung verpflichtet, und ihr freiwilliger Charakter muß auf den Fragebogen vermerkt sein. Ausschließlich für statistische Zwecke durchgeführte Erhebungen unterliegen klar der statistischen Geheimhaltung. Nichtsdestoweniger erlaubt das Gesetz die Offenlegung von Daten an interessierte staatliche Stellen, aber unter der Bedingung, daß diese die statistische Geheimhaltung wahren und gegen die Auskunftgebenden keine Rechts- oder Verwaltungsschritte eingeleitet werden. Außerdem definiert das Gesetz eine Kategorie nicht-vertraulicher Individualdaten, die im wesentlichen auf den Namen, die Anschrift und die Beschäftigungsgrößenklasse der Unternehmen beschränkt ist. Der Gedanke dahinter ist der,

daß "die statistische Geheimhaltung für Daten gilt, die man rechtmäßig ohne Mitwirkung des Betroffenen nicht erfahren könnte".

3. Der derzeitige rechtliche Rahmen soll mit einem in Vorbereitung befindlichen neuen Statistikgesetz geändert werden. Das neue Gesetz soll der Verordnung über Gemeinschaftsstatistiken entsprechen und die frühere Gesetzgebung ablösen. Insbesondere soll es nicht mehr möglich sein, daß das INS Umfragen für Verwaltungsstellen durchführt, und die monatliche Produktionserhebung (PRODCOM) soll auf eine neue rechtliche Grundlage gestellt werden.
4. Artikel 24bis des Gesetzes von 1962 verpflichtet sämtliche öffentlichen Verwaltungsstellen in Belgien, dem INS für statistische Untersuchungen alle Details der von ihnen geführten Einzeldaten zu geben, einschließlich der Kennnummern usw. Unter bestimmten Umständen kann als Gegenleistung für diese Information eine Zahlung erfolgen. Derzeit zahlt das INS für die vom Landes-Sozialversicherungsamt (ONSS) gelieferten Informationen. Bisher sind noch keine Informationen von einer administrativen Quelle wegen zu hoher Kosten zurückgewiesen worden. Jede Verwaltungsstelle muß das INS informieren, wenn die in seinem Besitz befindlichen Daten vertraulich zu behandeln sind. Der Wirtschaftsminister kann im Hinblick auf die notwendige Koordinierung der statistischen Aktivitäten jeder Verwaltungsstelle die Anwendung genormter Statistikmethoden empfehlen. Er kann sie auch auffordern, aufgrund der bei ihnen existierenden Informationen bestimmte Statistiken zu erstellen. Von dieser letzteren Befugnis ist allerdings bisher noch kein Gebrauch gemacht worden.
5. Ein nationales Register natürlicher Personen ist 1983 angelegt worden. Das Register enthält Namen, Codes für Geschlecht, Geburtsdatum und Anschrift und teilt den erfaßten Personen eine einheitliche Kennnummer zu. Diese Kennnummer kann nach Zustimmung der Kommission für den Schutz der Privatsphäre von jeder Verwaltungsstelle benutzt werden. Die 1985 eingebrachten Vorschläge zum Schutz der Privatsphäre der Einzelpersonen sind 1992 zum Gesetz erhoben worden. Das Gesetz gibt allen Bürgern das Recht auf Zugang zu den über sie geführten Daten.

Das Unternehmensstatistiksystem

Auf nationaler Ebene ist allein das INS zuständig für

die Erfassung der für Unternehmensstatistiken erforderlichen Informationen. Eine Ausnahme sind lediglich finanzielle und wirtschaftliche Statistiken über die Unternehmen des Bank- und Versicherungssektors, für die die BNB zuständig ist. Für alle Wirtschaftszweige außer den zuvor genannten stammen also alle Variablen für die Unternehmensstrukturerhebung (SBS) von einer einzigen Quelle, dem INS. Das INS unterhält das statistische Unternehmensregister (DBRIS), das als Grundlage für die Konzeption und den Stichprobenplan der SBS dient. Diese Erhebung erfaßt neben sämtlichen großen und mittleren Unternehmen eine Stichprobe kleiner Unternehmen und selbständiger Gewerbetreibender. Sie ersetzt die alten Quellen der Statistik über die Produktion in der Industrie und im Baugewerbe.

Spezifische Quellen

6. Die Datensätze des statistischen Unternehmensregisters (DBRIS) beruhen auf vier administrativen Quellen:
 - dem MwSt-Register des Finanzministeriums, das für jedes eingetragene Unternehmen die MwSt-Registrierungsnummer, die MwSt-Umsatzdaten und einen bei der ursprünglichen Eintragung zugewiesenen NACE-Code enthält;
 - dem Beschäftigungsregister des Sozialversicherungsamts (ONSS), das für jede Registrierungsnummer einen Code für die Beschäftigungsgrößenklasse des Arbeitgebers und dessen NACE-Code enthält;
 - dem ONSSAPL-Register über die Beschäftigung bei Provinz- oder Gemeindebehörden, das für jede Registrierungsnummer einen Code für die Beschäftigungsgrößenklasse enthält;
 - dem nationalen Register juristischer Personen, das für jede Registrierungsnummer einen Code für die Rechtsform der Einheit enthält.

Die vom Bilanzzentrum der BNB erstellten Analysen können als Hilfsquelle zur Korrektur von NACE-Daten herangezogen werden. Angesichts der mangelnden Durchgängigkeit in der Codierung der administrativen Daten verwendet das INS derzeit ein preferentielles Branchencodierungssystem. Außerdem werden alle statistischen Erhebungen (Prodcum, SBS, Gewerbe usw.) als weitere Hilfsquellen zur Verbesserung der im DBRIS-Register enthaltenen Code-Information eingesetzt. Die für das

DBRIS zuständige INS-Abteilung analysiert die in den vorerwähnten Erhebungen enthaltenen Daten, prüft die NACE-Codes und hält im Zweifelsfall Rückfrage bei den betreffenden Unternehmen. Die natürlichen Personen ohne Beschäftigungsverhältnis und ohne MwSt-Eintragung werden durch eine Auswahl aus dem persönlichen Einkommensteuer-Register erfaßt.

7. Die Sozialversicherungsdaten (ONSS) auf Unternehmensebene sind eine Quelle zur Erstellung von Grundgesamtheiten und von Stichproben für die Statistik über gezahlte Löhne und Gehälter. Daten über die an Einzelpersonen gezahlten Löhne etc. sind möglicherweise schon bald verfügbar. Dann wäre es möglich, die meisten der für diese Statistik benötigten Variablen dem Register zu entnehmen oder aus Registerdaten zu berechnen. Die derzeitige statistische Erhebung könnte dann durch eine weniger häufige Zusatzerhebung ersetzt werden, bei der es vor allem um die Erfassung von Daten über Variable ginge, die im Register nicht abgedeckt sind.
8. Administrative Quellen werden auch zur Abstützung der Unternehmensstruktur Erhebung (SBS) eingesetzt. Die vom Bilanzzentrum der BNB stammenden Daten dienen als wichtigstes Mittel zur Überprüfung der SBS-Antwortformulare. Ein Gesetz von 1978 verpflichtet alle belgischen und ausländischen Unternehmen, die ihre Jahresabschlüsse bei den Handelsgerichten hinterlegen, Kopien dieser Abschlüsse an die BNB zu senden, die ihrerseits verpflichtet ist, sie der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Die Abschlüsse müssen einem genormten Format gemäß dem allgemeinen belgischen Jahresabschluß-Kontenplan entsprechen (für kleine Unternehmen gilt eine abgekürzte Fassung). Für größere und mittlere Unternehmen, die Abschlüsse nach dem vollständigen Schema veröffentlichen, könnte etwa ein Viertel der nach der SBS-Verordnung benötigten Variablen aus den Analysen des Bilanzzentrums gewonnen werden. Da diese Analysen aber normalerweise erst neun Monate nach Ende des Rechnungsjahrs vorliegen, entnimmt das INS diese Informationen vorerst weiter seiner eigenen Unternehmensstruktur-Erhebung (SBS).

Fortschritte, Probleme und Pläne

9. Zwei administrative Quellen, die für die Unternehmensstatistik bisher nicht genutzt wer-

den, könnten in Zukunft mit einbezogen werden: Daten über die persönliche Einkommensteuer und die Körperschaftssteuer. Die erstgenannte Quelle wird im Bereich der Sozialstatistik bereits genutzt; vom Bezugsjahr 1998 an könnte ihre Verwendung auf das Unternehmensstatistiksystem ausgeweitet werden. Sie würde insbesondere Informationen über alleinerwerbende Selbständige im Dienstleistungssektor liefern, die im DBRIS-Register nicht erfaßt sind. Gewerbetreibende mit Arbeitnehmern sollen dagegen weiter über die Strukturhebungen erfaßt werden. Die Körperschaftssteuerdaten könnten genutzt werden, um brauchbare Informationen über kleinere Unternehmen der zahlreichen NACE-Klassifizierungen zu erhalten, die in den Analysen des BNB-Bilanzzentrums nur ungenügend abgedeckt sind.

10. Das nationale Registersystem für Einzelpersonen erstreckt sich nicht auf Unternehmen. Dem INS ist es gelungen, das MwSt-Register, das nationale Register juristischer Personen und die Sozialversicherungsdateien miteinander zu verbinden, obwohl diese Systeme keine gemeinsamen Kennungen verwenden. Einer durchgängigeren Verbindung administrativer und statistischer Datenbanken scheinen keine besonderen rechtlichen oder technischen Hindernisse entgegenzustehen.
11. Die ständig weitergehende Föderalisierung des Landes läßt erwarten, daß weitere bisher zentrale Verwaltungen den Regionen unterstellt werden. Das bedeutet, daß das INS zahlreiche neue Vereinbarungen treffen muß, um die Datenlieferung von administrativen Quellen abzusichern. Es besteht auch eine gewisse Gefahr, daß die Regionen eigene Statistikinstitute gründen, was dazu führen könnte, daß sich im Lande abweichende Erfassungspraktiken herausbilden könnten - mit nachteiligen Auswirkungen auf die Vergleichbarkeit der Daten. Das INS ist sich daher der Tatsache bewußt, daß es unerlässlich ist, die zwischenbehördliche Zusammenarbeit im weitestmöglichen Rahmen fortzusetzen, damit die Möglichkeiten der Nutzung administrativer Quellen nicht verlorengehen.

Besonderheiten des belgischen Systems

12. Im Hinblick auf die Nutzung administrativer Quellen für statistische Zwecke interessieren insbesondere die folgenden spezifischen Merkmale des belgischen Systems:

- 1) erfolgreiche Verknüpfung des MwSt-Registers mit dem nationalen Register juristischer Personen und den Sozialversicherungsdateien trotz Fehlens eines gemeinsamen Kennungssystems für die Unternehmen;
- 2) die Analysen der Bilanzzentrale der Nationalbank (BNB) dienen zur Überprüfung der im Rahmen der Unternehmensstrukturerhebung gemachten Angaben.

Literatur- und Quellenangaben

=====

D E N M A R K

=====

Das dänische Landesinstitut für Statistik (Danmarks Statistik - DS) besitzt ein wohlbekanntes und seit langem bewährtes registergestütztes Statistiksistem. Hauptmerkmal des Systems ist seine Fähigkeit, die Register über Personen, Arbeitsstätten, Gebäude und Wohnungen mit Hilfe gemeinsamer Kennungen für natürliche und juristische Personen untereinander zu verbinden. Das speziell für die Unternehmensstatistik geschaffene System stützt sich hauptsächlich auf das zentrale Unternehmensregister, das in seiner derzeitigen Form aus dem Jahr 1995 stammt, und außerdem auf Umfrageergebnisse, sonstige Statistiken und verschiedene administrative Quellen. Die in diesem System gespeicherten Informationen können viele, aber nicht alle Daten liefern, die für die strukturelle Unternehmensstatistik benötigt werden. Jährliche statistische Erhebungen sind nach wie vor erforderlich, um die Variablen zu erfassen, die sich auf die laufende Rechnungslegung der Unternehmen beziehen. Aber auch hierbei will man Fragebogen verwenden, die sich an das Format der von den Unternehmen an die Steuer- und Zollbehörden zu liefernden Jahreserklärungen anlehnen. Diese Erklärungen sollen zudem auch als Basis für die Hochrechnung der Erhebungsergebnisse auf Populationswerte dienen.

Die institutionelle Basis

1. Seit 1850 ist Zentralisierung eines der Organisationsprinzipien des amtlichen dänischen Statistikwesens. Danmarks Statistik (DS) ist seit seiner Gründung im Jahr 1966 zuständig für alle Phasen der Erfassung, Produktion und Verbreitung der meisten amtlichen Statistiken - mit Ausnahme der Statistiken in den Bereichen Umwelt, Finanzen, Fischerei, Gesundheit, öffentliche Dienste und FuE, die von den betreffenden Ministerien in Zusammenarbeit mit DS erstellt werden (diese Zusammenarbeit erfolgt üblicherweise über beratende Ausschüsse). Verwaltungsmäßig untersteht DS dem Wirtschaftsminister, und der Landesstatistiker und Generaldirektor von DS genießt den Rang des Leiters einer Regierungsabteilung. Rechtlich ist DS jedoch eine selbständige Institution mit einem eigenen Verwaltungsrat und genießt auch finanziell beachtliche Unabhängigkeit, die z.T. auch aus der Tatsache erwächst, daß DS die Möglichkeit hat, Statistik- und Forschungsprodukte an Dritte zu verkaufen.
2. Der Landesstatistiker ist Vorsitzender eines Planungsausschusses, der unter Mitwirkung der Leiter der verschiedenen Abteilungen von DS einen Entwurf für das jährliche statistische Arbeitsprogramm erarbeitet. Dieser Entwurf wird

dann dem Verwaltungsrat zur Genehmigung vorgelegt, und danach wird das Programm veröffentlicht - zusammen mit einer erläuternden Darstellung, in der die Quellen der dänischen Statistiken systematisch aufgeführt sind. Der Verwaltungsrat befindet über Prioritäten im Arbeitsprogramm, die Koordinierung der für seine Durchführung erforderlichen Mittel und über Entwicklungen in den Anforderungen der Statistikbenutzer. Bei seiner Arbeit stützt er sich auf sieben themenspezifische beratende Ausschüsse, in denen praktisch alle wichtigen Interessen des Landes vertreten sind: Erziehung und Wissenschaft, Wirtschaft, Arbeitnehmerorganisationen und regionale bzw. örtliche Verwaltungen.

Der rechtliche Rahmen

3. Das rechtliche Umfeld - insbesondere zu Fragen der Nutzung administrativer Datenquellen für Zwecke der Unternehmensstatistik - ist umfassend und verhältnismäßig unkompliziert. Es hat sich in logisch aufeinanderfolgenden Schritten entwickelt, von denen nachfolgend die wichtigsten aufgeführt sind.
 - Das (seither geänderte) Gesetz Nr. 196 von 1996 über Danmarks Statistik. In diesem Gesetz wurde DS ermächtigt,...

- (a) als Zentralbehörde für amtliche Statistiken Dänemarks aufzutreten;
 - (b) für örtliche Behörden, Organisationen und Privatunternehmen Informationen zu erfassen, zu verarbeiten und zu veröffentlichen;
 - (c) andere Amtstellen zu verpflichten, Pläne für eigene statistische Aktivitäten im Hinblick auf deren Koordinierung an DS zu melden;
 - (d) die Erstellung administrativer Register, die auch für statistische Zwecke genutzt werden können, zu überwachen oder zu unterstützen.
- Das Bevölkerungsregistergesetz von 1968 ermächtigte das Innenministerium, ein Zentrales Bevölkerungsregister (ZBR) anzulegen. Es handelt sich um ein landesweites rechnergestütztes Register, das neben die herkömmlichen Gemeinderegister tritt. Es enthält u.a. für jede natürliche Person eine feste Kennnummer, die auch in allen anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung angewendet wird.
 - Das Unternehmensregistergesetz von 1975 ermächtigte DS, ein zentrales Register der Unternehmen und Betriebe anzulegen. Dieses Register enthält Detailangaben über rechtliche Einheiten und deren Abteilungen bzw. Tochterunternehmen (Arbeitsstätten), die aufgrund anderer Rechtsvorschriften bei öffentlichen Behörden oder Einrichtungen gemeldet sein können oder müssen. Das Gesetz verlangt u.a. die Einführung eines Nummerierungssystems für die im Register verzeichneten Einheiten, das auch in allen anderen öffentlichen Unternehmensregistern verwendet werden soll. Das Register enthält auch die persönlichen ZBR-Nummern der Personen, die als Unternehmenseigner für die eingetragenen Einheiten in deren Eigenschaft als Gewerbetreibende oder Arbeitgeber haften.
 - Das Gesetz von 1977 über die Erstellung eines Gebäude- und Wohnungsregisters (GWR) ermöglichte die Schaffung eines Registers mit Kennnummern und sonstigen, für statistische Zwecke interessanten Angaben wie Lage, Alter, Größe, Nutzung, Ausstattung usw.
- Das Gesetz von 1978 über die Register dänischer Behörden ermöglicht es, Daten aus administrativen und statistischen Registern miteinander zu verbinden - unter der strikten Bedingung, daß der Zweck eines solchen Datenverbundes ausschließlich statistischer Art ist und keine Informationen über Einzelpersonen offengelegt werden. Grundsätzlich dürfen Einzeldaten aus statistischen Registern nicht an Dritte weitergeleitet werden, und insbesondere dürfen Daten aus statistischen Registern nicht als Grundlage für Verwaltungsbeschlüsse über Einzelpersonen dienen. Eine Aufsichtsbehörde für den Datenschutz überwacht die Aktivitäten aller von öffentlichen Stellen geführten Register.
4. Diese gesetzgeberischen Maßnahmen haben sich in der Praxis für das dänische Statistikwesen in mehrfacher Hinsicht positiv ausgewirkt:
- DS kann die Entwicklung aller Register koordinieren, soweit sie tatsächlich oder potentiell von statistischem Interesse sind;
 - Die Nutzung von Informationen aus administrativen Registern für statistische Zwecke liegt voll in der Zuständigkeit von DS;
 - Alle Verwaltungsregister benutzen die gleichen Kennnummern.
 - Die drei Hauptkennungen des ZBR, des zentralen Unternehmensregisters und des GWR können mit Daten aus anderen Registern kombiniert werden, um Statistiken über Personen und ihre Arbeits- und Wohnverhältnisse zu erstellen, ohne auf spezifische statistische Erhebungen zurückgreifen zu müssen;
 - DS kann das den Kern des registergestützten Unternehmensstatistiksystems bildende zentrale Unternehmensregister auch für die Zwecke anderer, an der registermäßigen Erfassung von Unternehmen interessierter Amtstellen einsetzen, um z.B. die von den Unternehmen zu erfüllenden Registrierungsformalitäten durch Datenverbund zu vereinfachen.
 - Das dänische Datenschutzrecht räumt der Statistik eine Sonderstellung ein, indem es sie von Verwaltungsakten aufgrund persönlicher Daten unterscheidet.

Das Unternehmensstatistiksystem

5. Administrative Register spielen bei der Erstellung von Unternehmensstatistiken sowohl direkt als auch indirekt eine wichtige Rolle, sind aber keineswegs die einzige Quelle. Immerhin hatten sie schon früh erhebliche Auswirkungen. 1968 entwickelte DS eine Umsatzstatistik aus MwSt-Erklärungen. 1971 folgte eine Beschäftigungsstatistik aufgrund der Arbeitgebererklärungen zur Zusatzrentenversicherung und 1974 eine Statistik über Lohn- und Gehaltssummen aus Daten der Steuerbehörden. Die zuvor in 10-jährigem Abstand durchgeführte allgemeine Unternehmenszählung ist daraufhin eingestellt worden. Einige statistische Erhebungen werden jedoch noch weiter durchgeführt. Die wichtigste erfolgt durch Direkterfassung von Bilanz- und G+V-Rechnungsdaten, kombiniert mit administrativen Daten (die nachstehend unter Rn. 8 näher aufgeführt sind).
6. Die weitere Entwicklung, die 1975 zur Konsolidierung des Zentralen Unternehmensregisters geführt hatte, fand 1994/95 ihrer Höhepunkt in der Einführung eines modernisierten integrierten Unternehmensregistersystems. Zusätzlich zu den oben (unter Rn.3) bereits erwähnten Merkmalen enthält dieses Register jetzt auch Angaben über den Standort, die Rechtsform, den Wirtschaftszweig (der Haupttätigkeit) und die Unternehmensgröße. Das Register dient als Quelle für das registergestützte Unternehmensstatistiksystem, das Arbeitsstättenregister und das Beschäftigungsklassifizierungsmodul. Eine weitere wichtige Quelle für das letztgenannte Teilsystem ist das von der Zoll- und Steuerverwaltung geführte zentrale Lohnregister, das jährliche Angaben über von den Arbeitgebern gezahlten Löhne und Gehälter sowie über Transferzahlungen von Arbeitgebern, Pensions-kassen usw. enthält.
7. Das registergestützte System seinerseits hat als Kern ein Stammregister, das zentrale Querverbindungskennungen wie z.B. SENR (gemeinsame Kennnummern im MwSt.- und Lohnsteuersystem), JUR (Unternehmensregister-Nr.) und den Arbeitsstätten-Code enthält. Daneben bestehen neun Unterregister für die einzelnen Wirtschaftszweige (Industrie, Baugewerbe, Groß- und Einzelhandel, Fremdenverkehr, Transport usw.) und ein weiteres für in mehreren Branchen tätige Unternehmen. Jedes dieser Teilregister enthält alle für die betreffenden Unternehmen aus Umfrageergebnissen, sonstigen statistischen Quellen, dem

zentralen Unternehmensregister und etwa einem Dutzend verschiedener Verwaltungsregister verfügbaren Daten.

Datenquellen für die Unternehmensstrukturstatistik

8. Die von DS im Zusammenhang mit der Umsetzung der Bestimmungen der SBS-Verordnung vorgesehenen Quellen können als Illustration für die Anwendung des registergestützten Systems dienen:

Variable zur Unternehmensdemographie

Bei den hier zu betrachtenden Meßgrößen geht es um die Zahl der Unternehmen, örtlichen Einheiten, örtlichen FE, Einzelhandelsgeschäfte und der sonstigen festen Verkaufsstände sowie deren Veränderungen. Hauptdatenquelle hierfür wird das zentrale Unternehmensregister sein, insbesondere die Informationen aus den Dateien der Zoll- und Steuerbehörde zur MwSt und zur persönlichen Einkommensteuer. Ergänzende Informationen für örtliche FE sollen aus Erhebungen gewonnen werden, die DS in Zusammenarbeit mit der Zoll- und Steuerbehörde durchführen wird.

Beschäftigungsdaten

Die hier benötigten Variablen betreffen die Zahl der Beschäftigten, der Arbeitnehmer, der Lehrlinge, der Teilzeitarbeitnehmer (und deren VollzeitÄquivalentzahl) und die Zahl der von den Arbeitnehmern geleisteten Arbeitsstunden. Als Hauptquellen für diese Meßgrößen sind das zentrale Personenregister (ZPR) und eine Reihe weiterer Register für Einkommensteuer, Arbeitslosenunterstützung, Lohnzahlung und über Ausbildungs- und sonstige Arbeitsmarktmaßnahmen vorgesehen. Zusätzliche Daten für örtliche FE sollen auch hier von speziellen Erhebungen kommen.

Daten der Rechnungslegung

Hier geht es um Variable wie Umsatz, Bruttobetriebsüberschuß, Einkäufe, Vorräte, Arbeitskosten, Bruttoinvestitionen, Marketingaufwendungen, Kapitalbewegungen und Aufwendungen für die Beschäftigung von Zulieferern. Die Werte dieser Variablen sollen aus dem neuen, auf Daten der Rechnungslegung beruhenden Informationssystem kommen, in dem Erhebungstechniken mit administrativen Daten verbunden werden. Mit dem sehr detaillierten

Erhebungsfragebogen soll eine große Zahl von Variablen aus der Rechnungslegung der Unternehmen erfaßt werden. Dieser Fragebogen soll an alle großen und eine Auswahl kleinerer Unternehmen gehen. Die Umfrageergebnisse sollen ergänzt werden durch Informationen über wesentliche Posten der Bilanz und der G+V-Rechnung, die praktisch alle Unternehmen der Zoll- und Steuerbehörde angeben müssen. Die kombinierten Ergebnisse werden dann auf die Gesamtpopulation hochgerechnet, wobei man die Grundgesamtheiten dem registergestützten Unternehmensstatistiksystem entnehmen wird.

Sonstige Variable

Für die verbleibenden SBS-Variablen sind keine administrativen Quellen verfügbar; diese müssen also durch statistische Direkterhebungen ermittelt werden.

Besonderheiten des dänischen Systems

Im Hinblick auf die Nutzung administrativer Quellen für statistische Zwecke interessieren insbesondere die folgenden spezifischen Merkmale des dänischen Systems:

- 1) ein über viele Jahre bewußt entwickelte Rechtsbasis ermöglicht die volle Nutzung administrativer Quellen für statistische Zwecke;
- 2) es besteht ein System von Kennnummern für natürliche Personen aus dem Jahr 1968 und ein entsprechendes System für juristische Personen von 1975, die beide in allen relevanten öffentlichen Registern verwendet werden müssen;
- 3) es besteht ein integriertes registergestütztes Unternehmensstatistiksystem mit themenspezifischen Unterregistern, die sämtlich vergleichbare Einheiten erfassen, deren Daten entweder aus statistischen Erhebungen, aus dem zentralen (statistischen) Unternehmensregister oder aus einer Vielzahl von Verwaltungsregistern stammen.

Literatur- und Quellenangaben

"Statistics on Persons in Denmark - A register-based statistical system", (Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1995)

DEUTSCHLAND

Das statistische Bundesamt (StBA) der Bundesrepublik Deutschland operiert in einem statistischen System, das geprägt ist von einer weitgehenden Delegation der Erfassungsfunktionen an die Bundesländer und der strikten Einhaltung der Gesetze zum Schutz der Privatsphäre und zur Wahrung der Legitimität aller staatlichen Handlungen. Dennoch werden administrative Quellen in verschiedenen Statistikfeldern genutzt - im Bereich der Unternehmensstatistik bisher jedoch nur in sehr geringem Umfang. 1995 begann das StBA mit methodologischen Vorarbeiten zur Erstellung eines statistischen Unternehmensregisters unter Verwendung von Daten aus vier Verwaltungsregistern: MwSt-Listen, Sozialversicherungsdaten der Arbeitnehmer und Detailangaben über die Mitglieder der Handels- und Handwerkskammern. Ein neues Gesetz vom Juni 1998 liefert die rechtliche Grundlage für diese Aktivitäten. Das StBA verfolgt dabei das Ziel, den Inhalt dieser Register so zu kombinieren, daß sich eine maximale Erfassung aller Einheiten Mehrfacherfassungen vermieden werden. Das rechtliche Umfeld verhindert eine gemeinsame Unternehmenskennung, weshalb das StBA auf Abgleichung nach Adressen zurückgegriffen hat. Da diese Methode jedoch nur in etwa 30% aller Fälle erfolgreich ist, wird man Umfragen durchführen, um die Registernummern der in den administrativen Quellen geführten Einheiten zu erfahren. Diese Nummern sollen Teil der Unternehmensregisterdaten bilden und zur Identifizierung der Einheiten bei der jährlichen Aktualisierung dienen. Der Erfassungsbereich der unternehmensstrukturstatistischen Erhebungen ist derzeit auf Unternehmen ab 20 Beschäftigten beschränkt; Möglichkeiten einer Ausdehnung auf kleinere Einheiten werden derzeit geprüft. Die Ergebnisse einer von einem Forschungsinstitut durchgeführten Studie über eine verstärkte Nutzung administrativer Quellen zur Entlastung der Wirtschaft von statistischen Berichtspflichten sollen dem Bundeswirtschaftsministerium im Januar 1999 vorgelegt werden.

Die Institutionelle Basis

1. Gemäß der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland sind die statistischen Aufgaben zwischen dem statistischen Bundesamt (StBA) und den Statistischen Ämtern der 16 Bundesländer aufgeteilt. Während das StBA die Gesamtverantwortung für die Vorbereitung bundesweiter Statistiken trägt, liegt die Zuständigkeit für die Erfassung und Verarbeitung der Daten auf Landesebene in der Regel bei den Statistischen Landesämtern. Das StBA erstellt und verbreitet die Ergebnisse auf Bundesebene.
2. Die Stellung des StBA innerhalb der Bundesregierung ist die einer unabhängigen Bundesanstalt im Aufgabenbereich des Bundesinnenministeriums. Der Präsident des StBA wird vom Bundespräsidenten ernannt. Neben seinen statistischen Aufgaben ist er auch zuständig für die Überwachung allgemeiner

Wahlen auf Bundes- und Europaebene. In seinem statistischen Amt ist er Vorsitzender des Beratenden Ausschusses für Statistik (BAS), dem neben Vertretern verschiedener Bundesministerien die Leiter der Statistischen Landesämter, Vertreter der Industrie, der Gewerkschaften und der Wissenschaft sowie der Bundesbeauftragte für den Datenschutz angehören. Der BAS seinerseits stützt sich auf ein System technischer Ausschüsse und Expertengruppen. In Deutschland müssen alle Aktivitäten auf statistischem Gebiet durch einen spezifischen Rechtsakt abgedeckt sein. Die Verantwortung für die Vorbereitung dieses rechtlichen Fundaments liegt bei dem jeweils zuständigen Bundesministerium, z.B. für Wirtschaftsstatistiken beim Bundeswirtschaftsministerium. Einige Behörden, insbesondere in den Bereichen Landwirtschaft und Verkehr, sowie die Arbeitsverwaltung und die Bundesbank, erstellen und veröffentlichen eigene Statistiken.

Der rechtliche Rahmen

3. Die Erstellung amtlicher Statistiken ist geregelt im Bundesstatistikgesetz vom Januar 1987. Dieses Gesetz hat das Statistikgesetz von 1953 und das zu dessen Änderung erlassene Statistikgesetz von 1980 ersetzt. Das Gesetz von 1987 folgt dem Tenor eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1983 über die Volkszählung (die dieserhalb von 1981 auf 1987 verschoben und dann in stark abgeänderter Form durchgeführt wurde). Der in den Bestimmungen des Gesetzes über die statistische Geheimhaltung ausgesprochene Schutz individueller statistischer Informationen umfaßt alle von natürlichen oder juristischen Personen zum Zweck der Erstellung von Bundesstatistiken gelieferten Informationen. Die Grenzen zulässiger statistischer Aktivitäten in bezug auf natürliche Personen wurden weiter eingengt durch das Bundesdatenschutzgesetz vom Dezember 1990, das - ebenfalls geprägt von dem deutlich strikter gewordenen Rechtsklima - eine frühere Regelung aus dem Jahr 1977 ersetzt.
4. Das BVG-Urteil und die nachfolgenden Gesetze sind inzwischen ausgiebig kommentiert worden. Dennoch - und auf die Gefahr einer gewissen Vereinfachung - sei hier kurz vermerkt, daß damit einige typische Merkmale herausgestellt wurden, die das rechtliche Umfeld der statistischen Arbeit auf Bundesebene bestimmen:
 - Nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland erfordert jeder staatliche Eingriff in die Grundrechte der Bürger eine gesetzliche Grundlage. Als Eingriff in diesem Sinne gelten auch amtliche statistische Erhebungen und die Nutzung vieler administrativer Quellen für statistische Zwecke.
 - In jedem Gesetz zur Genehmigung einer statistischen Erhebung muß angegeben sein, ob die Beantwortung obligatorisch ist oder nicht. Erhebungen für statistische Zwecke auf europäischer Ebene können nur dann in obligatorischer Form durchgeführt werden, wenn dies in den ihnen zugrundeliegenden gemeinschaftrechtlichen Vorschriften ausdrücklich vorgesehen ist. Erhebungen für konjunkturstatistische Zwecke können ohne entsprechende Rechtsakte durchgeführt werden, ihr Umfang ist aber auf 10.000 Befragte beschränkt, und die Beantwortung ist freiwillig.
- Eine gesetzliche Genehmigung ist nicht erforderlich für die Erstellung bundesweiter Statistiken, für die ausschließlich "allgemein zugängliche Quellen" herangezogen werden. Der Zugang - für statistische Zwecke - zu sogenannten "geschlossenen" Quellen (wie die auf Bundes- oder Landesebene bestehenden Steuer- und Sozialversicherungsregister) ist dagegen eingeschränkt durch gesetzliche Vorschriften, nach denen solche Datenquellen nur für die Zwecke verwendet werden dürfen, die in den ihnen zugrundeliegenden Rechtsvorschriften vorgesehen sind. Abgesehen davon ist ein solcher Zugang nur auf Bundesebene möglich und zusätzlich eingengt durch die Verpflichtung zur Wahrung der Vertraulichkeit individueller Datensätze.
5. Weitere gesetzliche Bestimmungen betreffen einerseits die Notwendigkeit, bei der Verarbeitung von Umfrageantworten "Hilfsdaten" wie Namen und Anschriften von den "Primärdaten" zu trennen (und sobald wie möglich zu löschen), und andererseits die strikte Trennung zwischen "statistischen" und "administrativen" Aktivitäten. Hier ist auch darauf hinzuweisen, daß nach dem bundesstaatlichen Prinzip die Durchführung der Bundesgesetze im allgemeinen bei den 16 Bundesländern liegt. Das konstitutionelle Umfeld ist somit für eventuelle Versuche, von der Bundesebene aus Einheitlichkeit in Detailfragen durchzusetzen, keineswegs günstig. Hinzukommt, daß sich die Einführung einheitlicher UnternehmensKennnummern für Alleinunternehmer und Selbständige als ein besonders sensibles Datenschutzproblem erwiesen hat.

Das Unternehmensstatistiksystem

6. Unbeschadet der derzeitigen Situation haben Verwaltungsquellen bei der Erstellung von Statistiken verschiedener Art Anwendung gefunden, u.a. in den Bereichen Bevölkerungsdemographie, Beschäftigung, Bildung, Sozialdienste, öffentliche Finanzen, Justizverwaltung, Landwirtschaft, Insolvenzen, Umsatzsteuer (MwSt), Einkommen und Umwelt. Mit teilweiser Ausnahme der Statistik über das Bauwesen (bei der Angaben über Baugenehmigungen verwendet wurden) sind im Bereich der Unternehmensstatistik administrative Quellen bisher nicht in nennenswertem Umfang verwendet worden. Konjunktur- und Unternehmensstrukturstatistiken für nationale und

europäische Zwecke werden nach wie vor aus den Ergebnissen statistischer Primärerhebungen erstellt. Ein umfassendes statistisches Unternehmensregister im Sinne der EU-Registerverordnung vom Juli 1993 existierte bisher nicht. Inzwischen sind die getrennten Adressenunterlagen zur Durchführung der vorerwähnten Erhebungen gegeneinander abgeglichen worden und bilden nun die Grundlage eines statistischen Unternehmensregisters mit etwa 2 Mio Einheiten. Auch Einheiten aus externen Quellen sind bereits hinzugefügt worden, soweit diese zugänglich waren (Banken, Versicherungen, Forschungsinstitute).

Fortschritte, Probleme und Pläne

7. Eine 1993 vom StBA durchgeführte Untersuchung sollte klären, welche administrativen Dateien als Quellen für bestimmte Informationen geeignet wären, die für die Erstellung und den laufenden Betrieb eines der EU-Registerverordnungen entsprechenden statistischen Unternehmensregisters benötigt werden. Es zeigte sich, daß keine der administrativen Quellen allein alle Einheiten und alle für das vorgesehene Register benötigten Informationen über diese Einheiten liefern konnte. Eine Möglichkeit, den Inhalt des Registers zusammenzustellen, sah man jedoch in der Kombination administrativer Informationen aus vier Einzelquellen. Daraufhin begann das StBA im Jahr 1994 Verhandlungen mit den für diese Quellen verantwortlichen Behörden, um die rechtlichen Schwierigkeiten im Zugang zu diesen Quellen zu identifizieren und auszuräumen. Diese Verhandlungen führten schließlich zu einem Punkt, an dem es möglich war, den Entwurf eines Statistikregistergesetzes auszuarbeiten, der 1997 im Parlament eingebracht wurde. Dieses Gesetz ist am 24. Juni 1998 in Kraft getreten.

Es wurden die folgenden Quellen gewählt, die allein oder gemeinsam wesentliche Informationen liefern können:

(1) Unterlagen der Steuerbehörden

Diese Unterlagen können für die Umsatzzahlen benutzt werden. Die Dateien umfassen die Namen aller MwSt-Pflichtigen, und damit sind alle Einheiten erfaßt, die unabhängig und ständig eine auf Entgelt gerichtete gewerbliche oder freiberufliche

Tätigkeit ausüben. Ausgenommen sind Unternehmen, deren steuerpflichtiger Jahresumsatz einen bestimmten Schwellenwert (1966: DM 32.000) nicht erreicht. Die Erfassung ist auch beeinträchtigt durch die in Deutschland übliche Praxis, alle Mitglieder einer Unternehmensgruppe als einen einzigen Steuerpflichtigen zu betrachten. Eine Beeinträchtigung der Unternehmenszahl kann auch eintreten, wenn ein Steuerpflichtiger unter einer Privatadresse und nicht unter einer Unternehmensanschrift eingetragen ist.

(2) Unterlagen der Bundesanstalt für Arbeit (BA)

Die Unterlagen der BA beziehen sich auf Betriebe mit sozialbeitragspflichtigen Arbeitnehmern. Diese Dateien sind zwar sehr umfangreich, enthalten aber keine Angaben über Alleinunternehmer oder sonstige Selbständige.

(3) Unterlagen der Industrie- und

(4) Handelskammern und der Handwerkskammern

Diese Quellen sind besonders wertvoll für die in den BA-Daten fehlenden Angaben über Alleinunternehmer und Selbständige. Die Mitgliedschaft in einer dieser Kammern ist für die betreffenden Gewerbetreibenden obligatorisch. Die Aktualisierung der Mitgliederlisten erfolgt anhand von Informationen über Eintragungen im Handelsregister. Letztere sind landesweit einheitliche Formalitäten, mit denen gewerbliche Unternehmen und deren örtliche Einheiten ihre örtlichen Behörden über Gründungen, Schließungen und sonstige wesentliche Änderungen informieren. Die im allgemeinen rechnergestützten Unterlagen werden vielfach zentral gehalten. Die Sicherung der Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen ist ein wirksames Motiv für Bemühungen um Vollständigkeit, Aktualität und Zuverlässigkeit der Unterlagen. Die IHK-Dateien sind auch Quellen für getrennte Informationen über Unternehmen und örtliche Einheiten sowie über Kapitalverbindungen zwischen solchen Einheiten.

1. Das StBA ist sich der Probleme bewußt, die sich wahrscheinlich aus Unterschieden in den Definitionen und sonstigen Eigenschaften der Daten in den gewählten administrativen Quellen

ergeben werden. Selbst Adressen dürften kaum in standardisierter Form eingetragen sein. Der in den Unterlagen der Steuerbehörden verzeichnete Umsatz entspricht nicht immer der in der Vierten Richtlinie enthaltenen Definition. Die erste Aufgabe besteht jedoch darin, das neue Unternehmensregister aus den kombinierten statistischen und administrativen Quellen so zusammenzustellen, daß Mehrfachregistrierungen von Einheiten vermieden werden. Diese Aufgabe wird erschwert durch das Fehlen eines gemeinsamen Numerierungssystems zur Identifizierung der Unternehmen. Die zweitbeste Lösung ist das Abgleichen der Adressen in den verschiedenen Dateien, und Eurostat hat ein Projekt finanziert, das es dem StBA ermöglichte, einschlägige kommerzielle Softwarepakete zu testen. Es zeigte sich, daß auch das Paket, das alle technischen Kriterien erfüllte, keine vollständige Lösung bieten konnte, sodaß erhebliche manuelle Arbeit erforderlich sein wird, um Mehrfachregistrierungen auszusondern. Wenn die Einheiten durch Adressenabgleich nicht zu finden sind, werden sie direkt angesprochen und gebeten, ihre Kennnummern in einem Fragebogen anzugeben. Auf diese Weise sollte es möglich sein, die Einheiten abzugleichen und miteinander zu verbinden.

2. Das Bundeswirtschaftsministerium hat ein Wirtschaftsforschungsinstitut beauftragt, eine Studie über Möglichkeiten einer verstärkten Nutzung von Verwaltungsdaten zu erstellen. Bei dieser Studie geht es insbesondere um die Entlastung der Unternehmen von statistischen Berichtspflichten. Nachdem dem BWM im April 1998 ein Zwischenbericht vorgelegt wurde, soll die Studie bis Januar 1999 abgeschlossen sein.
8. Das StBA arbeitet derzeit an Einführung eines statistischen Umfragesystems, das die Mindestanfordernisse für die Unternehmensstrukturstatistik der Gemeinschaft für die Bezugsjahre ab 1999 abdecken soll. Es wird geprüft, ob der Erfassungsbereich des Primärerhebungssystems auf Unternehmen mit weniger als 20 Arbeitnehmern ausgedehnt werden kann, und zwar aufgrund einer relativ kleinen Stichprobe, bei der ein abgekürzter Fragebogen benutzt werden soll. Der Umfang

und Inhalt der auf diese Weise gesammelten Informationen über die in diesem Teil des Erhebungssystems erfaßten kleineren Unternehmen könnte den Ausgangspunkt bilden für die Schätzung von Populationsparametern wichtiger SBS-Variablen. Grundgesamtheiten für diesen Schätzvorgang liefert der Inhalt der in dem neuen statistischen Unternehmensregister gehaltenen Felder - was den Bestimmungen der Registerverordnung entspricht. Nach den Vorstellungen des StBA soll die Aktualisierung des neuen statistischen Unternehmensregister aufgrund von Informationen aus vier Verwaltungsregistern erfolgen, die durch regelmäßige Informationen aus statistischen Primärerhebungen ergänzt werden sollen. Auf diese Weise hofft man, eine zusätzliche Belastung der Unternehmen vermeiden zu können, zumal dieser Punkt von höchster Ebene mit besonderem Nachdruck verfolgt wird.

9. Hinsichtlich der Daten für die Unternehmensstrukturstatistik und die Konjunkturstatistik der Gemeinschaft und insbesondere der Felder, für die keine oder nur wenige nationale Statistiken existieren (NACE I, K, M, N, O) wird darüber diskutiert, ob diese Informationen von anderen Quellen abgeleitet werden können. Es ist nicht möglich, für diesen Zweck eine neue, vierteljährliche statistische Primärerhebung zu schaffen. Unter den zur jährlichen Aktualisierung des Unternehmensregisters genutzten administrativen Quellen sind zwei, die auch Monats- und Vierteljahresdaten über die Zahl der Arbeitnehmer und über Umsätze produzieren. Diese Daten könnte man in Kombination mit dem Unternehmensregister zur Schätzung statistischer Daten verwenden. Es ist aber noch nicht sicher, ob man es einrichten kann, daß diese Daten von den Verwaltungsquellen tatsächlich häufiger und für den vorgesehenen Verwendungszweck rechtzeitig geliefert werden.

Besonderheiten des deutschen Systems

10. Im Hinblick auf die Nutzung administrativer Quellen für statistische Zwecke interessieren insbesondere die folgenden spezifischen Merkmale des deutschen Systems:
 - 1) mit wenigen Ausnahmen sind statistische Aktivitäten (dazu zählt auch die Nutzung administrativer Quellen für statistische Zwecke) auf Bundesebene nur möglich, wenn eine spezifische gesetzliche Grundlage geschaffen ist;

- 2) die empfindliche Reaktion der Öffentlichkeit auf Probleme der Vertraulichkeit und des Datenschutzes verhindert die Einführung gemeinsamer Kennnummern zur Identifizierung von Unternehmen in den Daten-systemen verschiedener Verwaltungszweige;
- 3) die Erfassung statistischer Informationen fällt in die Zuständigkeit der Länder, und das StBA greift dabei in Detailfragen nicht ein.

Literatur- und Quellenangaben

Statistikregistergesetz (Bundesgesetzblatt, Bonn, Juni 1998)

"Möglichkeiten verstärkter Nutzung von Verwaltungsdaten für Zwecke der Wirtschaftsstatistik und zur Entlastung der Wirtschaft von statistischen Berichtspflichten". (Institut für Wirtschaftsforschung, Tübingen, September 1998),

=====

E L L Á D A

=====

Industrie, Bauwirtschaft, Handel und Dienstleistungen (NACE Rev.1: D,E,F,G,H,I) insbesondere KMU.

Die institutionelle Basis

1. Um 1910 wurden innerhalb einzelner Ministerien statistische Abteilungen gebildet. Die Schaffung eines nationalen Statistikbüros erfolgte erst später. Das Statistikgesetz von 1956 begründete den Nationalen Statistikdienst Griechenlands (NSG) als eigenständige staatliche Behörde im Zuständigkeitsbereich des Wirtschaftsministeriums. Der NSG besteht aus einem Zentralamt mit 15 Abteilungen, den statistischen Dienststellen in verschiedenen Ministerien, staatlichen Einrichtungen und Behörden und regionalen Zweigstellen in jedem der 51 Verwaltungsbezirke Griechenlands (nomoi). Das Personal aller dieser Dienststellen untersteht dem NSG.
2. Das Gesetz von 1956 wurde in weiteren Gesetzen von 1986, 1988, 1989, 1991 und 1996 fortentwickelt. In ihrer Gesamtheit ermächtigen sie den NSG, alle für inländische und internationale Zwecke benötigten Statistiken zu erstellen und die dafür erforderlichen Daten zu erfassen, zu klassifizieren, zu verarbeiten und zu analysieren. Zu den Aufgaben des NSG gehört insbesondere die Koordinierung der Aktivitäten der Abteilungen des Zentralamts mit der Arbeit der den Ministerien angegliederten statistischen Dienste, um ein statistisches Gesamtprogramm für das Land zu gewährleisten, "Überschneidungen zu vermeiden, die Kosten zu begrenzen und für Richtigkeit, Genauigkeit und allgemeine Akzeptanz der Daten zu sorgen". Der NSG unterbreitet den Entwurf des statistischen Arbeitsprogramm dem Wirtschaftsminister zur Entscheidung. Soweit andere Ressorts betroffen sind, erfolgt die Entscheidung in Abstimmung mit den jeweils zuständigen Ministern.

Der rechtliche Rahmen

3. Das Gesetz von 1996 enthält Bestimmungen über die Bereitstellung von Daten aus administrativen Quellen und die Erstellung von Registern für statistische Zwecke. Alle Verwaltungsstellen sind verpflichtet, dem NSG die Informationen zu liefern, die dieser für statistische Zwecke benötigt. Die Verpflichtung zur Bereitstellung statistischer Informationen ist im Gesetz auch allgemeiner definiert; insbesondere ist klargestellt, unter welchen Umständen solche Informationen als vertraulich zu behandeln sind. In Fragebögen, Tabellen usw. muß angegeben sein, wenn die Informationen für fiskalische Zwecke oder für das militärische Aufgebot benutzt werden können. Ist dies nicht der Fall, gilt der Inhalt als vertraulich und darf von den Behörden weder für Zwecke der Erhebung von Steuern oder Abgaben noch im Zusammenhang mit Gerichtsverfahren verwendet werden.

Das Unternehmensstatistiksystem

4. Derzeit erstellt der NSG strukturelle und konjunkturbezogene Wirtschaftsstatistiken auf der Grundlage von statistischen Erhebungen. Als Stichprobenrahmen für alle Erhebungen vom Bezugsjahr 1995 an dient das neue Unternehmensregister. Dieses Register beruht auf Informationen aus dem vom Finanzministerium geführten MwSt-Register. Das MwSt-Register enthält für jede Einheit eine Eintragsnummer, den Namen und die Anschrift des Unternehmens, seine Haupttätigkeit (nach der 4-stelligen NACE-Rev.1-Systematik), den Umsatz, die Zahl der

Beschäftigten und die Rechtsform. Wenn sich bei einer Jahreserhebung eine Veränderung in der Branchenzugehörigkeit eines Unternehmens zeigt, wird diese in der folgenden Erhebung berücksichtigt.

5. Für Strukturstatistiken für die Bezugsjahre ab 1996 existiert eine vollständige Zählung aller fachlichen Einheiten auf örtlicher Ebene (örtlichen FE) mit 10 oder mehr Arbeitnehmern; die örtlichen FE geringerer Beschäftigung sind stichprobenmäßig erfaßt. Das NSG glaubt, daß diese kleineren Einheiten nur etwa 5% der Gesamtumsätze und der Wertschöpfung beitragen, was, wenn es sich bestätigt, derartige Stichproben unwirtschaftlich erscheinen ließe. Zur Überprüfung dieser Hypothese wird man eine aufgrund der im MwSt-(und Unternehmens-)register enthaltenen Umsatz- und Beschäftigungsdaten durchzuführende Schätzung der Gesamtunternehmenspopulation heranziehen müssen. Eine kürzlich vom NSG durchgeführte Stichprobenerhebung ergab für Kleinunternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten je nach Branche sehr unterschiedliche Ergebnisse: in der (NACE Rev.1) Klasse 15 lag der Wertschöpfungsanteil bei 10%, in Klasse 16 dagegen nur bei 1%.

Fortschritte, Probleme und Pläne

6. 1993 hat der NSG eine Durchführbarkeitsstudie zur Nutzung administrativer Quellen bei der Beschaffung unternehmensbezogener Informationen durchgeführt. Ausgelöst wurde diese Studie einerseits durch den Wunsch, die Unternehmen von statistischen Berichtspflichten zu entlasten und andererseits durch das Streben des NSG nach Verringerung der von ihm zu tragenden Erhebungskosten. Es zeigte sich aber, daß das MwSt-Register tatsächlich die einzige für die Zwecke des NSG nutzbare Quelle war. Andere Quellen, z.B. die Register der Handelskammern oder der Fachverbände, enthielten nur Teile der im MwSt-Register erfaßten Daten. Der NSG hat daher vorerst keine Pläne, die Möglichkeiten der statistischen Nutzung von Verwaltungsquellen weiter zu erkunden.

Besonderheiten des griechischen Systems

7. Die ständige Anwesenheit von NSG-Personal in den verschiedenen Ministerien könnte dazu beitragen, den Zugang zu administrativen Datenquellen zu öffnen - wenn dies für nützlich erachtet wird.

=====

E S P A Ñ A

=====

Das statistische Institut Spaniens (Instituto Nacional de Estadística - INE) nutzt administrative Datenquellen bisher allein für den Aufbau seines statistischen Unternehmensregisters. Derzeit läuft eine Untersuchung über Möglichkeiten einer erweiterten Nutzung solcher Quellen im Zusammenhang mit statistischen Erhebungen, insbesondere zu Erfassung der bisher fehlenden Informationen über Alleinunternehmer. Das grundlegende Statistikgesetz bestärkt das INE in seinen Bestrebungen, in allen Bereichen des spanischen Statistikwesens Verwaltungsquellen zu nutzen. Weitere Bestimmungen des gleichen Gesetzes über die Vertraulichkeit der Daten sollen helfen, Konflikte mit der nationalen Gesetzgebung über den Schutz persönlicher Daten zu vermeiden. Die spanischen Erfahrungen mit Bemühungen um die Lösung von Problemen, die für das amtliche Statistikwesen aus der Tatsache erwachsen, daß sich das Land von einem streng zentralistischen Staat auf eine stärker dezentralisierte Organisation zubewegt, sind eher von allgemeinem Interesse.

Die institutionelle Basis

1. Das schon 1856 gegründete Amt für allgemeine Statistik des Königreichs wurde 1945 in das Nationale Statistikinstitut (INE) umgewandelt. Das Gesetz über das staatliche Statistikwesen aus dem Jahr 1989 gab dem INE einen höheren Status innerhalb der Regierung und sicherte seine wissenschaftliche Unabhängigkeit in Statistikfragen. Heute ist das INE eine unabhängige Behörde, die dem Ministerium für Wirtschaft und Finanzen angeschlossen ist. Neben der Zentralorganisation in Madrid besitzt das INE Zweigstellen in jeder der 50 Provinzen des Landes, die die lokalen Komponenten der nationalen Statistiken beisteuern. Das Gesetz von 1989 regelte auch die einschlägigen Beziehungen zwischen der Zentralregierung und den Regierungen der 17 autonomen Regionen, die berechtigt sind, für ihre eigenen Zwecke unabhängige statistische Aktivitäten zu unternehmen. Eine weitere Dimension des spanischen Statistiksystems ergibt sich aus der Tätigkeit der statistischen Abteilungen anderer Ministerien der Zentralregierung, die mit dem INE zusammenarbeiten, im Rahmen ihrer jeweiligen Ressorts jedoch eigene Statistiken erstellen, von denen einige auch auf Provinzebene anzutreffen sind.
2. Das INE ist zuständig für die Gesamtkoordinierung der von der nationalen

Verwaltung erbrachten statistischen Dienste. Es überwacht diese Dienste vom technischen Standpunkt und bemüht sich um die Harmonisierung bzw. Standardisierung der Begriffe, Definitionen, Klassifizierungssysteme und Methodiken aller im staatlichen System erstellten Statistiken. Fragen dieser Art werden regelmäßig in einem interministeriellen Statistik-Ausschuß behandelt, dem - unter dem Vorsitz des Präsidenten des INE - neben den INE-Direktoren Vertreter aller auf Ministerialebene bestehenden Statistikdienste angehören. Dieser Ausschuß kann u.a. die Einbeziehung bestimmter Projekte in den nationalen Statistikplan vorschlagen. Der ebenfalls unter dem Vorsitz des INE-Präsidenten tagende interterritoriale Statistikausschuß hat die gleiche Aufgabe hinsichtlich der fachlich-statistischen Beziehungen zwischen der Zentralverwaltung und den Statistikdiensten der autonomen Regionen. Die Zusammenarbeit zwischen dem Zentralstaat und den Regionalsystemen beruht auf freiwilligen Vereinbarungen und Übereinkommen über die Beteiligung der Regionen an einigen oder allen Phasen nationaler Statistikprogramme.

3. Das INE formuliert den nationalen Statistikplan, der neben dem INE selbst auch die Statistikdienste der Ministerien, der autonomen Regionen und der örtlichen Gebietskörperschaften einschließt. Der für vier Jahre erstellte

Plan gliedert sich in jährliche Arbeitsprogramme, die jeweils durch königlichen Erlaß genehmigt werden. Alle im Plan aufgeführten Arbeiten müssen ausgeführt werden; als "nationale Statistiken" gelten alle im Plan aufgeführten Statistiken, gleich ob diese Statistiken aus Erhebungen oder aus administrativen Quellen stammen. Der Hohe Rat für Statistik, dem neben dem Wirtschafts- und Finanzminister als Vorsitzendem führende Vertreter der Statistikknutzer und Datenlieferanten angehören, beschließt eine Stellungnahme zum Entwurf des Statistikplans, die allerdings nicht bindend ist.

Der rechtliche Rahmen

4. Das Gesetz von 1989 definiert die Aufgaben des INE und regelt seine Beziehungen zu den anderen Teilen des spanischen Statistiksystems. Eine der spezifischen Aufgaben des INE ist die "Nutzung administrativer Quellen für statistische Zwecke und die Förderung der Nutzung solcher Quellen durch die anderen staatlichen Statistikdienste". Das Gesetz spezifiziert auch die Aufgaben der statistischen Dienste der Ministerien und erwähnt dabei u.a. "die statistische Nutzung von Daten administrativen Ursprungs aus dem Ressort,... dem sie angeschlossen sind". Ferner heißt es, daß "die Ministerien ihrerseits ihre Register und Unterlagen, soweit sie von statistischem Nutzen sein können, bereinigen und ggf. computerisieren sollen, um die Verwendung der Verwaltungsdaten für statistische Zwecke zu erleichtern", und daß sie "die in diesen Registern und Unterlagen enthaltenen Informationen den interessierten Stellen zu den in den einschlägigen Rechtsvorschriften festgelegten Bedingungen zur Verfügung stellen. Im Hinblick auf die regionale Dimension wird dem interterritorialen Statistikausschuß die Aufgabe zugewiesen, "die gemeinsame Nutzung der an den verschiedenen administrativen Quellen anfallenden Daten (soweit sie sich für die Erstellung von Statistiken für staatliche oder regionale Zwecke eignen) durch die staatlichen und autonomen Dienste zu fördern".
5. Das vorgenannte Gesetz enthält auch Bestimmungen über die Verpflichtung zur Beantwortung statistischer Umfragen und zur statistischen Geheimhaltung. Die Beantwortung einer statistischen Befragung ist nur dann obligatorisch, wenn sie in einem für diesen

Zweck erlassenen statistischen Gesetz ausdrücklich vorgesehen ist. In der Praxis werden wiederholte und im nationalen Statistikplan vorgesehene Erhebungen zwecks Erlangung der erforderlichen Genehmigung in einem Anhang zum Haushaltgesetz als notwendiges technisches Mittel aufgeführt. Das Gesetz von 1989 ist auch relativ strikt in Fragen der statistischen Geheimhaltung, die übrigens für alle Teile des statistischen Systems gilt. Wie ein fachkundiger Kommentator (Georges Als) schreibt, können "individuelle Daten zwischen den statistischen Diensten nur für statistische Zwecke übermittelt werden, und auch dies nur unter der Bedingung, daß der empfangende Dienst über die erforderlichen Mittel verfügt, um die Geheimhaltung zu wahren". Eine wichtige Auswirkung dieses allgemeinen Ansatzes ist darin zu sehen, daß es dem INE gelungen ist, die Statistik außerhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes von 1992 über die automatische Verarbeitung persönlicher Daten zu halten.

6. Das Gesetz von 1989 ermächtigt die staatlichen Statistikdienste, von allen in Spanien ansässigen natürlichen oder juristischen Personen, einschließlich anderer staatlicher Institutionen, der autonomen Regionen und der örtlichen Behörden Daten anzufordern. Wenn administrative Quellen für statistische Zwecke benötigt werden, sind die Behörden, die diese Quellen verwalten, zu "schneller und wirksamer Zusammenarbeit" verpflichtet. Ausgenommen sind nur die mit der Landesverteidigung und der Staatssicherheit betrauten Behörden. In der Praxis sind auch Steuerdaten ausgenommen, die wegen ihres sensiblen Charakters nur in anonymisierter und aggregierter Form übermittelt werden dürfen.

Das Unternehmensstatistiksystem

7. Das INE selbst benutzt administrative Datenquellen derzeit nur für den Aufbau seines zentralen Unternehmensregisters (DIRCE). Alle Konjunktur- und Wirtschaftsstrukturstatistiken werden weiterhin mit Hilfe statistischer Erhebungen erstellt, für die DIRCE den statistischen Rahmen liefert. Beim Aufbau und bei der laufenden Pflege bzw. Aktualisierung von DIRCE werden die folgenden Verwaltungsquellen eingesetzt:

Aus dem Besteuerungssystem

- Daten zur Gewerbesteuer (IAE),

- Daten zur Einkommensteuer (IRPF),
- Besondere Aktionen bei den MwSt- und Körperschaftssteuerdaten

Aus dem Sozialversicherungssystem

- Unterlagen über Beiträge und Beitragspflichtige.
8. Für die Zwecke der Strukturstatistik ist INE dabei, ein System jährlicher Industrie-Erhebungen einzuführen, das aus einer Kernumfrage bei ca. 40.000 Einheiten und zusätzlichen, geringer gestreuten Umfragen zu Spezialthemen wie FuE- und Umweltstatistiken besteht. Die jährlichen Erhebungen erfassen derzeit alle Unternehmen ab 20 Arbeitnehmern, während die Einheiten mit 1-19 Arbeitnehmern stichprobenmäßig einbezogen sind. Die Unternehmen ohne Arbeitnehmer (Alleinunternehmer, Selbständige) sind nicht erfaßt, da sie einerseits schwer nachzuhalten sind und auch Probleme bei der Beantwortung der Umfrage haben und andererseits auch nur einen relativ geringen Beitrag zur gesamten Wirtschaftsleistung leisten.
9. Auf dem Gebiet der Konjunkturstatistik hat das ebenfalls dem Wirtschafts- und Finanzministerium unterstellte Institut für finanzpolitische Studien IEF versuchsweise aus den monatlichen MwSt-Erklärungen der großen Unternehmen einen Umsatz-Index abgeleitet. Ein Vergleich mit einem durch Überlagerung der vom INE getrennt erstellten Indices für Industriepreise und Industrieproduktion entwickelten Kompositindex für alle Unternehmen zeigte ermutigende Ergebnisse. Das IEF erklärte, daß es im weiteren Verlauf dieser Arbeit möglich wäre, Unterschiede zwischen den MwSt-Daten und den statistischen Quellen auf Unternehmensebene abzugleichen, da die Steuerkennnummer sowohl in den Erhebungen des INE als auch in DIRCE und den MwSt-Unterlagen erscheint. Vorerst bestehen bei dem INE keine Pläne für weitere gemeinsame Arbeiten mit dem IEF an diesen Projekt; man erwägt die Möglichkeit, den neuen Index zunächst in einer Abteilung der Finanzverwaltung zu ermitteln und zu veröffentlichen. Beim Start dieses Projekts könnte das INE durch temporäre Delegation von Fachkräften und entsprechende Überwachung der Arbeiten helfen.

10. Hier ist anzumerken, daß das IEF innerhalb der Finanzverwaltung für die Jahre 1989-95 einige jährliche Statistiken erstellt hat, die ausschließlich auf Steuerdaten beruhen. Die drei veröffentlichten Statistiken enthalten Variable wie die Zahl der aktiven und pensionierten Arbeitnehmer, die Zahl der nicht als Kapitalgesellschaften betriebenen Unternehmen, die Wertschöpfung, der Umsatz, die Aus- und Einfuhren, die Lohnsumme usw. sowie die Zahl der Kapitalgesellschaften und deren Jahresabschlußdaten. Die steuerlichen Quellen, auf die sich diese Statistiken stützen, sind im wesentlichen die oben bereits genannten: neben der MwSt die persönliche Einkommensteuer (IRPF), die Gewerbesteuer (IAE) und die Körperschaftssteuer (IS). Zu den noch offenen Problemen zählt die Abgrenzung der örtlichen Einheiten innerhalb der Unternehmen und die korrekte Bestimmung der Beschäftigung auf Unternehmensebene. Die Zukunft dieser registergestützten Statistiken ist abhängig vom Zustandekommen einer zufriedenstellenden Regelung zwischen dem INE und der Finanzverwaltung.

Fortschritte, Probleme und Pläne

11. Das spanische Statistiksysteem ist in den letzten Jahren weitgehend umgebaut worden, und die dabei beteiligten Stellen sind noch dabei, ihre gemeinsamen Arbeitsverfahren zu verfeinern. Nach Ansicht der Beteiligten könnte ein nützlicher nächster Schritt darin bestehen, durch Vereinbarungen oder durch gesetzliche Bestimmungen zur Erleichterung der Nutzung administrativer Quellen für statistische Zwecke die Zusammenarbeit der verschiedenen Stellen enger zu gestalten. Ein spezifisches Anliegen des INE ist die Schließung der in seinem System statistischer Erhebungen bestehenden Informationslücke bei den Alleinunternehmern. INE prüft derzeit die Möglichkeiten, durch Nutzung administrativer Quellen definitive Angaben über diese Gruppe zu erhalten. Die Ergebnisse dieser Studie sollten gegen Ende 1998 vorliegen.

Besonderheiten des spanischen Systems

12. Im Hinblick auf die Nutzung administrativer Quellen für statistische Zwecke interessieren insbesondere die folgenden spezifischen Merkmale des spanischen Systems:

1) das grundlegende Statistikgesetz enthält Bestimmungen über die statistische Geheimhaltung, die darauf angelegt sind, Probleme mit der Gesetzgebung über die Verarbeitung persönlicher Daten (z.B. im Fall der Alleinunternehmer) zu vermeiden;

2) die Entwicklung des statistischen Systems ist gekennzeichnet von einer weitgehenden funktionalen und räumlichen Dezentralisierung.

Literatur- und Quellenangaben

FRANCE

Das Nationale Institut für Statistik und Wirtschaftsstudien (Institut national de la statistique et des études Économiques - INSEE) verbindet eine lange und ausgiebige Zusammenarbeit mit anderen Teilen der staatlichen Verwaltung bei der Nutzung administrativer Quellen für Zwecke der Unternehmensstatistik. INSEE betreibt für die Gesamtheit der Verwaltung das zentrale Unternehmensregister (SIRENE), und für alle Amtsgeschäfte, die Unternehmen betreffen, ist die Anwendung der von INSEE den Unternehmen (SIREN) und Betrieben (SIRET) zugeteilten Kennnummern gesetzlich vorgeschrieben. Die laufende Pflege und Aktualisierung von SIRENE erfolgt in einem Netz von Informationsströmen, die von vielen verschiedenen Amtsstellen ausgehen - so z.B. von den "Zentren für amtliche Formalitäten", die als eine Art "One-stop-shop" für die mit der Anmeldung von Unternehmen verbundenen Vorgänge dienen. Zu den Quellen für die verschiedenen Aspekte der laufenden Arbeit an SIRENE zählen insbesondere die monatlichen MwSt-Erklärungen, die für Steuerzwecke eingereichten Jahresabschlüsse (BIC) und die von den Arbeitgebern abzugebenden Jahreserklärungen für die Sozialversicherung (DADS). Die sowohl in DADS als auch in SIREN erscheinenden SIRET-Nummern erleichtern die Abgleichung der in den beiden Quellen enthaltenen Datensätze. Die MwSt-Quelle dient auch zur Ermittlung eines monatlichen Umsatz-Indexwerts, aber abgesehen davon beruht die Konjunkturstatistik auf statistischen Erhebungen. BIC und in zunehmendem Maße auch DADS liefern wichtige Beiträge zur Unternehmensstrukturstatistik. Die primäre Quelle für Unternehmen ab 20 Arbeitnehmern ist die jährliche Unternehmensbefragung (EAE), während die Kombination der Quellen BIC und EAE in der Datenbank SUSE die Grundlage für die Schätzung der benötigten Daten für die kleineren Unternehmen liefert. Die DADS-Quelle in Verbindung mit dem Unternehmens-Stichprobenauswahl-Programm OCEAN dient auch als Ausgangspunkt für statistische Erhebungen über die Lage am Arbeitsmarkt. Das französische Statistikrecht ermöglicht die Übertragung von Verwaltungsdaten für statistische Zwecke, verpflichtet aber nicht zu solchen Datentransfers. Aus diesem Grunde und auch im Hinblick auf den teilweise dezentralisierten Charakter des französischen Statistikwesens unterhält INSEE ein ganzes System formeller Verwaltungsprotokolle zur Regelung der Ströme der von ihm benötigten administrativen Daten. Bei identifizierbaren Daten über Einzelpersonen werden die Rechtsvorschriften über den Schutz der Privatsphäre strikt angewendet, was aber die Verfügbarkeit von Informationen über Ein-Mann-Unternehmen in der Praxis nicht behindert. Die Bemühungen des INSEE auf dem Gebiet der Koordinierung von Statistik und Rechnungslegung haben dazu beigetragen, die Effizienz der Nutzung administrativer Quellen für statistische Zwecke weiter zu steigern. So sind die staatlichen Behörden z.B. verpflichtet, die statistischen Branchen- und Produktklassifizierungen zu benutzen, für die INSEE zuständig ist. INSEE hat auch mitgewirkt an der Entwicklung des allgemeinen Plans für die Rechnungslegung (PCG), in dem Form und Inhalt der Jahresabschlüsse der Unternehmen festgelegt sind. Auch die für die Dateien BIC und DADS entwickelten Formate berücksichtigen den PCG.

Einführung

1. Die statistische Nutzung administrativer Datenquellen hat in Frankreich eine lange Tradition. Erste Versuche zur Auswertung staatlicher Unterlagen mit Hilfe elektromechanischer Anlagen begannen schon vor mehr als 60 Jahren, und die Einführung eines nationalen Systems zur Registrierung persönlicher Kennnummern (NIR) datiert von 1941. Der

Fortschritt auf diesem Gebiet beschleunigte sich in der Nachkriegszeit, äußerlich erkennbar an der 1946 erfolgten Gründung des Nationalen Instituts für Statistik und Wirtschaftsstudien (INSEE) als eigenständige Generaldirektion im Finanzministerium. Auf wirtschaftspolitischem Gebiet führte die von der nationalen Planungskommission (CGP) vorgegebene Agenda zur systematischen Erstellung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und zur

Vereinheitlichung des Formats der von den Unternehmen vorzulegenden Jahresabschlüsse nach dem allgemeinen Plan für die Rechnungslegung (PCG). In diese Zeit fiel auch die Entwicklung eines offiziellen Umfelds für die Zusammenarbeit verschiedener Verwaltungsstellen zur Erstellung von Wirtschaftsstatistiken unter Einbeziehung sowohl administrativer als auch statistischer Quellen. Zu den Verwaltungsstellen, die damals mit INSEE zusammenzuarbeiten begannen, zählten verschiedene Sozialversicherungsämter und die ebenfalls zum Finanzministerium gehörende Generaldirektion Steuern (DGI).

2. Unter dem Einfluß der Erfordernisse der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung begann das amtliche System der Unternehmensstatistik im Laufe der mittleren Jahrzehnte dieses Jahrhunderts Gestalt anzunehmen. Es wurde eine grundlegende Trennung vorgenommen zwischen der branchenspezifischen Produktionsstatistik und einer Statistik der Wirtschaftszweige, denen entsprechende Beobachtungseinheiten, wirtschaftliche Klassifizierungen, Begriffe und Definitionen zugeordnet wurden. Eines der Ziele bestand darin, ein vollintegriertes System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zu schaffen, in dem eine Ebene von "Zwischenrechnungen" dazu dienen würde, einen kohärenten Zusammenhang zwischen der Rechnungslegung der Unternehmen auf mikro-ökonomischer Ebene und der hochaggregierten Gesamtrechnung auf makro-ökonomischer Ebene herzustellen. Die Erfassung der Branchen-Produktionsstatistiken war angesichts der Knappheit während der Kriegsjahre an Fachverbände, Kammern etc. delegiert worden, die in ihrer Eigenschaft als "zugelassene Organisationen" ermächtigt waren, obligatorische Erhebungen durchzuführen. Diese Regelung wurde beibehalten und im Statistikgesetz von 1951 formell anerkannt.
3. In der Folgezeit haben sich die Möglichkeiten der Nutzung administrativer Quellen für unternehmensstatistische Zwecke mehr oder weniger parallel zu den Fortschritten in der Informationstechnik ausgeweitet. Meilensteine in dieser Entwicklung waren die gegen Ende der 60er Jahre zwischen den Verwaltungsstellen eingeführte automatische Datenübertragung (zunächst mittels Lochstreifen und später durch andere, elektronische Verfahren), der 1973 beginnende Aufbau eines dualen administrativ-statistischen Unternehmensregisters (SIRENE) und die seit 1976 betriebene Erstellung

relationaler Datenbanken. Seither sind zwei Faktoren aufgetreten, die auf unterschiedliche Weise Einfluß darauf genommen haben, inwieweit Verwaltungsdaten für statistische Zwecke zugänglich gemacht und analysiert werden können. Einer dieser Faktoren, die Bemühungen um Entlastung der Wirtschaft von Berichtspflichten bei statistischen Erhebungen, befürwortet eine stärkere Nutzung administrativer Quellen. Der andere Faktor neigt dagegen eher zu einer Einschränkung dieser Nutzung und insbesondere der Vernetzung von Datenbanken: es ist die zunehmende Sorge um den Schutz der Privatsphäre des Einzelnen - ein Punkt, der im folgenden noch näher behandelt ist. Die derzeitige Situation ist zu einem guten Teil Ausdruck des Widerstreits dieser beiden Faktoren.

4. Das derzeitige Ausmaß der Nutzung statistischer Quellen ist auch weitgehend beeinflusst von der Zugänglichkeit und der Aktualität der von den verschiedenen Zweigen der öffentlichen Verwaltung entwickelten administrativen Quellen. Speziell im Bereich der Statistik der Wirtschaftszweige gibt es drei administrative Quellen, die nun schon seit mehr als 40 Jahren genutzt werden:
 - die von der DGI gelieferte Datei der monatlichen MwSt-Erklärungen (CA3);
 - die ebenfalls von der DGI gelieferten Jahressteuererklärungen über Gewinne in Industrie und Handel (BIC);
 - die in den Jahreserklärungen der Arbeitgeber gegenüber den Steuer- und Sozialversicherungsbehörden angegebenen Sozialdaten.

Die genannten administrativen Quellen spielen eine gewisse Rolle beim laufenden Unterhalt des nationalen Registersystems für Unternehmen und Betriebe (SIRENE) und bei der Erstellung struktureller Unternehmensstatistiken. (Die CA3-Quelle ist wichtig für den in Ergänzung zum Produktionsindex ermittelten monatlichen Verkaufsindex, ansonsten aber sind die Quellen für kurzfristige Konjunkturstatistiken eher statistischer Art). Der Betrieb des SIRENE-Registers stützt sich auf ein ausgedehntes, vielschichtiges Netz von "angeschlossenen Stellen" und "Informationspartnern", in dem die Daten aus den verschiedenen administrativen und statistischen Quellen umlaufen und in vielfacher Weise aufeinander einwirken.

Die institutionelle Basis

5. Die Zuständigkeit für den Betrieb des öffentlichen Statistiksystems (SSP), einschließlich der Erfassung und Erstellung von Unternehmensstatistiken ist in Frankreich heute aufgeteilt zwischen dem INSEE und den statistischen Diensten anderer Ministerien (SSM). Die genaue Abgrenzung der Zuständigkeiten variiert mit Veränderungen im Aufbau der Regierung, aber als allgemeine Regel gilt, daß das INSEE die Koordinierung des öffentlichen Statistikwesens besorgt, während den SSM die Erfassung und Präsentation von Informationen für die von ihren jeweiligen Ministerien betreuten großen Wirtschaftsbereiche obliegt. Derzeit gehören zu den SSM die statistischen Dienste der Ministerien für Landwirtschaft (SCEES), Industrie (SESSI), Verkehrs- und Bauwirtschaft (SES), Arbeit (DARES) und Umwelt (IFEN). Daneben gibt es noch einige weitere staatliche Einrichtungen, die wichtige statistische Aufgaben erfüllen, insbesondere die Zollverwaltung, die eine Außenhandelsstatistik produziert und die Bank von Frankreich, die verschiedene finanzielle Statistiken erstellt. Die rechtliche Basis für die Erfassung dieser Statistiken liegt aber außerhalb des Statistikgesetzes von 1951.
6. Auch die Industrie- und Handelskammern erstellen z.T. regelmäßige Statistiken. Mit der seltenen Ausnahme von im Auftrag des INSEE oder eines der SSM durchgeführten Erhebungen gelten diese Aktivitäten als private Umfragen. Weder die Kammern noch die sogenannten "zugelassenen Organisationen" gelten als Teil des öffentlichen Statistiksystems, in der Praxis sind sie aber - ähnlich wie viele andere Organisationen auf nationaler, regionaler oder örtlicher Ebene - doch in gewisser Weise in das System einbezogen. Die Entwicklung öffentlicher statistischer Quellen wie z.B. direkte Unternehmenserhebungen bleibt jedoch dem INSEE und den SSM vorbehalten.
8. Nur Daten, die im Rahmen der vom CNIS befürworteten und im jährlichen Dekret aufgeführten statistischen Erhebungen erfaßt wurden, gelten als "amtliche statistische Daten". Die grundlegende Unterscheidung zwischen statistischen und administrativen Aktivitäten ergibt sich aus der rechtlichen Grundlage für die Datenerfassung. Erfolgt die Erfassung aufgrund des Statistikgesetzes von 1951, handelt es sich um eine statistische Aktivität. Erfolgt die Erfassung dagegen aufgrund eines anderen Gesetzes, gelten die produzierten Daten als administrative Quelle. Jede als administrative Quelle eingestufte Datenerfassung muß aufgrund eines Verwaltungsverfahrens erfolgen, das derzeit von der Zentralstelle für die Erfassung und Revision von Verwaltungsverfahren (CERFA) genehmigt sein muß, einer direkt dem Premierminister unterstellten Behörde (die demnächst durch ein anderes Gremium ersetzt werden soll).
9. INSEE dient auch als Sekretariat für drei wichtige Ausschüsse des CNIS. Der erste dieser Ausschüsse ist der Genehmigungsausschuß, der als Erhebungskontrolle die Aufgabe hat, die Notwendigkeit neuer Erhebungen zu prüfen und die Durchführung bestehender zu überwachen. Der zweite ist der Vertraulichkeitsausschuß, der die Einhaltung der Regeln über die Offenlegung von Daten über identifizierbare Einheiten im Sinne der Geheimhaltungsvorschriften des Statistikgesetzes von 1951 überwacht. Der dritte ist der Berufungsausschuß, der sich mit den Maßnahmen befaßt, die bei Verweigerung angeforderter Informationen einzuleiten sind.
10. Die besondere Stellung des INSEE wird auch durch zwei weitere Formen seiner koordinierenden Rolle unterstrichen. Die eine ergibt sich aus der Anwendung statistischer Normen wie der für die Erstellung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung notwendigen statistischen Einheiten und Klassifizierungen. Hier ist insbesondere zu erwähnen, daß INSEE verantwortlich ist für die statistische Klassifizierung von Wirtschaftszweigen und Erzeugnissen und auch darüber zu wachen hat, daß diese in allen Teilen der öffentlichen Verwaltung angewendet

Institutionelle und statistische Koordinierung

7. INSEE verfügt über eine Reihe von Koordinierungsinstrumenten, die seine zentrale und führende Rolle innerhalb dieses Netzes sicherstellen. Der Generaldirektor des INSEE sitzt im nationalen Rat für statistische Informationen (CNIS), der das Recht hat, zum statistischen Programm konsultiert zu werden und jährlich eine Stellungnahme zu diesem

werden. Diese Klassifizierungen haben tatsächlich den Status einer im Verkehr der Verwaltungen untereinander obligatorischen Sprachregelung. Es gibt einen Erlaß, wonach sie "in (allen) amtlichen Texten, Entscheidungen, Dokumenten, Studien und Forschungsarbeiten sowie in den Datenverarbeitungssystemen der Verwaltungen anzuwenden sind". Die zweite Form der koordinierenden Funktion des INSEE ergibt sich aus dem von ihm wahrgenommenen Management des Unternehmensregisters SIRENE. Dieser Punkt wird hiernach unter "Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Unternehmensregister" näher beleuchtet.

Der rechtliche Rahmen und die Rolle der Verwaltungsprotokolle

11. Das grundlegende Gesetz über das INSEE von 1986 erlaubt es den Verwaltungsstellen - verpflichtet sie aber nicht - von ihnen vorgehaltene Informationen über juristische Einheiten und Einzelpersonen (ausgenommen Angaben über Gesundheit oder Sexualverhalten) dem INSEE oder den SSM zur ausschließlichen Verwendung zu statistischen Zwecken zu überlassen. Das Übertragungsinstrument ist in jedem Fall ein formelles und unterzeichnetes Protokoll, das je nach den im Einzelfall gegebenen Umständen bilateral auszuhandeln ist. Da sich die Umstände der Verwendung der Daten und die Bedingungen ihrer Lieferung im Laufe der Zeit ändern, müssen die Protokolle häufig neu ausgehandelt werden, was manchmal nicht einfach ist. Neue Vereinbarungen erfordern neue Protokolle, und der Beitritt weiterer Parteien zu einem bestehenden Protokoll erfordert neue Unterschriften. In einige Fällen ist eine Zahlung für die erbrachten Leistungen erforderlich, und auch dies richtet sich nach den gegebenen Umständen. Die Lieferung der CA3-Daten von der DGI an INSEE erfolgt tatsächlich kostenlos. Das INSEE bezahlt die DGI auch nicht für die DADS-Daten, soweit sie ihm direkt durch unter die Sonderregelung fallende Staatsbetriebe wie Air France oder die SNCF zugeschickt werden. Dagegen leistet INSEE eine Zahlung als Beitrag zu dem Verwaltungsnetz, das die von anderen Unternehmen oder bestimmten öffentlichen Körperschaften auf lokaler Ebene eingegebenen DADS-Daten verarbeitet.
12. Die Übermittlung von Daten zwischen Verwaltungsstellen fällt unter das Gesetz von 1978 über rechnergestützte Datensätze und den

Schutz der Privatsphäre. Wenn die Daten sich auf Einzelpersonen beziehen, die direkt oder indirekt identifizierbar sind, muß die mit dem Gesetz gebildete nationale Kommission für Datenverarbeitung und Persönlichkeitsrechte (CNIL) ihre Zustimmung geben, bevor eine Übermittlung der Daten möglich ist. In der Praxis ist dieses Gesetz für natürliche Personen wesentlich relevanter als für juristische Personen. Das INSEE meldet der CNIL die Einzelheiten von Erhebungen, die sich an einzelne Geschäftsleute wie z.B. Alleinunternehmer richten. In der Regel zeigt sich dann, daß die CNIL eher Bedenken bei Fragebogenpositionen hat, die persönliche Merkmale wie Ausbildung oder Staatsangehörigkeit betreffen als bei Fragen nach operativen Elementen wie Umsatz oder Lohnkosten. Es folgt daraus, daß Vorschläge für den Datenverbund unter Einbeziehung des NIR sehr sorgfältig geprüft werden, während die Benutzung der Unternehmens-Kennnummer aus dem SIRENE-Register nicht nur bei juristischen, sondern auch bei natürlichen Personen in der Regel ohne Einschränkung möglich ist.

Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Unternehmensregister

13. Die Verarbeitung administrativer Informationen über Unternehmen durch das INSEE erfolgt im Rahmen seiner im Gesetz von 1973 begründeten Aufgabe, das Unternehmensregister SIRENE im Interesse der gesamten öffentlichen Verwaltung zu betreiben. Von den etwa 1500 jeweils für alle administrativen Verpflichtungen bestimmter Unternehmensgruppen zuständigen Zentren für amtliche Formalitäten (CFE) werden dem INSEE laufend Schlüsseldaten über Gründungen und Schließungen von Unternehmen sowie über Änderungen ihres rechtlichen Status zugeleitet. INSEE erhält diese Meldungen in standardisiertem Format. Nach Prüfung und Verarbeitung der Daten verbreitet INSEE die Informationen innerhalb der Verwaltung - an "angeschlossene" Stellen (einschließlich der CFE) und an "Informationspartner" (darunter die SSM).
14. Ein wichtiger Teil der laufenden Arbeit des INSEE an dem Unternehmensregister ist die Zuweisung (oder Aktualisierung) einheitlicher Kennnummern für sämtliche Einheiten: SIREN-Nummern für alle Unternehmen und SIRET-Nummern für alle Betriebe. Ein 1994 verabschiedetes Gesetz bestimmt, daß die

Unternehmen in ihrem Verkehr mit der Verwaltung einheitliche Kennnummern verwenden müssen. In einem weiteren Gesetz von 1997 ist spezifiziert, daß sie die SIREN-Nummern benutzen müssen. Hierdurch wird die Verkopplung von unternehmensbezogenen Informationen aus verschiedenen amtlichen (und z.T. auch privaten) Datenbanken erheblich erleichtert.

15. Eine weitere wichtige Aufgabe des INSEE im Zusammenhang mit dem Management des Unternehmensregisters besteht in der Zuordnung eines Codes für die vorwiegende Tätigkeit (APE). Dieser Code wird der französischen Systematik der Wirtschaftszweige (NAF) entnommen, d.h. der nationalen Version von NACE Rev.1. Dieser zum öffentlichen Bereich gehörende Code ist für statistische Zwecke vorgesehen; er wird vom INSEE aufgrund der Angaben der Unternehmen zugewiesen. Es besteht eine gewisse Gefahr, daß andere Verwaltungen versucht sein könnten, diesen Code im Kontext ihrer eigenen Vorschriften zu nutzen, was zu Schwierigkeiten mit den Unternehmen führen könnte. INSEE ist aber der Meinung, daß dieser Nachteil keineswegs den großen Vorteil aufwiegt, der darin liegt, daß die meisten französischen Unternehmen nach einem einheitlichen APE-Code hoher statistischer Qualität erfaßt sind.

16. Im statistischen Bereich dient das SIRENE-Register hauptsächlich als Quelle für Statistiken zur Unternehmensdemographie und als Ausgangsbasis für direkte statistische Erhebungen. Die ursprünglich für SIRENE definierten Einheiten, die rechtliche Einheit (SIREN) und die örtliche rechtliche Einheit (SIRET) sind für diese Zwecke nicht ideal, zumal die Organisationsprinzipien dieses Unternehmensregistersystems letztlich aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung stammen. Das INSEE bemüht sich daher, echte statistische Einheiten zu schaffen, indem man als Unternehmen nur diejenigen rechtlichen Einheiten indentifiziert, die tatsächlich Entscheidungsbefugnisse über die Verwendung wirtschaftlicher Ressourcen ausüben, und die im SIRET verwendete örtliche rechtliche Einheit ergänzt durch eine örtliche wirtschaftliche Einheit (ETEC), die eine Gesamtheit örtlicher Produktionsfaktoren bezeichnet. Die diese Faktoren beherrschende örtliche rechtliche Einheit ändert möglicherweise ihre Anschrift, was bewirkt, daß sich die SIRET-Nummer ändert; die Faktoren selbst bleiben

aber tatsächlich die gleichen, weshalb die ETEC-Nummer unverändert bleiben soll.

17. Die Überprüfung und Aktualisierung der meisten der für diese Einheiten im SIRENE-Register enthaltenen grundlegenden Tätigkeits- und Statusvariablen erfolgt direkt oder indirekt aus den zuvor erwähnten administrativen Quellen. Im einzelnen werden diese Quellen für folgende Zwecke genutzt:
- die CA3-Quelle dient als Indikator für die Einstellung der Tätigkeit einer Einheit (wobei davon ausgegangen wird, daß die Nichtzahlung von MwSt über mehrere Monate vernünftigerweise als Anzeichen hierfür deuten ist);
 - die DADS-Quelle dient zur Aktualisierung der Registerdaten über die Beschäftigung bei rechtlichen Einheiten und Betrieben;
 - die BIC-Quelle dient zur Aktualisierung der im Registerdaten über die Umsätze der Unternehmen.

Die Aktualisierung der Wirtschaftszweig-Codes (APE) erfolgt dagegen unter Einschaltung von OCEAN, einem Hilfsprogramm, das für einen zweifachen Zweck geschaffen wurde: einerseits zur Steuerung der Stichprobenauswahl für Repräsentativerhebungen und andererseits zur systematischen Aktualisierung der Auswahlparameter aufgrund des Feedbacks aus den Erhebungen. Die Hauptquelle für die Aktualisierung der APE-Codes ist die jährliche Unternehmensbefragung (EAE). Da diese jedoch auf einer mehrschichtigen Stichprobe beruht, in der die KMU relativ schwach vertreten sind, können die APE-Aktualisierungen z.T. auch aus administrativen Quellen stammen. Bei Unstimmigkeiten mit den Unternehmen bemüht sich INSEE, zur Bestimmung des APE-Codes zusätzliche Informationen direkt von den Betroffenen zu erhalten.

Die Quellen der Unternehmensstatistik

18. Der Kern der zur Nutzung auf nationaler und europäischer Ebene produzierten Unternehmensstrukturdaten stammt aus dem schon seit langer Zeit bestehenden System der jährlichen Unternehmensbefragung (EAE). Diese Erhebung erfaßt derzeit etwa 190.000 Unternehmen, darunter alle 80.000 der obersten Größenklasse. Ging es traditionell bei der EAE

vor allem um die Brutto- und Nettowertschöpfung und deren Bestandteile, so werden neuerdings in zunehmendem Maße auch Leistungsfaktoren wie Wettbewerbsfähigkeit und Investitionstätigkeit angesprochen. Seit mehr als 20 Jahren betreut das INSEE auch das sog. einheitliche Unternehmensstatistiksystem (SUSE), eine Datenbank, die die mikroökonomischen Daten der EAE mit den im BIC-Register gesammelten Bilanz- und G&V-Rechnungsdaten von 2,4 Mio Unternehmen kombiniert. Die durch die Verwendung der SIREN-Nummern in beiden Systemen ermöglichte Parallelisierung der EAE- und BIC-Datensätze erbringt sinnvolle Ergebnisse, da der Inhalt beider Quellen den Normen des allgemeinen Plans für die Rechnungslegung (PCG) entspricht.

19. Durch Konzentration auf etwa 40 gemeinsame Variable, die für ca. 80.000 Unternehmen vorliegen, erreicht man, daß sich die beiden Quellen in SUSE auf dreierlei Weise ergänzen. Erstens wird der Bereich der erfaßten Unternehmen stark ausgeweitet, und damit verbessert sich zugleich auch die Basis für die Schätzung der Branchenzugehörigkeit der KMU. Zweitens führt das Abgleichen der Datensätze und das Füllen von Lücken zu einer Steigerung der Qualität beider Quellen (eine weitere Verbesserung ergibt sich aus zusätzlichen Informationen aus einer dritten Quelle, den bei den Handelsgerichten hinterlegten Jahresabschlüssen). Drittens lassen sich die operativen Daten der EAE kombinieren mit den Rechnungslegungsdaten des BIC-Registers. Damit wird SUSE die bestgeeignete Datenbank für vielfältige Informationen auf Unternehmensebene, über Produktion, Belegschaft, Investitionen und Finanzielle Ergebnisse. Zudem ermöglicht SUSE eine Gegenüberstellung von Wirtschaftszweigdaten und Branchenproduktionsdaten, und diese Gegenüberstellung ist zugleich die Grundlage für das "Zwischenrechnungs"system des INSEE, das eine Brücke schlägt zwischen den mikro-ökonomischen Daten der Unternehmensrechnung und der höchsten Aggregationsebene der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.
20. Der Hauptnachteil des BIC-Systems als Datenquelle liegt darin, daß es relativ lange dauert, bis die Ergebnisse verfügbar sind. So mußte u.a. auch ein Vorschlag, den die Betriebsergebnisse betreffenden Teil der EAE als Verdoppelung gleicher Angaben im BIC

einzustellen, aufgegeben werden, weil die BIC-Daten nicht schnell genug verfügbar sind, um den statistischen Erfordernissen zu genügen. Stattdessen wird man jetzt wohl beschließen, die KMU-Stichprobe im EAE-System je nach Branche nur alle 2-4 Jahre durchzuführen, um eine Art Benchmark für die auf den BIC-Werten beruhenden Schätzungen für die anderen Jahre zu liefern. Abgesehen davon bessert sich die Aktualität der BIC-Daten allmählich, sodaß die SUSE-Kampagne nun jeweils innerhalb von 19 Monaten nach dem Ende des Bezugsjahres abgeschlossen werden kann, weshalb es u.a. möglich war, eine der vier Versionen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung einzustellen. Ein weiterer, weniger beherrschbarer Nachteil ergibt sich aus der Herkunft der BIC-Daten aus der hochgradig dezentralisierten französischen Steuerverwaltung, die ca. 800 örtliche Finanzämter umfaßt. Unvermeidbare Übermittlungsverluste führen dazu, daß die Angaben für einige Unternehmen fehlen.

21. Hier ist auch eine mögliche Gefährdung der langfristigen Operabilität der beiden Quellen BIC und EAE zu erwähnen, auf die das INSEE hingewiesen hat. Der Inhalt beider Quellen entspricht den Normen des allgemeinen Plans für die Rechnungslegung (PCG), der den französischen Unternehmen vorschreibt, ihre Jahresabschlüsse in einem genormten Format und unter Einhaltung gemeinsamer Begriffe, Definitionen und Klassifizierungen vorzulegen. Die derzeit gültige Fassung des PCG aus dem Jahr 1982 berücksichtigt die für Format und Inhalt der Jahresabschlüsse vorgegebenen Modelle der Vierten und Siebenten EG-Richtlinie. Bei den aufeinanderfolgenden Fassungen des PCG sind die Statistiker und insbesondere auch die Spezialisten für die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung stets konsultiert worden, um sicherzustellen, daß die in der Rechnungslegung der Unternehmen enthaltenen Informationen zugleich relevante Daten für makro- und mikro-ökonomische Analysen liefern konnten. Derzeit arbeitet das für die Entwicklung weltweit gültiger Normen für die Rechnungslegung zuständige International Accounting Standards Committee (IASC) an Vorschlägen für neue Formen der Jahresabschlüsse. Dabei geht es vor allem um die Notwendigkeit, der zunehmenden Globalisierung der Unternehmenstätigkeit dadurch Rechnung zu tragen, daß alle in- und ausländischen Transaktionen in den Hauptabschlüssen angemessen berücksichtigt werden.

Bei den Statistikern ist man derzeit (August 1998) etwas besorgt darüber, daß die nationalen Auswirkungen dieser Vorschläge die Jahresabschlüsse der Unternehmen möglicherweise für Zwecke der amtlichen Statistik weniger nützlich machen könnten.

(vorläufige Ergebnisse innerhalb von 9 Monaten nach Ende des Bezugsjahres, und endgültige Ergebnisse innerhalb weiterer sechs Monate) und damit die Aufarbeitung der DADS-Daten für statistische Zwecke insgesamt erheblich zu erleichtern.

Die Quellen der Arbeitskräftestatistik

22. Wie verschiedene andere nationale Statistiksysteme, so hat die vom INSEE geführte Arbeitskräftestatistik neben wirtschaftlichen auch soziale Aspekte, und ihre Beobachtungseinheiten und ihre Analysen unterscheiden sich in mancher Hinsicht von denen der Unternehmensstatistik. Dementsprechend ist die Arbeitskräftestatistik zwar an die Unternehmensstatistik angeschlossen, nicht aber voll in sie integriert. Seit vielen Jahren ist die Hauptquelle für diesen statistischen Jahresbericht über die Einkünfte der Arbeitnehmer und (in geringerem Maße) für den zur Beschäftigungslage das Register der Sozialdaten-Jahreserklärungen (DADS), in denen die Arbeitgeber die an jeden einzelnen ihrer Arbeitnehmer gezahlten Löhne bzw. Gehälter angeben müssen. Auch dies funktioniert nach dem Prinzip des "One-stop-shop": die Arbeitgeber senden ihre Erklärungen an eine Sammelstelle, die sie zusammenfaßt und nach Bedarf an andere Stellen weiterleitet - u.a. an das INSEE. Das hierfür geschaffene interministerielle Sozialdaten-Transfersystem (TDS) erlaubt es den Unternehmen, ihre Daten der zuständigen Kontaktstelle auf Magnetband, Diskette oder (immer häufiger) auf elektronischem Wege zu übermitteln. Daneben gibt es aber nach wie vor noch viele Arbeitgeber, die ihre DADS-Daten weiterhin auf Papier einreichen.
23. Die volle Nutzung der DADS-Quelle ist noch in der Entwicklung. Das liegt u.a. an dem enormen Umfang dieses Informationssystems. INSEE erhält und verarbeitet jährlich etwa 2 Mio DADS-Erklärungen mit ca. 30 Mio Arbeitnehmer-"Zeilen". Zudem ist der Inhalt dieser "Zeilen" für eine statistische Analyse nicht besonders gut geeignet. Dennoch wurden erhebliche Mittel in eine Neugestaltung des Systems investiert, die um die Mitte der 80er Jahre begann und anfangs der 90er Jahre abgeschlossen wurde. Es gelang, die Datenqualität zu verbessern, eine regionale Dimension einzufügen und die Ergebnisse schneller verfügbar zu machen
24. Bei der Lösung des Problems, die DADS-Daten für statistische Zwecke brauchbar zu machen, ist das INSEE von der Tatsache ausgegangen, daß die DADS-Datensätze sowohl die SIRET-Nummern für die Betriebe der Arbeitgeber als auch die NIR-Nummern für die in diesen Betrieben beschäftigten Lohn- und Gehaltsempfänger enthalten. Somit war es möglich, das 1994er DADS-Register zusammen mit OCEAN als Rahmen für die Auswahl einer Stichprobe von Arbeitgebern und Arbeitgebern zu benutzen, die an einer Repräsentativerhebung zur Erlangung von Informationen über arbeitsmarktbezogene Variable teilnehmen sollten. Zu diesen Variablen gehörte die Gesamtzahl der Beschäftigten, die Gesamtzahl der im Jahr bezahlten Arbeitsstunden, der Jahres- und Monatslohn, die Bestandteile der jährlichen Zahlungen und sonstige Arbeitgeberleistungen. Die ausgewählten Teilnehmer wurden auch gebeten, die über sie in DADS gespeicherten und mit Genehmigung des SNIL auf den Fragebogen vordruckten persönlichen Daten zu überprüfen. Der Umfang und die Qualität der Antworten auf diese Erhebung erschienen gut genug, um planen zu können, die nationalen und europäischen Anforderungen an Informationen über die Einkommensstruktur und die Arbeitskosten auf neuartige Weise zu erfüllen: anstelle umfangreicher (und die Unternehmen entsprechend belastender) Erhebungen wird das INSEE die benötigten Informationen in Zukunft aus dem DADS-Register entnehmen - ergänzt durch zusätzliche statistische Erhebungen geringeren Umfangs.
25. Das INSEE nutzt den Umstand, daß SIRET-Felder sowohl in SIRENE als auch in DADS existieren, auch zur Aktualisierung der in SIRENE registrierten Beschäftigungsdaten, und zwar durch Abgleichen beider Dateien auf SIRET-Ebene. Das Vorhandensein eines NIR-Feldes in DADS ermöglicht eine Kontrolle der Vollständigkeit von DADS als Quelle. Eine weitere Möglichkeit der Nutzung des NIR-Feldes liegt in der Gegenüberstellung einzelner DADS-Zeilen für verschiedene Jahre, was eine sehr reiche Datenquelle für Längsschnittstudien eröffnet.

Besonderheiten des französischen Systems

26. Im Hinblick auf die Nutzung administrativer Quellen für statistische Zwecke interessieren insbesondere die folgenden spezifischen Merkmale des französischen Systems:

- 1) die Koordinierung innerhalb des Systems ist gewährleistet durch eine Kombination verschiedener Faktoren, bei denen das INSEE jeweils eine führende Rolle spielt: offizielle Ausschüsse, ein vom Rechnungswesen ausgehendes System nationaler statistischer Normen und die operative Verantwortung für ein Unternehmensregister mit zweifacher Zweckbestimmung;
- 2) die Überlassung administrativer Daten für statistische Zwecke ist in der Praxis geregelt durch eine Anzahl zwischenbehördlicher Protokolle, deren Notwendigkeit sich aus dem Ermessenscharakter des Statistikgesetzes von 1986 und der Prüfungsvorschriften des Datenschutzgesetzes von 1978 ergibt;
- 3) der praktische Zugriff zu manchen administrativen Daten (z.B. DADS) wird erheblich erleichtert durch die Praxis, verschiedene Verwaltungsakte der Unternehmen zu einer Sammelerklärung zusammenzufassen, die von einer Behörde geprüft und dann an die anderen interessierten Stellen weitergeleitet wird;
- 4) die verbreitete Anwendung der SIREN- und SIRET-Nummern eröffnet die Möglichkeit, Daten über Unternehmen und ihre Mitarbeiter aus verschiedenen Quellen miteinander zu verbinden; wegen Bedenken hinsichtlich des Schutzes der Privatsphäre von Einzelpersonen wird dies jedoch noch nicht voll genutzt;
- 5) die Jahresabschlüsse der Unternehmen, ihre Jahressteuererklärungen und die ihnen zugesandten statistischen Fragebogen entsprechen alle dem allgemeinen Plan für die Rechnungslegung (PCG); dies hilft (zumindest vorerst), die Berichtspflichten einzuschränken und die Analysemöglichkeiten zu verbessern.
- 6) erhebliche Anstrengungen dienen dem Zweck, den statistischen Wert administrativer Daten zu steigern: durch ihre Nutzung als Rahmen für statistische Erhebungen (DADS), durch synergistische

Kombination mit statistischen Quellen (BIC und EAE) oder durch Neudefinierung ihrer Grundeinheiten und Nutzung ihrer dynamischen Wechselwirkung (SIRENE);

- 7) statistische Quellen werden wahrscheinlich die Hauptquellen für Konjunkturstatistiken und für strukturelle Statistiken großer Unternehmen bleiben; KMU-Statistiken werden wahrscheinlich für die meisten Jahre auf Schätzungen beruhen, wobei man administrative Quellen mit benchmarkartigen statistischen Daten kombinieren wird.

Literatur- und Quellenangaben

Ein Überblick über das französische Statistiksistem findet sich in Band 1 von *"Organisation of Statistics in the Member States of the European Community"* von George Als (Eurostat, Luxemburg, Dezember 1992).

Eine Zusammenfassung der für die amtliche Statistik in Frankreich wichtigen Rechtsakte findet man in einem INSEE-Dokument mit dem Titel *"Textes de référence relatifs à la statistique publique (droit français)"* (INSEE, Paris, Januar 1998).

Eine Kurzbeschreibung des französischen Ansatzes zur Unternehmensstatistik im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bietet der Beitrag von Jean Albert zum Eurostat-Seminar über Unternehmensstatistik (Budapest, 18.-20. März 1992) unter dem Titel *"Liens entre la statistique d'entreprise et la comptabilité nationale"*.

Zahlreiche Aspekte der historischen Entwicklung des amtlichen französischen Statistikwesens sind in Band 2 der Sammlung *"Pour une histoire de la statistique"* (Economica/INSEE, Paris, 1987) behandelt. Hervorzuheben sind die Artikel von Volkoff, Benedetti, Hamaide, Teillet u. Volle, Begin u. Chiaramonti. Die in begrenzter Auflage erschienene Festschrift *"Cinquante ans d'INSEE - ou la conquête du chiffre"* (INSEE, Paris, 1996) beleuchtet insbesondere die frühen Jahre des Instituts.

Einen Bericht über neueste Entwicklungen bei SIRENE und der Unternehmensstatistik findet man in *Courrier des Statistiques* (englische Ausgabe Nr.3) (INSEE, 1997).

Einige neuere Ansätze und Fallstudien unter Verwendung amtlicher französischer Quellen sind beschrieben in den Beiträgen von Grandjean, Faure, Lagarde und Caille zum Eurostat-Seminar zu Fragen der Nutzung administrativer Quellen für statistische Zwecke (Luxemburg, 15.u-16. Januar 1997); siehe Sitzungsprotokoll (Eur-Op, Luxemburg, 1997).

=====

I R E L A N D

=====

In Irland werden die meisten amtlichen Statistiken, einschließlich der im Rahmen der Gemeinschaftsgesetzgebung durchgeführten Unternehmensstatistik, vom Zentralamt für Statistik (Central Statistics Office - CSO) erstellt. Die Notwendigkeit, administrative Quellen intensiver für statistische Zwecke zu nutzen, wird seit den 80er Jahren ausdrücklich anerkannt. Die Statistics Act von 1993 hat den Zugang des CSO zu diesen Quellen erleichtert. Derzeit anstehende Änderungen in der Art und Weise, in der das CSO die Erstellung der Unternehmensstatistik organisiert, und auch die bevorstehende Realisierung eines neuen kombinierten Unternehmensregisters sollten zu einer wirksameren Nutzung der eingesetzten administrativen Quellen führen. Allerdings werden diese Quellen auch weiterhin nur als Hilfsmittel zur laufenden Aktualisierung des Unternehmensregisters und zur Unterstützung statistischer Erhebungen genutzt werden. Die Einführung eines integrierten Systems von Personen- und Unternehmensnummern, das die Produktion von Statistiken aufgrund von untereinander verbundenen öffentlichen Datenbanken ermöglichen würde, ist in absehbarer Zeit nicht zu verwirklichen

Die institutionelle Basis

1. Nach der Unabhängigkeitserklärung Irlands im Jahr 1922 beschränkte sich das amtliche Statistikwesen des neuen Staates zunächst im wesentlichen auf die Statistikabteilung des Industrie- und Handelsministeriums. Die (1946 geänderte) Statistics Act von 1926 bildete die Rechtsgrundlage für diese Arbeit. 1949 wurde die Zuständigkeit für amtliche Statistiken einem neugeschaffenen Zentralamt für Statistik (Central Statistics Office - CSO) übertragen, das dem Amt des Taoiseach (Ministerpräsidenten) unterstellt wurde. Verwaltungsmäßig ist das CSO Teil des öffentlichen Dienstes, und der Taoiseach ist dem Parlament gegenüber für die Aktivitäten des CSO verantwortlich.
2. Die Statistics Act von 1993 definiert die Aufgaben des CSO als "das zu statistischen Zwecken erfolgende Sammeln, Zusammenfügen, Extrahieren und Verbreiten von Informationen über wirtschaftliche, soziale und sonstige Aktivitäten und Zustände im Staat". Das Gesetz von 1993 bezeichnete den Generaldirektor als Leiter des CSO und bestätigte seine Unabhängigkeit in statistischen Fragen. Das Kernpersonal des CSO umfaßt heute etwa 500 Personen; seit 1994 sind etwa 370 Mitarbeiter in Cork stationiert, die restlichen ca. 130 in Dublin. Eine regionale Organisationsstruktur besteht nicht - abgesehen von den für größere Aktionen wie die Volkszählung oder die vierteljährliche nationale Haushaltbefragung angeworbenen Außendienstkräften.
3. In Reaktion auf ein Weißbuch der Regierung zur institutionellen Struktur des CSO von 1985 wurde im Jahr 1986 ein nationaler Statistikrat (National Statistics Board - NSB) gebildet, der Vorschläge für eine auf diesem Gebiet zu befolgende Strategie ausarbeiten sollte. Der NSB erstellte ein Programm für die Entwicklung der statistischen Arbeit für den Zeitraum von 1987-1992 und überprüfte die vom CSO bei seiner Umsetzung gemachten Fortschritte in jährlichen Berichten. Dieses System aus strategischen Fünfjahresplänen und jährlichen Überprüfungen läuft weiter (mit Anschlußplänen für 1993-1997 und 1998-2002); in der Statistics Act von 1993 wurde es inzwischen gesetzlich verankert. Das System wird ergänzt durch einen CSO-internen dreijährigen Planungszyklus.
4. Das Gesetz von 1993 bestimmt als Mitglieder des NSB den Generaldirektor des CSO, je einen Vertreter des Amtes des Ministerpräsidenten und des Finanzministeriums und fünf andere Personen, darunter Benutzer amtlicher Statistiken. Der NSB hatte schon früh erkannt, daß eine der Schwachpunkte des irischen Statistikwesens in der unzureichenden Nutzung

administrativer Quellen lag. Das Gesetz von 1993 ermächtigt daher den NSB, eventuelle "Streitfälle zwischen dem CSO und anderen Verwaltungsstellen über die Entnahme statistischer Daten aus Verwaltungsunterlagen oder über die Koordinierung statistischer Aktivitäten" zu schlichten. Bisher hat es allerdings noch keinen Anlaß gegeben, von dieser Befugnis Gebrauch zu machen.

gemachten Empfehlungen anzunehmen". Dies ist relevant vor allem für diejenigen Verwaltungsbereiche, die aufgrund eigener Daten gesonderte Statistiken erstellen - z.B. Gesundheits-, Bildungs-, Umwelt- oder Strafrechtsstatistiken. Die Umsetzung dieses Teils des 1993er Gesetzes ist noch im Gange, und insbesondere Sektion 31 ist in der Praxis noch nicht voll erprobt.

Der rechtliche Rahmen

5. Das grundlegende Statistikgesetz ist die Statistics Act von 1993, mit der die frühere Gesetzgebung von 1926 und 1946 überholt bzw. weiterentwickelt wurde. Abgesehen von den bereits erwähnten Bestimmungen schafft das Gesetz von 1993 den Rahmen, in dem Informationen von Personen, Unternehmen und öffentlichen Behörden rechtmäßig eingeholt werden können - je nach Erfordernis obligatorisch oder auf freiwilliger Basis. Nach dem im Gesetz ausdrücklich dargelegten Grundsatz dürfen diese Informationen nur für die Erstellung von Statistiken und für statistische Analysen verwendet werden. Ferner ist bestimmt, daß Informationen, die bestimmte Personen oder Unternehmen erkennen lassen, nur mit deren Zustimmung offengelegt werden dürfen. Dieser Ansatz ist voll kompatibel mit dem des Datenschutzgesetzes von 1988. Es gibt somit einen praktikablen Kompromiß zwischen statistischen Erfordernissen und dem Schutz der Privatsphäre.
6. Eine bedeutende Neuerung im Gesetz von 1993 ist dessen Teil IV ("Use of Records of Public Authorities for Statistical Purposes"), der ganz der Nutzung administrativer Quellen für statistische Zwecke gewidmet ist. Sektion 30 ermächtigt das CSO, von allen öffentlichen Behörden den Zugang zu allen von ihnen verwalteten Unterlagen zu verlangen, um von diesen Unterlagen Kopien oder Auszüge zu erhalten. Ausnahmen gelten für die Unterlagen der Gerichte, der Polizei, des Strafvollzugs und für die Arbeit des Ombudsmanns. Der Zugang zu spezifischen medizinischen Unterlagen erfordert außerdem die Zustimmung des Gesundheitsministers. Nach Sektion 31 sind die staatlichen Behörden zudem verpflichtet, "in der Planungsphase vor der Einführung, Änderung oder Ausweitung von Systemen zur Speicherung und Rückholung von Informationen" den Generaldirektor des CSO zu konsultieren und "alle von ihm vernünftigerweise

Das Unternehmensstatistiksystem

7. Die Arbeit im Bereich Unternehmensstatistik war bisher "produktbezogen", d.h. nach thematischen Aspekten aufgeteilt zwischen Arbeitsgruppen, die für alle Phasen bestimmter Erhebungen verantwortlich waren - vom Fragebogen und der Zusammenstellung der Stichprobe bis zur Auswertung und Verbreitung der Ergebnisse. In Reaktion auf die Empfehlungen einer 1997 durchgeführten externen Überprüfung wird diese "produktbezogene" Organisationsstruktur der Direktion Unternehmensstatistik gegenwärtig umgebaut zu einer "prozeßbezogenen Struktur". Es werden funktionsmäßig definierte Arbeitsgruppen gebildet, die sich entweder mit der Erfassung der Daten, deren Interpretation oder der Auswertung und Veröffentlichung der Ergebnisse befassen sollen. Der Vorteil dieser Organisationsform liegt darin, daß verschiedene Unternehmensbefragungen zusammengebracht werden können, da die bei diesen anfallende Arbeit (einschließlich der Kontakte mit den einzelnen Unternehmen) jeweils von der gleichen Arbeitsgruppe erledigt wird. Daraus ergeben sich zusätzliche Möglichkeiten für die Anwendung standardisierter Arbeitsmethoden. Außerdem werden auf diese Weise die Voraussetzungen für eine ausgiebigere und systematischere Nutzung administrativer Quellen geschaffen. Derzeit prüft man die Möglichkeit einer Zusammenlegung der monatlichen und vierteljährlichen Umfragen - zunächst auf Pilotbasis, um die dabei auftretenden praktischen Probleme beurteilen zu können.
8. Parallel zu der Umstellung von der produktbezogenen zur prozeßbezogenen Arbeitsteilung wird das herkömmliche System branchenspezifischer Unternehmensregister ersetzt durch ein kombiniertes Unternehmensregister (Combined Business Register - CBR), das die Industrie, die Bauwirtschaft und den Dienstleistungssektor abdeckt und sowohl Unternehmen als auch örtliche Einheiten erfaßt.

Dieses neue Register, das in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Amt von Neuseeland entwickelt wurde, soll Ende 1998 in Betrieb genommen werden. Mit dem neuen Register werden u.a. die folgenden Hauptziele verfolgt: die durchgängige Verwendung einheitlicher und EU-kompatibler Einheiten und Klassifizierungen in allen Erhebungen, die Schaffung eines statistischen Rahmens für Stichprobenerhebungen und eine Erleichterung der Berichtspflichten insbesondere für die KMU. Das neue Register ist ein statistisches Hilfsmittel, das allein vom CSO benutzt werden soll. Wegen der öffentlichen Bedenken zum Datenschutz und der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen gibt es derzeit kein System gemeinsamer Kennungen für natürliche oder juristische Personen, das die Behörden nutzen könnten, um den Inhalt verschiedener administrativer Datenbanken miteinander zu verbinden. Allerdings sind die für die direkte und indirekte Besteuerung von Personen und Unternehmen zuständigen Revenue Commissioners derzeit dabei, ein neues, integriertes Registrierungssystem für Unternehmen zu entwickeln, das möglicherweise dazu beitragen könnte, das statistische Potential der Steuer-Unterlagen in Zukunft zu verbessern.

9. Die strukturelle Unternehmensstatistik für das verarbeitende Gewerbe und die Bauwirtschaft wird weiterhin in erster Linie auf den Ergebnissen jährlicher Erhebungen bei Unternehmen und örtlichen Einheiten beruhen. In der Industrie werden alle 4.400 Unternehmen mit 3 oder mehr Arbeitnehmern einbezogen, wobei aber die Einheiten mit weniger als 13 Arbeitnehmern einen verkürzten Fragebogen erhalten. Für den Bausektor umfaßt das Register derzeit etwa 6.800 Einheiten, von denen ca. 6.500 weniger als 20 Personen beschäftigen und rund 2.000 alleinarbeitende Selbständige sind. Wegen der bei den kleinen Bauunternehmen besonders starken Fluktuation, des leichten Wechsels zwischen Arbeitnehmer- und Selbständigenstatus, des häufigen Einsatzes von Vertragsarbeitern und des Fehlens einer umfassenden, aktualisierten Registerbasis ist die Erfassung der Kleinunternehmen dieser Branche schon immer recht problematisch gewesen. Daher können in der derzeitigen Erhebung im Bausektor nur die rund 300 Einheiten mit 20 und mehr Arbeitnehmern direkt berücksichtigt werden. Die Hochrechnung der Umfrageergebnisse auf Populationswerte erfolgt anhand von Beschäftigungsschätzungen aus anderen Quellen wie etwa der Arbeitskräfteerhebung.

Spezifische Quellen

10. Die Hauptquellen für das derzeitige Unternehmensregister sind die amtlichen Unterlagen der MwSt-Verwaltung und die Liste der gewerblichen Abnehmer eines landesweit tätigen öffentlichen Energieversorgungsunternehmens. Diese Datenquellen werden ergänzt durch das von der Landesbehörde für die industrielle Entwicklung verwaltete umfassende Register industrieller örtlicher Einheiten und eine Reihe verschiedener, jeweils unvollständiger Quellen für den Bausektor. Alle neu auftretenden Unternehmen (d.h. Gründungen) werden in einer gesetzlich vorgeschriebenen Registerbefragung erfaßt (bei Ausbleiben der Antwort notfalls durch Nachfragen vor Ort). Die Aktualisierung der Registerdaten existierender Unternehmen erfolgt aufgrund ihrer Antworten auf laufende Erhebungen oder durch (im Vierjahresrhythmus erfolgende) Befragung per Post.
11. Die Daten der Steuerverwaltung dienen als wesentliches Element zur Erstellung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Der statistische Dienst des Amts der Revenue Commissioners sammelt Daten über die Gewinne von Gesellschaften und Einzelunternehmen. Die Ein- und Ausfuhrdaten der Zollverwaltung und die INTRASTAT-Erhebung werden ebenfalls auf Unternehmensebene mit den Daten aus der Industrieerhebung verglichen, um Abweichungen zu erkennen und abzuklären.
12. Die administrativen Datenquellen mit dem größten Potential für statistische Nutzung sind zweifellos die MwSt-Daten und das Lohnsteuereinzugssystem ("Pay As You Earn" - PAYE). Allerdings ist das statistische Potential des MwSt-Systems dadurch eingeengt, daß viele Güter (z.B. Lebensmittel und Kleidung) unter den Nullsatz fallen und die Käufe und Umsätze für diese Warenkategorie von den Händlern nicht konsequent gemeldet werden. Aus dem PAYE-System sind kurzfristig nur die Angaben der Arbeitgeber über die einbehaltenen Steuerbeträge erhältlich, während die dazugehörigen Angaben über Beschäftigung und Einkünfte den Jahreserklärungen zu entnehmen sind und daher erst nach erheblicher Verzögerung vorliegen.

Fortschritte, Probleme und Pläne

13. In den letzten etwa 10 Jahren hat sich eine Infrastruktur herausgebildet, die eine umfas-

sendere und systematischere Nutzung administrativer Quellen erleichtern könnte. Eine wesentliche Voraussetzung hierfür wurde mit der Statistics Act von 1993 geschaffen. Eine weitere Bedingung wird dadurch erfüllt, daß die Umstellung der unternehmensstatistischen Erhebungsarbeit innerhalb des CSO von produktbezogener zu prozeßbezogener Organisation fortschreitet und das Einführungsdatum des neuen kombinierten Unternehmensregisters näherrückt. Angesichts der im Lande herrschenden kulturellen und politischen Besorgnisse hinsichtlich der statistischen Geheimhaltung und der bestehenden Datenschutzvorschriften ist jedoch festzustellen, daß kaum zu erwarten ist, daß jemals ein integriertes Personen- und Unternehmensregistersystem der Art geschaffen werden kann, wie es in manchen anderen Ländern besteht. Die laufende Unterhaltung umfassender Unternehmensregister und die direkte Erfassung der meisten Unternehmensstatistiken wird somit auch in der Zukunft erhebliche Anforderungen an die zeitlichen und sonstigen Ressourcen des CSO stellen.

Besonderheiten des irischen Systems

14. Im Hinblick auf die Nutzung administrativer Quellen für statistische Zwecke interessieren

insbesondere die folgenden spezifischen Merkmale der Arbeit des CSO:

- 1) die Bestimmungen der Statistics Act von 1993, die dem CSO nicht nur den Zugang zu administrativen Informationssystemen einräumte, sondern ihm auch das Recht gab, zu den statistischen Aspekten der Entwicklung solcher Systeme konsultiert zu werden;
- 2) die CSO-interne Reorganisation der Arbeit an unternehmensstatistischen Erhebungen, die sich günstig auf die Anwendung gemeinsamer Arbeitsmethoden und speziell auf die effiziente Nutzung administrativer Quellen auswirken sollte;
- 3) die Nutzung administrativer Quellen zur Berechnung der Gewinne für die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und zum Abgleichen der Ein- und Ausfuhrstatistiken für große Unternehmen.

Literatur- und Quellenangaben

Statistics Act, 1993 (Nr.21)

Bericht des National Statistics Board: *Strategy for Statistics 1993-1997* (PL9629), Stationary Office, Dublin, 1993.

=====

ITALIA

=====

Die Bemühungen um eine systematische Entwicklung administrativer Quellen für statistische Zwecke, insbesondere für die Erfassung unternehmensstatistischer Daten begannen in den 90er Jahren - ausgelöst durch die mit dem Dekret von 1989 erfolgte Gründung des nationalen statistischen Dienstes (SISTAN) und des nationalen Instituts für Statistik (Istituto nazionale di Statistica - ISTAT), das innerhalb des SISTAN die führende und koordinierende Rolle spielt. Das Dekret von 1989 verpflichtet alle öffentlichen Einrichtungen, die für das nationale statistische Programm benötigten Informationen bereitzustellen, aber in der Praxis reicht dies nicht aus, um den Zugang zu bestimmten administrativen Quellen zu gewährleisten. Das Gesetz von 1996, in dem ISTAT ermächtigt wurde, einen Zwischenzensus der Industrie- und Dienstleistungsunternehmen durchzuführen, enthielt spezifischere Bestimmungen für diesen Zugang und wird wahrscheinlich als Präzedenzfall für weitere Aktionen in anderen Bereichen der Unternehmensstatistik dienen. Die Existenz eines nationalen Steuercodesystems zur einheitlichen Identifizierung natürlicher und juristischer Personen ist potentiell sehr hilfreich bei der Verbindung von Daten aus verschiedenen amtlichen Registern. Der Gesetzgeber arbeitet z.Zt. an neuen Datenschutzvorschriften, die die statistische Nutzung von Daten über Einzelpersonen und Privathaushalte ermöglichen sollen. Dies könnte zu einer vermehrten statistischen Nutzung von Sozialversicherungsdaten und zu einem erweiterten Zugang zu Steuerquellen (MwSt-Register und Einkommen- und Körperschaftssteuerdaten) führen. Man prüft auch die Möglichkeit der Einführung eines Systems formeller zwischenbehördlicher Protokolle, um den Transfer administrativer Daten für statistische Zwecke zu regeln. Mit Vorrang betreibt ISTAT den Aufbau des statistischen Unternehmensregisters ASIA. In ASIA werden neben Daten aus Erhebungen die Inhalte verschiedener großer Verwaltungsregister auf statistisch optimale Weise kombiniert, um als Datenbank mit wesentlichen Informationen über die Unternehmen und zugleich als Stichprobenrahmen für Repräsentativerhebungen zu dienen. Bei dem im Oktober 1997 angelaufenen Zwischenzensus der Industrie- und Dienstleistungsunternehmen wird ASIA als Informationsplattform genutzt. Daneben laufen noch einige weitere Projekte, darunter eine Studie über Möglichkeiten der Konvertierung des Inhalts der Jahresabschlüsse der Unternehmen in statistisch verwertbare Form und Arbeiten an einer verstärkten Nutzung von Sozialversicherungsdaten für Zwecke der Arbeitsmarktstatistik. Bei der Nutzung administrativer Quellen wird man sich also zunächst auf demographische und strukturelle Unternehmensstatistiken konzentrieren. Anwendungen für konjunkturstatistische Zwecke sind bisher, abgesehen von einer partiellen Nutzung im Baubereich, noch wenig entwickelt. Für Unternehmen mit mehr als 50 Arbeitnehmern werden Erhebungen weiter die Hauptquelle der Unternehmensstatistik sein. Zur Erfassung der KMU werden die administrativen Quellen dagegen an Bedeutung zunehmen, zumal die Antwortquoten bei den Erhebungen immer schlechter werden. In dem Bestreben, die Belastung der Unternehmen durch statistische Berichtspflichten zu mildern, prüft ISTAT auch mögliche Schnittstellen zwischen dem Informationssystem für die Jahresabschlüsse und den für statistische Zwecke benutzten Systemen. Abgesehen davon ist nicht zu erwarten, daß administrative Quellen eine befriedigende Lösung für das Unterschätzungsproblem bieten können, das sich aus der fortgesetzten Existenz einer umfangreichen Schattenwirtschaft ergibt.

Die institutionelle Basis

1. Die statistischen Aktivitäten sowohl auf nationaler als auch auf Provinzebene begannen in Italien mit einem Dekret aus dem Jahr 1861. 1926 wurde ein Zentralinstitut für Statistik gegründet. Eine weitere Reform des Systems brachte das Dekret von 1989 mit der Schaffung

des nationalen statistischen Dienstes (SISTAN), der mit der Erstellung amtlicher Statistiken für nationale und internationale Zwecke betraut wurde. Gleichzeitig wurde das Zentralinstitut reorganisiert und in Nationalinstitut für Statistik (Istituto nazionale di Statistica - ISTAT) umbenannt. Diese umfangreichen Änderungen dienten dem Zweck, ein klares politisches

Umfeld zu schaffen, die Organisation zu straffen und den Informationsfluß zwischen den verschiedenen Teilen des statistischen Systems rationeller zu gestalten. Das Dekret von 1989 gab ISTAT auch den Status einer von den sonstigen Organen der staatlichen Verwaltung unabhängigen, autonomen Rechtspersönlichkeit.

2. Das italienische System in seiner heutigen Gestalt ist gekennzeichnet von einer teilweisen Dezentralisierung. Das SISTAN-System besteht aus ISTAT und einer Anzahl weiterer amtlicher Institutionen:

- den statistischen Diensten der Ministerien und der autonomen Behörden, Einrichtungen und Ämter, soweit diese durch das Dekret von 1989 geschaffen oder bestätigt wurden;
- den statistischen Diensten der Regierungen der Regionen, Provinzen und autonomen Provinzen;
- den statistischen Diensten der Gemeinden oder Gemeindeverbände und der örtlichen Einrichtungen des Gesundheitsdienstes;
- den statistischen Diensten der Handels-, Industrie-, Handwerks- und Landwirtschaftskammern;
- den sonstigen, im Dekret des Ministerpräsidenten genannten statistischen Einrichtungen.

ISTAT hat etwa 2.400 Mitarbeiter, die sich auf acht Standorte in Rom und in jeder der Regionen des Landes verteilen. Etwa 6.000 Personen arbeiten an anderer Stelle im SISTAN-System. Der Präsident des ISTAT wird durch Dekret ernannt, der Generaldirektor durch den ISTAT-Verwaltungsrat, dem der Präsident vorsitzt. Vereinfachend gesagt, koordiniert der Präsident SISTAN und der Generaldirektor ISTAT. Diese Aufteilung der Befugnisse erscheint wesentlich - sowohl für die institutionelle Unabhängigkeit des ISTAT als auch für die effiziente Arbeit des gesamten SISTAN-Systems.

3. Die Stellung des ISTAT und seine Aufgaben sind in dem Dekret von 1989 definiert, das bestimmt, daß ISTAT das SISTAN-System koordiniert. ISTATs Präsident führt den Vorsitz im Politik- und Koordinierungsausschuß für statistische Information, der aus Vertretern aller zum

SISTAN-System gehörenden Institutionen und zwei unabhängigen Wissenschaftlern besteht. Hauptaufgaben dieses Ausschusses sind die Entwicklung und Durchführung des nationalen Statistikprogramms, die Festlegung der Kriterien für Organisation und Arbeit der einzelnen SISTAN-Institutionen und die Regelung des Informationsaustauschs zwischen diesen Institutionen innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens.

4. Die innerhalb des SISTAN-Systems arbeitenden Institutionen sind in ihrer statistischen Tätigkeit grundsätzlich autonom. Die Befugnis zur Sammlung unternehmensstatistischer Daten wird auf nationaler Ebene vergeben, aber keineswegs ausschließlich an ISTAT. Etwa die Hälfte aller statistischen Erhebungen wird von ISTAT durchgeführt, der Rest im wesentlichen von den Ministerien. So erstellt z.B. das Industrieministerium Statistiken über den Bergbau, während Statistiken über die Tabakindustrie in die Zuständigkeit einer staatlichen Kontrollbehörde fallen. Zu den Funktionen des ISTAT gehört ferner die organisatorische Überwachung von SISTAN, die Kontrolle der Erhebungsmethodik (z.B. die Prüfung und Genehmigung der Fragebogen) und die Festlegung der für die SISTAN-Institutionen obligatorischen statistischer Klassifizierungen und Normen.

5. Weitere Aufgaben des ISTAT sind die Verbindung zu internationalen Organisationen, die Veröffentlichung der Hauptstatistikserien und - sehr wichtig - die Ausarbeitung des nationalen Statistikprogramms. Nur Aktivitäten, die in dem im Amtsblatt veröffentlichten nationalen Statistikprogramm verzeichnet sind, gelten als amtliche Statistiken, und niemand ist verpflichtet, Umfragen zu beantworten, die nicht in diesem Programm stehen. Ungeachtet dessen kommt es gelegentlich vor, daß öffentliche Verwaltungen außerhalb des SISTAN-Rahmens eigene statistische Aktivitäten unternehmen.

Das rechtliche Umfeld

6. Eine der entscheidenden Bestimmungen des Dekrets von 1989 verpflichtet die öffentlichen Verwaltungsstellen, "alle von ihnen angeforderten Daten und Informationen für die im nationalen Statistikprogramm aufgeführten Erhebungen zu liefern". Eine andere Bestimmung des 1989er Dekrets beauftragt ISTAT, "die Entwicklung elektronischer Mittel für die

Verwaltung von Dateien für statistische Zwecke und die Erfassung administrativer Daten" zu betreiben und zu fördern. Die erstgenannte Bestimmung hat sich in der Praxis als nicht ausreichend erwiesen, um den Zugang zu den benötigten Verwaltungsquellen zu gewährleisten. Das Gesetz von 1996, mit dem die Durchführung des Zwischenzensus der Industrie- und Dienstleistungsunternehmen genehmigt wurde, enthält jedoch eine spezifischere Bestimmung: hier werden die Verwaltungsstellen ausdrücklich verpflichtet, den Statistikern Zugang zu administrativen Registern, Archiven und (besonders wichtig) zu mikroökonomischen Daten zu gewähren. ISTAT sieht das Gesetz von 1996 als wertvollen Präzedenzfall, der sich möglicherweise in zukünftigen Verhandlungen mit den Verwaltern administrativer Daten als nützlich erweisen könnte. Die an zweiter Stelle erwähnte Bestimmung hat Auswirkungen auf den Datenschutz, weshalb die zuständigen Behörden um Klarstellung gebeten wurden.

7. Nach dem Dekret von 1989 ist es zulässig, "individuelle, aber nicht namentliche Daten für Zwecke der weiteren statistischen Verarbeitung" innerhalb des SISTAN-Systems weiterzugeben. Außerdem wurde mit dem Dekret eine "Kommission für den Schutz statistischer Informationen" gebildet, die dem Kabinettsamt zugeordnet ist und an den Ministerpräsidenten berichtet. Eine der Hauptaufgaben dieser Kommission besteht darin, sicherzustellen, daß die an ISTAT und die anderen Institutionen des SISTAN-Systems gelieferten Daten den Rechtsvorschriften über die statistische Geheimhaltung entsprechen. Dem Kabinettsamt wird in dem Dekret speziell die Aufgabe zugewiesen, sich um Vereinbarungen zwischen dem Finanzministerium und ISTAT zu bemühen, die "die uneingeschränkte Wahrung der Anonymität der einzelnen Steuerzahler und des Steuergeheimnisses gewährleisten".
8. Es gibt bereits eine Art "Joint venture" zwischen ISTAT und dem Finanzministerium zur Erstellung von Außenhandelsstatistiken aus MwSt-Daten. ISTAT würde Regelungen dieser Art gern auf andere Zweige der öffentlichen Verwaltung ausdehnen, die administrative Datenbanken unterhalten - vorzugsweise in Form amtlicher Protokolle. ISTAT interpretiert die Nutzung von Daten für statistische Zwecke äußerst strikt, aber der freie Verkehr mikroökonomischer Daten innerhalb des SISTAN-Systems und die Möglichkeit des Datenrückflusses von statis-

tischen an administrative Stellen führen zu Problemen des Schutzes von Daten identifizierbarer Einheiten. Zur Klärung der Lage sind bereits Diskussionen mit der Kommission für den Schutz statistischer Informationen geführt worden. Im Juni 1996 ist im Parlament ein Gesetzesentwurf "zum Schutz von Personen und anderen Steuerzahlern bei der Verarbeitung personenbezogener Daten" eingebracht worden. Dieser Gesetzesentwurf enthält Bestimmungen, in denen die Bedeutung personenbezogener Daten für Zwecke der Forschung und der Erstellung von Statistiken ausdrücklich anerkannt wird. ISTAT ist daher zuversichtlich, daß der rechtliche Rahmen in einem für die Nutzung administrativer Quellen günstigen Sinne entwickelt werden kann.

Das ASIA-Projekt

9. Mit besonderem Vorrang betreibt ISTAT die Entwicklung eines neuen statistischen Unternehmensregisters, des "Statistischen Archivs der Unternehmen und Institutionen" (ASIA), die 1995 begonnen wurde. Die Grundgesamtheit für das System der Unternehmenserhebung definierte sich während vieler Jahre aus den Ergebnissen der in 10-jährigem Abstand durchgeführten Zählung der Industrie- und Dienstleistungsunternehmen. Die Verarbeitung der siebten dieser Zählungen aus dem Jahr 1991 dauerte drei Jahre. Dies war offensichtlich unbefriedigend - insbesondere als Ausgangsbasis für kurzfristiger angelegte Erhebungen in den Jahren zwischen den Zählungen. Die diesen Erhebungen zugrundegelegten Register waren z.T. veraltet und konnten insbesondere nicht die Veränderungen in der KMU-Population wiedergeben. 1996 wurde für die jährliche Unternehmenserhebung ein neues System eingeführt, das bessere Daten für den nationalen Bedarf liefern und zugleich die Erfordernisse der Ratsverordnungen über die strukturelle Unternehmensstatistik (SBS) und über das europäische System der nationalen und regionalen Gesamtrechnungen (ESA 95) erfüllen soll. Hierfür wird dringend auch ein entsprechendes neues Unternehmensregister gebraucht, und das ASIA-Projekt ist zum Teil dafür ausgelegt, dieses Register zu schaffen. Das unmittelbare Planungsziel des ASIA-Projekts sieht vor, die grundlegenden Daten für das neue Unternehmensregister bis Oktober 1998 bereit zu haben. Damit könnte im Februar/März 1999 eine erste Aktualisierung des Registers folgen - rechtzeitig für die

Auswahl der Unternehmen, die in die im Frühjahr 1999 beginnende Jahrerhebung 1998 einbezogen werden sollen.

10. Das eigentliche Ziel des ASIA-Projekts ist aber die Schaffung eines einheitlichen, umfassenden nationalen statistischen Registers der Unternehmen und örtlichen Einheiten. Für jede Einheit sollen folgende Informationen gesammelt werden: neben der ASIA-Nummer der Name, die Anschrift und Rechtsform, der vorwiegende Wirtschaftszweig (Branchenklassifizierung) sowie Meßwerte für Umsatz, Zahl der Arbeitnehmer und die Lohn- und Gehaltssumme. Der Inhalt der einzelnen Positionen, der sog. "integrierte Datensatz", ergibt sich aus einer optimalen Kombination aller relevanten Informationen, die derzeit bei staatlichen Behörden und Einrichtungen (einschließlich ISTAT) verfügbar sind, denen die wirtschaftlichen Akteure bei den verschiedensten Gelegenheiten ihre Identität und sonstigen Merkmale angeben müssen. Jedes einzelne Element dieser integrierten Datensätze wird von seiner ursprünglichen Verwaltungseinheit in eine statistische Einheit konvertiert und dabei auch einer Qualitätskontrolle unterzogen.
11. Zunächst sind drei ASIA-Produkte vorgesehen:
 - 1) DAT.INT, ein Verzeichnis integrierter Datensätze, das jeder Daten liefernden Behörde oder Einrichtung übermittelt wird (aber nur für die in ihren eigenen Unterlagen geführten Einheiten);
 - 2) DAT.TER, ein Territorialverzeichnis statistischer Daten, d.h. eine öffentlich zugängliche Sammlung von auf statistischen Einheiten bezogenen und räumlich (nach Provinzen, Regionen usw.) aufgeschlüsselten Tabellendaten;
 - 3) LIS.TER, ein ebenfalls territorial gegliedertes Verzeichnis der statistischen Einheiten selbst. Effektiv handelt es sich um mehrere Teilregister mit Detaildaten zur Identifizierung der Einheiten und deren Schichtung, wie sie die regionalen Außenstellen des ISTAT und die anderen Institutionen des SISTAN-Systems für die ausschließlich statistischen Zwecke der Planung und Durchführung von Erhebungen benutzen.

Ein geplantes weiteres ASIA-Produkt soll wirtschaftliche Aggregatwerte liefern - insbesondere für Zwecke der volkswirtschaftlichen Gesamt-
- rechnung. Da dies aber den Übergang von der statistischen Auflistung der Unternehmen zu einem allgemeinen unternehmensstatistischen System bedeuten würde, ist anzunehmen, daß die Realisierung dieses Projekts noch etliche Jahren dauern wird.
12. Eine vorläufige Version des ASIA-Archivs mit bis zum 31.Dezember 1996 aktualisierten integrierten Datensätzen dient als Informationsplattform für den derzeit laufenden Zwischenzensus. Anhand dieser Aktion läßt sich darstellen, wie ASIA in der Praxis funktionieren kann. In die erste Stufe der Zählung bis Ende März 1998 waren etwa 700.000 Unternehmen einbezogen, darunter alle Unternehmen mit mehr als 50 Arbeitnehmern und eine Stichprobe von etwas über 100.000 Einheit ohne Arbeitnehmer. Die an diese Unternehmen verschickten Fragebogen waren schon teilweise vorausgefüllt - aufgrund der entsprechenden integrierten Datensätze von ASIA. Die Unternehmen wurden aufgefordert, die vorgedruckten Angaben zu prüfen und ggf. zu berichtigen und die ausgefüllten Fragebogen an die ISTAT-Außenstellen, die Handelskammern oder (im Fall großer, vielschichtig strukturierter Unternehmen) an ISTAT in Rom zurückzusenden. Zweck dieser ersten Stufe war es, eine endgültige Version von ASIA zum Stand vom 31.Dezember 1996 zu produzieren.
13. In der zweiten Stufe erhalten alle Unternehmen über einer bestimmten (je nach Branche unterschiedlichen) Beschäftigungsgröße und auch wieder eine Stichprobe der kleinsten Einheiten einen weiteren Fragebogen, in dem detailliertere Strukturdaten für das Bezugsjahr 1997 angefordert werden. Bei planmäßigem Verlauf sollen die Zensusergebnisse im Sommer 1999 veröffentlicht werden. Bis dahin wird das ASIA-Archiv in endgültiger Form zum 31.Dezember 1997 aktualisiert sein. Bereits im Februar/März 1999 soll eine weitere vorläufige Version vorliegen, die als Startbasis für die Jahres-Unternehmenserhebung für das Bezugsjahr 1998 dienen kann.
14. Die Einheiten, auf die sich die in ASIA gespeicherten integrierten Datensätze beziehen, müssen den Anforderungen der Ratsverordnungen über Einheiten und Register genügen. Das bedeutet in erster Linie, daß sie für Unternehmen und örtliche Einheiten stehen, die tatsächlich unabhängig über die Verwendung von Produktionsfaktoren entscheiden. Der Inhalt der Datensätze stammt aus einer

Kombination von sieben Hauptquellen, von denen nur eine - ISTATs eigenes Archiv von Erhebungsergebnissen - in statistischen Einheiten ausgedrückt ist. Bei den anderen sechs handelt es sich um administrative Datenquellen:

- die Register der Handelskammern (CCIAA) - diese Register enthalten örtliche Einheiten, die aber jeweils durch einen einheitlichen Steuercode gekennzeichnet sind, sodaß es möglich ist, sie zu Unternehmen aufzuzaddieren;
- das MwSt-Register des Finanzministeriums - hier lassen sich die Unternehmen aus den erkennbaren Teilsätzen MwSt-pflichtiger juristischer und natürlicher Personen konstruieren;
- die an das Nationale Sozialversicherungsinstitut (INPS) abzuführenden Arbeitgeberbeiträge - die allen Arbeitgebern zugeordneten "Beitragsnummern" können mit den Steuercodes abgeglichen werden, um Unternehmen zu konstruieren; da einzelne Arbeitgeber aber mehrere Nummern haben können, ist das Erkennen örtlicher Einheiten nicht möglich.
- die von den Arbeitgebern an das Institut für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (ENAIL) gezahlten Unfallversicherungsprämien - die "Versicherungsnummern" bieten die gleichen Möglichkeiten wie die INPS-Beitragsnummern;
- die bei dem staatlichen Stromversorgungsunternehmen ENEL geführten Verzeichnisse der gewerblichen Verbraucher - die Versorgungsanschlüsse entsprechen in den meisten Fällen örtlichen Einheiten, aber ENEL beliefert nicht das ganze Land, und außerdem sind Unternehmen nicht zuverlässig zu erkennen;
- die Teilnehmerlisten des nationalen Dienstes für das Branchentelefonbuch (SEAT) - viele Teilnehmer sind Unternehmen oder örtliche Einheiten, aber es kommt auch vor, daß mehrere Unternehmen oder örtliche Einheiten zusammen als ein Teilnehmer auftreten.

Daneben werden noch einige branchenspezifische Quellen angezapft, darunter das Landesfremdenverkehrsamt für die Reisebüros, das Nielsen-Marktforschungssystem für den Handel und die italienische Staatsbank für das Finanzgewerbe. Auch diese Quellen benutzen eigene Einheiten.

15. Die gewählten Quellen gelten als gute Indikatoren für echte Aktivität im Sinne der Unternehmensstatistik. So beträgt z.B. die (anhand anderer Informationen überprüfte) Erfassung der Zielpopulation im ENEL-Register rund 85%. Der Inhalt dieser Quellen muß jedoch erst in statistisch nutzbare Form gebracht werden, und daher ist statistische Normung die erste wichtige Aufgabe des ASIA-Projekts. Das ist nicht immer einfach, denn die Definitionen, Klassifikationen und Qualitätsstandards variieren von einem Register zum anderen. Manchmal erscheinen die gleichen Umsatz- oder Beschäftigungsdaten eines Unternehmens in verschiedenen Registern, obwohl die Definitionen bekanntermaßen unterschiedlich sind. Im INPS-Register sind Selbständige nicht erfaßt, das INAIL-Register dagegen enthält eine Rubrik "Eigner", und das können Selbständige oder auch Arbeitnehmer sein. Möglicherweise müssen kleinere Erhebungen durchgeführt werden, um diese und sonstige Unstimmigkeiten zu klären.
16. Die Konvertierung von Verwaltungsdaten in statistische Informationen erfolgt durch Vorgabe sog. "Normierungsfunktionen", die aus Regeln für das Kodieren, Verbinden und Konvertieren der einzelnen Datenelemente bestehen. Kodierregeln konvertieren z.B. die Codes für Wirtschaftszweig, Rechtsform oder Standort mit Hilfe von Aufruftabellen. Verbindungsregeln dienen zur Konvertierung der in administrativen Quellen benutzten Einheiten in genau oder annähernd entsprechende statistische Einheiten (z.B. durch Aufaddieren von INPS-Nummern zu Unternehmen). Konvertierungsregeln führen von administrativen zu statistischen Begriffen (z.B. zur Aufschlüsselung der im INAIL-Register geführten "Beschäftigten" in Arbeitnehmer und Selbständige).
17. Die zweite Aufgabe besteht darin, diejenige Quelle oder Quellenkombination zu wählen, die am besten geeignet ist, alle Felder der einzelnen ASIA-Datensätze auszufüllen - besonders, wenn Informationen über Felder wie Wirtschaftszweig oder Beschäftigung von mehreren Quellen erhältlich sind. Diesem Zweck dient die sog. "Spezifikationsfunktion", ein aus Auswahl- und Schätzregeln bestehender Ansatz. Bei den Auswahlregeln geht es darum, für eine bestimmte Variable aus einer Anzahl aus verschiedenen Quellen verfügbaren Werten unter Anwendung probabilistischer Optimierungsmethoden den bestgeeigneten Wert auszuwählen. Die Schätzregeln dienen dazu, die

- Werte bestimmter Variablen aufgrund von Informationen über eine oder mehrere andere Variable innerhalb vorgegebener Fehlergrenzen zu schätzen. Ein Beispiel hierfür wäre die Schätzung der Beschäftigung aus dem MwSt-pflichtigen Umsatz und/oder dem Stromverbrauch mit einer Standardabweichung von höchstens 2%.
18. Die mit diesem regelgestützten Ansatz erzielten Ergebnisse sind vor Ort (in der Provinz Cagliari) und durch rückschauenden Vergleich von Erhebungs- und Zensusergebnissen überprüft worden, vor allem für die KMU. Das wesentliche Ergebnis dieser Arbeit war, daß die Zuweisungen die Zahl der zu bestimmten Zeiten innerhalb eines Jahres tatsächlich aktiven Unternehmen zu überschätzen neigen, daß sie aber für die Schätzung der insgesamt im Jahr vorhandene aktive Population dennoch durchaus brauchbar sein kann. Ausgehend von einem Gesamtbestand von etwa 27 Mio Einzeldaten aus allen Quellen hat es sich somit als praktikabel erwiesen, eine Erstversion von ASIA zu erstellen, die 3,7 Mio Datensätze für eine Mischung aus rechtlichen Einheiten, Unternehmen und örtlichen Einheiten umfaßt.
19. Die Integration der verschiedenen Quellen wird erleichtert durch die verbreitete Anwendung des sog. Steuer-Codes, sowohl für Einzelpersonen als auch für Unternehmen. Der einmal zugeteilte Code ändert sich nicht und muß bei jedem amtlichen Schriftwechsel angegeben werden (besonders in Steuersachen). Der einmalige, rein numerische Code für Unternehmen gilt als Beweis für das Bestehen einer rechtlichen Einheit. Der alphanumerische Code für Einzelpersonen sollte auch einmalig sein, wegen eines Fehlers im System sind Verdoppelungen aber doch möglich. Die obligatorische Anwendung des Codes in Steuersachen ermöglicht u.a. eine Verbindung zwischen dem Steuerregister des Finanzministeriums und den MwSt-Nummern. Letztere sind nicht unveränderlich, d.h. eine Übereinstimmung mit dem Steuer-Code besteht nur bei rechtsfähigen Gesellschaften, die seit ihrer Ersteintragung weder den zuständigen MwSt-Kontrollbezirk noch die Rechtsform gewechselt haben. Andererseits ändern sich die MwSt-Nummern nicht, wenn das Unternehmen die Branche wechselt oder mit einer anderen kombiniert. ISTAT prüft derzeit einige Fälle, in denen verschiedene MwSt-Nummern für Unternehmen existieren, die nach anderen Kriterien (Name, Standort, Wirtschaftszweig usw.) identisch erscheinen. Die in ASIA verwendeten Registrierungsnummern, die sich sowohl vom Steuer-Code als auch von der MwSt-Nummer unterscheiden, werden nicht an andere Verwaltungsstellen weitergegeben.
20. ISTAT beabsichtigt, ASIA als Hauptquelle für unternehmensdemographische Statistiken zu verwenden. Sehr wahrscheinlich wird ASIA auch mit Erhebungsergebnissen kombiniert werden, um strukturelle Statistiken über Produktion, Beschäftigte, Zulieferer usw. zu produzieren. Für die Aktualisierung der strukturellen Informationen über die 20.000 größten Unternehmen mit 50 oder mehr Beschäftigten werden Erhebungen die normale Quelle bleiben. Die Aktualisierung der KMU-Daten wird im wesentlichen aus administrativen Daten (d.h. über ASIA) erfolgen, wobei die in den Datensätzen nicht abgedeckten Variablen geschätzt werden sollen (wahrscheinlich nach der Verhältnismethode). Dies wäre eine wesentliche Einsparung gegenüber der derzeitigen Situation: heute werden in den jährlichen Erhebungen mehr als 100.000 Unternehmen angesprochen, von denen 60% bis zur ersten Anmahnung nicht antworten. Spezielle Themen wie FuE-Aufwendungen oder Beschäftigung werden weiterhin in Erhebungen behandelt werden müssen. Auf längere Sicht wird man aber die Abhängigkeit von Erhebungen weiter einschränken müssen, zumal die Antwortquote - insbesondere bei den jährlichen oder in längeren Abständen durchgeführten komplexen Befragungen - schon jetzt kaum noch ausreicht und sich wahrscheinlich weiter verschlechtern wird. ISTAT beabsichtigt, ASIA als ersten Schritt zu einem integrierten System zum Bau von Informationsmodellen zu nutzen, zu einer relationellen Datenbank, in der aus einer Vielfalt statistischer und administrativer Quellen stammende unternehmensstatistische Daten über eine Reihe von Schlüsselcodes (wie z.B. den Steuer-Code) miteinander verkoppelt werden können. Ein Versuchsprojekt, bei dem Daten aus der Innovationserhebung mit einer Stichprobe von Jahresabschlüssen verbunden wurden, hat in dieser Hinsicht ermutigende Ergebnisse geliefert.
- Projekte zu Daten der Rechnungslegung**
21. Jahresabschlüsse, die alle Gesellschaften bis zum Juni des auf das Bezugsjahr folgenden Jahres bei ihrer Handelskammer hinterlegen

müssen, sind eine administrative Quelle, die ISTAT weit intensiver nutzen möchte. Sie sind eine enorme Quelle von (nur z.T. statistisch verwertbaren) Informationen über ca. 600.000 Unternehmen. Ein rein technisches Hindernis ist die gesetzliche Bestimmung, wonach die Abschlüsse in Papierform zu hinterlegen sind. Ein tieferliegendes, konzeptionelles Hindernis liegt dagegen in dem Umstand, daß es in Italien keinen allgemeinverbindlichen Abschlußplan gibt, so wie er z.B. in Frankreich existiert. Dank der Vierten und Siebenten gesellschaftsrechtlichen EU-Richtlinie sind wenigstens die Bilanzen und die Gewinn- und Verlustrechnungen der italienischen Unternehmen einigermaßen standardisiert, diese Richtlinien gelten aber nicht für die Anmerkungen zu den Abschlüssen. Diese Anmerkungen enthalten wichtige Erläuterungen und Ergänzungen zu den in den Hauptabschlußdokumenten erscheinenden finanziellen Informationen; ihr Nutzen für statistische Zwecke ist aber begrenzt, solange die Unternehmen das Format ihrer Darstellung frei wählen können. ISTAT hat eine Beratungsfirma beauftragt, ein Schema zu entwerfen, um den gesamten Inhalt der Jahresabschlüsse in statistisch nutzbare Form umzuklassifizieren und die umklassifizierten Daten ausgewählter Abschlüsse den entsprechenden Ergebnissen der jährlichen Erhebung gegenüberzustellen.

22. Parallel zu dem vorgenannten Projekt der statistischen Auswertung der Unternehmens-Jahresabschlüsse prüft ISTAT derzeit auch die Möglichkeit, die Berichtspflichten der Unternehmen dadurch zu erleichtern, daß man ihnen erlaubt, die im Rahmen von Erhebungen gestellten Fragen in der Terminologie ihres Rechnungswesens zu beantworten, und daß diese Antworten dann von den Statistikern mit Hilfe einer speziellen Software (nach Art des SAGE-Pakets) in statistische Daten "übersetzt" würden. Diese Aktivitäten stehen in engem Zusammenhang mit der Arbeit an EDI, und sie werden von ISTAT auch als Teil des vierten Rahmenprojekts unter den Auspizien der von Eurostat gelenkten TELER-Gruppe durchgeführt. Die beiden Projekte sieht man als einander ergänzende Elemente und nicht als Alternativen, und ihre Ergebnisse könnten sich in verschiedener Form auf die Lieferung der in der SBS- und der ESA-95-Verordnung geforderten Daten auswirken. Statistische Erhebungen und Stichprobenanalysen der Jahresabschlüsse von Unternehmen könnten auf verschiedene Weise miteinander kombiniert werden, und die auf die Rechnungslegung

gestützte Beantwortung der Erhebungen könnte entweder direkt oder - wie in den Niederlanden - unter Einschaltung von Spezialisten erfolgen. ISTAT ist derzeit dabei, diese verschiedenen Optionen gegeneinander abzuwägen.

Arbeitskräftestatistik

23. Gesetzliche Einschränkungen in der Nutzung persönlicher Daten durch Dritte haben Untersuchungen über arbeitsmarktrelevante Merkmale einzelner Arbeitskräfte im Verhältnis zu den sie beschäftigenden Unternehmen bisher verhindert. Nichtsdestoweniger ist das INPS-Register als Datenquelle für statistische Zwecke doch sehr wertvoll. Es ist eine voll rechnergestützte Datenbank, die seit 1994 in zwei Varianten vorliegt, wodurch es möglich ist, die Quelle als ganze auf Erfassungsgrad und Zuverlässigkeit zu validieren. INPS ist zweifellos die umfassendste verfügbare Quelle über regelmäßige Beschäftigung in kleinen Unternehmen. Der Aufbau der jährlichen Erhebung über die Beschäftigung in der Industrie und im Dienstleistungsgewerbe ist dementsprechend geändert worden, und zwar in eine Vollerfassung der Arbeitnehmer aller Unternehmen mit 50 oder mehr Beschäftigten und eine Stichprobe kleiner Unternehmen - letzteres vor allem, um die Selbständigen zu erkennen. Durch Kombination der Erhebungsergebnisse mit den INPS-Daten gelangt man zu Schätzwerten über die gesamte arbeitende Bevölkerung.
24. Bei ISTAS laufen eine Reihe weiterer Studien, insbesondere über die Nutzung zweier Formulare, die von den Arbeitgebern für das INPS ausgefüllt werden. Das Formular DM 10 liefert für einzelne Arbeitnehmer in den nichtlandwirtschaftlichen Zweigen der Privatwirtschaft Informationen über Lohn- und sonstige Arbeitskosten und über arbeitsmarktrelevante Variable wie die Aufteilung auf manuelle und nichtmanuelle Arbeit, Lehrlinge, Führungskräfte und über Vertragsformen. Bei der in Aussicht genommenen Nutzung dieser Informationen geht es um einen vierteljährlich zu erstellenden Arbeitskostenindex. Die berichtende Einheit ist nicht identisch mit der örtlichen Einheit, und es hat auch einige Verzögerungen in der Datenübermittlung gegeben; bis zum Herbst sollten hierfür aber Lösungen gefunden sein. Das Formular 01M enthält ebenfalls einzelne Arbeitnehmer betreffende Angaben, insbesondere über Alter, Geschlecht und die

geleisteten Arbeitsstunden, und zwar in einer Form, die detailliertere Aufschlüsselungen ermöglicht - u.a. die dringend benötigte geographische Verteilung. Diese Information ist potentiell nützlich für die vierteljährliche Arbeitskräfteerhebung - ein wesentliches Element zur Ermittlung der dem BIP zugrundeliegenden Arbeitsmenge, das derzeit aber nur mit 18-monatiger Verzögerung verfügbar ist. Im Augenblick dient diese Quelle zur Überprüfung von Erhebungsergebnissen und zur Schätzung fehlender Antworten.

Baustatistik

25. Im Baubereich erstellt ISTAT eine monatlichen Bericht über Baugenehmigungen, der sich auf eine Grundgesamtheit von 8.000 Gemeinden stützt. Derzeit prüft man auch die Möglichkeit der Ermittlung anderer Konjunkturindikatoren, wie z.B. einer Indexreihe für Produktion und geleistete Arbeitsstunden. Als Quelle für einen Produktionsindex denkt man z.B. an Daten über die Aufwendungen öffentlicher Auftraggeber. Man ist sich darüber im Klaren, daß monatliche MwSt-Daten eine bessere (und nicht nur für den Bausektor nutzbare) Quelle wären, aber diese können derzeit nicht schnell genug bereitgestellt werden. Für den Index der geleisteten Arbeitsstunden verhandelt man mit einer möglichen externen Quelle - CASADILI, der Organisation, die den Arbeitern einen Ausgleich für Ausfallzeiten zahlt. Allgemein jedoch gelten von Branchenvereinigungen gesammelte Daten eher als unzuverlässig.

Abschließende Anmerkungen

26. Die Schaffung des SISTAN-Systems war zweifellos eine Vorbedingung für die Öffnung des Zugangs zu administrativen Quellen. Das wachsende Arsenal statistischer Rechtsakte auf europäischer Ebene hat in entscheidendem Maße dazu beigetragen, ISTAT die nötige Autorität und das methodische Rüstzeug zu geben, um die systematische Nutzung dieser Quellen in Angriff zu nehmen. Zudem begünstigt auch die derzeitige Budgetsituation von ISTAT ein weiteres Fortschreiten auf diesem Wege. Die Zusammenarbeit mit den für die Erfassung administrativer Daten zuständigen Stellen im Rahmen des ASIA-Projekts hat ISTAT die Möglichkeit gegeben, diese in den Wirkungskreis des SISTAN-Systems einzubeziehen. Dieser Trend sollte weiter anhalten, zumal nach

der 1996 im Zusammenhang mit dem Zwischenzensus geschaffenen rechtlichen Präzedenzlage und in Anbetracht der voraussichtlichen Einführung einer für statistische Zwecke günstigen Datenschutzgesetzgebung.

27. Die Nutzung der Einkommen- und Körperschaftsteuererklärungen der natürlichen und juristischen Personen ist ein Gebiet, in dem weitere Fortschritte offenbar sehr wünschenswert wären. Derzeit sind die MwSt-Erklärungen die einzige steuerliche Quelle, die ISTAT zur Verfügung steht. Die mikroökonomischen MwSt-Daten sind eine wichtige Komponente der integrierten Datensätze des ASIA-Registers, während aggregierte MwSt-Daten von den Spezialisten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung benutzt werden, um die Zahl der als Zweitjobs ausgeübten selbständigen Tätigkeiten und deren wirtschaftliche Bedeutung einzuschätzen. Ein Wegfall der bisher für die steuerlichen Datenquellen geltenden rechtlichen Beschränkungen würde die Qualität und den Umfang der auf mikro- wie auf makroökonomischer Ebene aus administrativen Quellen zu erstellenden Statistiken zweifellos wesentlich verbessern.

Das Unterschätzungsproblem im Unternehmensstatistik-System bleibt vorerst bestehen. Beim Vergleich der Ergebnisse der Arbeitskräfteerhebung (LFS) und der Familienbudgeterhebung (FBS) stößt man auf eine erhebliche Lücke zwischen den Ausgaben der Haushalte und den erklärten Einkünften, was auf die Existenz zahlreicher Einzelunternehmen schließen läßt, die in keinem Register erscheinen. Verstärkte Nutzung administrativer Quellen und deren Kombination untereinander und mit statistischen Quellen kann diese statistische Grauzone möglicherweise einengen aber nicht völlig beseitigen.

Besonderheiten des italienischen Systems

28. Im Hinblick auf die Nutzung administrativer Quellen für statistische Zwecke interessieren insbesondere die folgenden spezifischen Merkmale des italienischen Systems:

1) die Existenz des SISTAN-Systems als Rahmen für die Erstellung amtlicher Statistiken in Zusammenarbeit mit Amtsstellen der verschiedensten Ebenen - einschließlich der mit der Verwaltung administrativer Quellen betrauten Stellen;

- 2) ein Statistikrecht, das den Zugang zu administrativen Quellen eröffnet (in der Praxis aber ergänzungsbedürftig ist) und (erwartete) Datenschutzbestimmungen, in denen die Nutzung persönlicher Daten zu statistischen Zwecken anerkannt wird;
- 3) die Entwicklung des ASIA-Archivsystems, das die Funktionen eines Unternehmensregisters, eines Hilfsmittels für die Auslegung und Lenkung von Erhebungen und einer Datenbank zur Erstellung von KMU-Statistiken auf sich vereint;
- 4) die in ASIA praktizierte Anwendung regelgestützter Verfahren zum Aufbau statistisch standardisierter und integrierter Datensätze aus verschiedenen statistischen und administrativen Quellen;
- 5) die Entwicklung von Sozialversicherungsdaten als ergänzende Quelle für Beschäftigungsstatistiken, insbesondere im KMU-Bereich;
- 6) das noch anzuzapfende statistische Potential

der Steuerquellen und der Jahresabschlüsse der Unternehmen.

Literatur- und Quellenangaben

Beiträge von A. Baldassarini und von C. Abbate und G. Garafolo zum Eurostat-Seminar zu Fragen der Nutzung administrativer Quellen für statistische Zwecke (Luxemburg, 15. u. 16. Januar 1997); siehe Sitzungsprotokoll (Eur-Op, Luxemburg, 1997).

A. Carrone und C. Viviano, *"Imputation of Statistical Attributes in a Business Register Using Integrated Administrative Sources: Methodologies Adopted for the Italian Statistical Business Register"*, Beitrag zu einem gemeinsamen ECE/Eurostat-Seminar über Unternehmensregister (Genf, 19. u. 20. Februar 1998) (unveröffentlicht).

F. Rapiti und C. Baldi, *"Methodological and Quality Problems Using Social Security (INPS) Data in Italy"*, vorläufiger Entwurf, vorgelegt von ISTAT auf dem Eurostat-Seminar über die Nutzung administrativer Quellen für Zwecke der Unternehmensstatistik (Rom, 3. u. 4. Dezember 1998).

=====

L U X E M B O U R G

=====

STATEC, das luxemburgische Landesinstitut für Statistik, bemüht sich, bei der Erstellung der für nationale und Gemeinschaftszwecke erforderlichen Unternehmensstatistiken zur Ergänzung der Erhebungsergebnisse insbesondere für den Bereich der KMU administrative Quellen einzusetzen. Eine wichtige Quelle für die laufende Unterhaltung des statistischen Unternehmensregisters ist das vom Regierungs-Rechenzentrum (CIE) geführte nationale Register natürlicher und juristischer Personen. Für bestimmte statistische Zwecke hat STATEC direkten Zugang zu diesem CIE-Register. Weitere wichtige Quellen sind die Umsatzzahlen aus den MwSt-Unterlagen und die Daten des Sozialversicherungssystems über die Arbeitnehmerschaft. STATEC sieht den Hauptvorteil der Nutzung administrativer Quellen in einer Entlastung der Unternehmen von statistischen Berichtspflichten. Als potentiell ergiebigste Quelle erscheinen die von den Unternehmen in ihrer Rechnungslegung zusammengetragenen Daten. Eines der mittelfristigen Ziele ist daher die Einrichtung eines "Bilanzentrums".

Die institutionelle Basis

1. Der erste amtliche Statistikdienst hat seine Tätigkeit im Jahr 1900 aufgenommen. 1945 wurde ein Allgemeines Statistisches Amt geschaffen, und zugleich entstand ein getrenntes Amt für wirtschaftliche Studien und Dokumentationen. 1962 wurden diese beiden Organisationen vereinigt und bilden seither STATEC, das dem Wirtschaftsminister unterstehende Zentralamt für Statistik und Wirtschaftsstudien. STATEC hat somit eine doppelte, statistische und wirtschaftswissenschaftliche Aufgabe: neben der Durchführung statistischer Erhebungen und Studien ist STATEC auch zuständig für die Wirtschaftsforschung und die laufende Beobachtung der Volkswirtschaft.
2. Das grundlegende Gesetz von 1962 folgt dem Prinzip der Zentralisierung der Organisation der luxemburgischen Regierung, und dementsprechend ist STATEC die Zentralstelle für die Erhebung und Verbreitung aller amtlichen Statistiken. Keine andere öffentliche oder private Organisation darf ohne vorherige Zustimmung von STATEC statistische Erhebungen allgemeiner Art durchführen. Die für die Bereiche Landwirtschaft, Volksbildung, Gesundheit und Sozialversicherung zuständigen Landesbehörden erstellen jeweils ihre eigenen Statistiken, deren wesentliche Elemente aber im Sinne des Zentralisierungsprinzips im STATEC-Jahrbuch veröffentlicht werden. Nach dem gleichen Prinzip benutzt STATEC ebenso wie alle anderen Regierungsämter für seinen Rechenbedarf das regierungseigene Rechenzentrum CIE.
3. Der Direktor von STATEC und seine Mitarbeiter sind Staatsbeamte, aber in der Praxis läßt die Regierung ihnen in statistischen Fragen ein erhebliches Maß an Autonomie. Innerhalb der durch das grundlegende Gesetz, die Politik der Regierung und die internationalen statistischen Verpflichtungen bestimmten allgemeinen Parameter erstellt STATEC selbst sein statistischen Jahresprogramm und organisiert die Verbreitung der Statistiken. Der Direktor von STATEC ist zugleich Vorsitzender des 1971 geschaffenen Hohen Rats für Statistik, dem neben Vertretern der Lieferanten und der Benutzer amtlicher Statistiken auch einige externe Fachleute angehören. Dieses Gremium unterstützt STATEC bei der Erstellung seines jährlichen Arbeitsprogramms und auch in seiner Rolle als Koordinator des nationalen Statistiksystems.
4. Die koordinierende Rolle von STATEC umfaßt insbesondere die Entwicklung statistischer Definitionen, Systematiken und Methoden zum Nutzen aller Lieferanten statistischer Informationen. Das CIE-Register natürlicher und juristischer Personen ist von STATEC gemäß

NACE Rev.1 codiert (Haupttätigkeit und bis zu drei Nebentätigkeiten) und wird von anderen Verwaltungsstellen (z.B. der Generalinspektion der Sozialversicherung oder der Handelskammer) für ihre eigenen statistischen Zwecke benutzt.

Der rechtliche Rahmen

5. Das grundlegende Gesetz von 1962 beschreibt die Funktionen von STATEC und regelt seine Arbeitsweise. Öffentliche Behörden und Einrichtungen sowie alle natürlichen und sonstigen juristischen Personen sind verpflichtet, alle statistischen Informationen zu liefern, die STATEC benötigt. Dem entspricht eine äußerst strikte Interpretation der statistischen Geheimhaltung: die Offenlegung von Informationen für steuerliche Zwecke ist ausdrücklich verboten. Ein Gesetz aus dem Jahr 1979 über die Verwendung persönlicher Daten in der Informationsverarbeitung verstärkt diese Position. Datenbanken, die persönliche Informationen enthalten, dürfen nur erstellt und betrieben werden, wenn sie durch einen speziellen Rechtsakt autorisiert sind, was wiederum nur mit vorheriger Zustimmung eines ständigen beratenden Ausschusses erfolgen kann. Dieser rechtliche Rahmen wird derzeit überarbeitet, u.a. um die neuesten Entwicklungen im Rechtssystem der EU zu berücksichtigen.
6. Ebenfalls mit einem Gesetz von 1979 wurde das nationale Registrierungssystem geschaffen, mit dem alle natürlichen und juristischen Personen Kennnummern erhalten, die für allgemeine Verwaltungszwecke verwendet werden können. Das nationale Register wird vom Rechenzentrum (CIE) geführt. Die Datensätze für natürliche Personen enthalten Angaben über Geburt und Geschlecht, während die Datensätze für Unternehmen das Eintragungsdatum und die Rechtsform enthalten. Die Datensätze für juristische Personen kann STATEC zur Aktualisierung seines Unternehmensregisters nutzen. STATEC hat direkten Zugang zu der CIE-Datenbank und erhält monatlich eine Datei mit Angaben über Neueintragungen bzw. Änderungen.

Das Unternehmensstatistiksystem

7. Strukturelle Statistiken für die Bereiche Industrie, Bauwirtschaft und Dienstleistungen und für die KMU beruhen auf einer Mischung

aus statistischen Umfragen und administrativen Quellen. Die hauptsächlich benutzten administrativen Quellen betreffen den Umsatz, die Zahl der Unternehmen und die der Beschäftigten. Diese Daten sind größtenteils in STATECs statistischem Unternehmensregister zentralisiert, von wo aus sie als ergänzende Information für die jährlichen statistischen Erhebungen genutzt werden können. Die rechtliche Einheit, auf die sich die administrativen Daten beziehen, entspricht in den meisten Fällen der statistischen Einheit des Unternehmens. Um für Kohärenz der Informationen aus administrativen und statistischen Quellen zu sorgen, arbeitet die für das statistische Unternehmensregister zuständige Abteilung eng zusammen mit der Abteilung für Unternehmensstatistik.

8. Die strukturellen Daten für große Unternehmen ergeben sich zum Teil aus den ausgefüllten Erhebungsfragebogen und zum anderen aus den von den Unternehmen ebenfalls eingereichten Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen. Die nach der SBS-Verordnung der Gemeinschaft benötigten Variablen sind in der Regel nicht als solche in den Abschlüssen ausgewiesen, können aber aus den in ihnen enthaltenen Informationen berechnet werden. Die Erhebungsergebnisse, d.h. die ausgefüllten Fragebogen und die Jahresabschlüsse der in der Erhebungsstichprobe enthaltenen Unternehmen, bilden den Kern der Statistik, zumal sie alle im Rahmen der SBS-Verordnung benötigten Informationen liefern. Informationen aus administrativen Quellen über Umsatz und Beschäftigung ermöglichen die Bestimmung von Grundgesamtheiten, aufgrund derer die Stichproben zusammengestellt und die Erhebungsergebnisse auf die gesamte Unternehmenspopulation hochgerechnet werden können.

Spezifische Quellen

9. Der Aufbau des statistischen Unternehmensregisters erfolgt in Übereinstimmung mit der Ratsverordnung über Unternehmensregister vom 22. Juli 1993. Zu den administrativen Quellen, die zur Aktualisierung des Unternehmensregisters verwendet werden, gehören neben den Unternehmensdaten im nationalen Register des CIE das Verzeichnis der MwSt-Pflichtigen und die Arbeitgeberdaten der Sozialversicherung. Kleinere Quellen sind das ehemalige Luxemburger Währungsinstitut, die

Versicherungskommission und einige Berufsverbände wie z.B. die Vereinigung der Architekten und Beratenden Ingenieure. Die den administrativen Quellen entnommenen Daten betreffen die nationale Registernummer, den Namen und die Anschrift des Unternehmens, die Unternehmensgeschichte, den in der MwSt-Jahreserklärung angegebenen Gesamtumsatz und die Ein- und Ausfuhren sowie die entgeltliche Beschäftigung, aufgeschlüsselt nach Geschlecht und nach Voll- und Teilzeitarbeit.

10. Im Zusammenhang mit der Nutzung administrativer Quellen ist STATEC auf eine Reihe spezifischer Probleme gestoßen:

- unvollständige Erfassung - bestimmte nicht MwSt-pflichtige Einheiten sind nicht abgedeckt, z.B. die Landwirtschaft, persönliche Dienstleistungen und Auslandsaktivitäten, während andere, z.B. die öffentliche Verwaltung, Bildung und Sozialversicherung nur teilweise erfaßt sind;
- die Schwierigkeit, die Entwicklung der Unternehmen zu verfolgen, insbesondere bei Wiederaufnahme der Tätigkeit, Änderung der Rechtsform usw., und Verbindungen zwischen verschiedenen Einheiten herzustellen;
- Eintragungsfehler in den administrativen Daten;
- verschiedene Kennnummern für das gleiche Unternehmen;
- unvollständige Datensätze, z.B. fehlende Angaben über den Umsatz;
- Unterschiede zwischen statistischer und administrativer Definition des Begriffs Umsatz;
- mangelnde Aktualität - die Jahresumsatzdaten können zwei oder drei Jahre alt sein, und auch die Beschäftigungsdaten nicht selten sechs Monate rückständig.

Einige dieser Schwierigkeiten können durch Abgleichen der Registerdaten gegen die Informationen aus dem Unternehmensstatistiksystem gelöst werden. Es werden regelmäßig Kontrollen durchgeführt, um z.B. fehlende Unternehmen zu erkennen oder die Umsatzwerte auf Plausibilität zu prüfen. Fehlende oder falsche Umsatzwerte werden entweder durch Informationen ersetzt, die über direktes Nachfragen bei dem betreffenden Unternehmen eingeholt wurden, oder durch Schätzung.

Fortschritte, Probleme und Pläne

11. Wegen der relativ hohen Kosten von Stichprobenerhebungen in einem kleinen Land ist STATEC besonders an Einsparungen bei der Erfassung von Unternehmensstatistiken interessiert, und das gleiche gilt natürlich auch für Sozialstatistiken über die Budgets der privaten Haushalte und auch für alle anderen Statistiken. STATEC glaubt jedoch nicht, daß Maßnahmen zur Erleichterung einer umfassenderen Nutzung administrativer Quellen notwendigerweise große Auswirkungen auf das gesamte Statistikbudget haben müssen. So verweist STATEC darauf, daß die Verwendung gemeinsamer Kennnummern für die Unternehmen in verschiedenen Datenbanken erst dann wirklich helfen kann, wenn sie sich auf eine gemeinsame statistische Einheit beziehen. In der derzeitigen Situation kann ein aus drei rechtlichen Einheiten bestehendes Unternehmen seinen Umsatz als rechtliche Einheit und seine Beschäftigung als eine andere Einheitsart melden, während für seine Steuererklärung eine dritte gilt. STATEC beobachtet auch, daß sich die Unternehmenskennungen täglich ändern, was (abgesehen von Holdinggesellschaften) insgesamt 3-4% der rechtlichen Einheiten betrifft. Bei der Verbindung statistischer und administrativer Datenbanken gibt es also z.T. erhebliche technische Probleme.

12. Derzeit beteiligt sich STATEC zusammen mit anderen Verwaltungsstellen und unter Einschaltung von Spezialisten an einer Initiative zur Entwicklung der Nutzung einer administrativen Quelle auf andere Weise. Das Justizministerium hat im November 1997 vorgeschlagen, in Übereinstimmung mit den EU-Richtlinien über Form und Inhalt der Jahresabschlüsse der Unternehmen einen Allgemeinen Plan für die Rechnungslegung (PCG) einzuführen. In dem vorgeschlagenen PCG ist jeweils nur ein Format für die Bilanz und die Gewinn- und Verlustrechnung vorgesehen. Diese Struktur der Jahresabschlüsse würde einheitlich für alle privatwirtschaftlichen Unternehmen gelten, wenn auch mit einigen Anpassungen für die spezifischen Eigenarten kleiner Einzelunternehmen. Die Definition der einzelnen Rubriken in den Abschlüssen würde ebenfalls standardisiert, was insbesondere den KMU zugutekäme. Die Einführung des PCG betrachtet man als Vorbedingung für die mittelfristig geplante Schaffung einer Bilanzanalysestelle (Centrale de Bilans), die - abgesehen von ihren sonstigen Funktionen - STATECs beste administrative

Quelle für Unternehmensstrukturstatistiken bilden würde. Wenn man der in Belgien geübten Praxis folgt, würde die zu errichtende Centrale aber nicht STATEC, sondern der Zentralbank unterstellt.

13. Zur Erfüllung der Bestimmungen der EU-Verordnung über die Konjunkturstatistik (STS) beabsichtigt STATEC, sich weitgehend auf Informationen aus MwSt- und Sozialversicherungsquellen zu verlassen. Hierzu muß zunächst die Frage der Einheiten geprüft werden, da es zwischen den in der STS-Verordnung spezifizierten und den von den administrativen Quellen verfügbaren Einheiten erhebliche Unterschiede gibt. Sodann muß sehr sorgfältig geprüft werden, ob die Verwaltungsdaten zeitig genug bereitgestellt werden können. Nach den ersten Anzeichen ist anzunehmen, daß einige dieser Daten, z.B. über Umsatz und Beschäftigung, in angemessener Zeit verfügbar sein dürften, während es bei anderen, z.B. den geleisteten Arbeitsstunden, eher Schwierigkeiten geben könnte. Eine umfassende Prüfung und entsprechend definitivere Beantwortung dieser Frage ist jedoch erst möglich, wenn die betreffenden Verwaltungsstellen ihre Informationssysteme zur Lieferung der benötigten Daten modifiziert haben.

Besonderheiten des luxemburgischen Systems

14. Im Hinblick auf die Nutzung administrativer Quellen für statistische Zwecke interessieren insbesondere die folgenden spezifischen Merkmale des luxemburgischen Systems:
 - 1) die Existenz eines nationalen Register-systems mit einheitlichen Kennnummern für Personen und Unternehmen, die in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung verwendet werden;
 - 2) die kompakte und zentralisierte Verwaltungsstruktur, die die Verbindungen zwischen STATEC und seinen Hauptquellen administrativer Daten abkürzt und vereinfacht.

Literatur- und Quellenangaben

Annuaire statistique du Luxembourg - (Statistisches Jahrbuch), STATEC, 1997;

Les entreprises luxembourgeoises - répertoire systématique, STATEC, 1997;

Das in unregelmäßigen Zeitabständen herausgegebene *STATEC-Bulletin*.

=====

N E D E R L A N D

=====

Die administrativen Quellen bilden einen der Hauptpunkte des Reformprogramms ("Operation TEMPO"), das das niederländische statistische Zentralamt (Centraal Bureau voor de Statistiek - CBS) in den 90er Jahren verfolgt. Durch verstärkte Nutzung dieser Quellen hofft man, die öffentlich erklärten Ziele zu erreichen: die Belastung der Wirtschaft durch statistische Berichtspflichten zu mildern und zugleich Forderungen nach neuartigen Analysen zu erfüllen. Nach dem Statistikgesetz von 1996 ist das CBS berechtigt, für statistische Zwecke Zugang zu administrativen Quellen zu verlangen, was auch von der niederländischen Datenschutzgesetzgebung geduldet wird. In den für bestimmte Verwaltungsquellen geltenden Rechtsvorschriften sind entsprechende Änderungen vorgenommen worden, und so war das CBS in der Lage, eine Reihe von Verträgen auszuhandeln, in denen der Transfer der fraglichen Daten geregelt ist. Die wichtigsten dieser derzeit bereits genutzten oder in Entwicklung befindlichen Quellen sind die handelsrechtlichen Eintragungen der Unternehmen bei den Handelskammern, das MwSt-Verzeichnis, die Körperschaftssteuer-Daten, die Jahresabschlüsse der Unternehmen und die Unterlagen über die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. Gemeinsam mit den Handelskammern und den Steuer- und Sozialversicherungsbehörden arbeitet das CBS an der Entwicklung eines integrierten öffentlichen Registrierungssystems, das sich auf einheitliche Kennnummern für alle Unternehmen und sonstigen Einheiten stützen soll. Bei einem weiteren, CBS-internen Projekt geht es um den Aufbau eines Systems von In- und Outputdatenbanken, mit denen die Nutzung der vom zentralen Unternehmensregister, aus statistischen Erhebungen und von administrativen Quellen verfügbaren Informationen maximiert werden soll. Bis zur Realisierung dieser Vorhaben wird das CBS für struktur- und konjunkturbezogene Informationen über große Unternehmen weiterhin auf statistische Erhebungen angewiesen sein. Die Statistiken über andere Unternehmen, insbesondere die KMU, werden dagegen in zunehmendem Maße aus administrativen Quellen erstellt werden.

Die institutionelle Basis

1. Das Statistische Zentralamt (Centraal Bureau voor de Statistiek - CBS) ist gesetzlich zuständig für statistische Forschung zu praktischen, politischen und wissenschaftlichen Zwecken und für die Veröffentlichung der Ergebnisse. Einige Gemeindeverwaltungen (z.B. Amsterdam) haben eigene Statistikdienste, aber das CBS ist der vorherrschende Produzent und Herausgeber von amtlichen Statistiken in den Niederlanden. Das CBS ist allein zuständig für die Erfassung, Verarbeitung und Verbreitung von Unternehmensstatistiken auf nationaler Ebene und für die Erstellung der auf EU-Ebene erforderlichen Statistiken. Das staatliche Statistiksystem ist somit zentralisiert. Das CBS hat keine Regionalbüros, die an den verschiedenen Teilen des statistischen Programms arbeitenden Mitarbeiter des CBS verteilen sich aber zu etwa gleichen Teilen auf zwei etwa 250 km voneinander entfernte Standorte, Voorburg und Heerlen.
2. Die Gründung des CBS erfolgte durch ein königliches Dekret von 1899, wenige Jahre nach Einrichtung einer Zentralkommission für Statistik (CCS). Politisch untersteht das CBS dem Wirtschaftsminister, die praktische Beaufsichtigung erfolgt aber durch die CCS, deren zentrale Aufgabe die Verabschiedung der Jahres- und Vierjahres-Statistikprogramme ist - aufgrund der vom Generaldirektor des CBS vorgelegten Vorschläge. Das Statistikgesetz von 1996, das das Dekret von 1899 ersetzte, gibt dem Generaldirektor Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der Methoden für die Durchführung der in den Programmen vorgesehenen Forschungsarbeit und der Art und Weise, in der die Ergebnisse veröffentlicht werden sollen. Die

operative Unabhängigkeit des CBS erhellt z.B. aus dem Umstand, daß der Minister CBS-Statistiken nicht früher sieht als jeder andere Benutzer und daß er ihre Veröffentlichung nicht verhindern kann.

3. Mit dem Gesetz von 1986 wurde die Zahl der Mitglieder der CCS von 45 auf 11 verringert. Die Vertreter der Ministerien sind ausgeschieden, sodaß die CCS heute aus unabhängigen Personen besteht, die wegen ihres Fachwissens und ihrer Erfahrung und nicht wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer Behörde etc. berufen wurden. Weiteres Fachwissen steuern die 16 Unterausschüsse bei, die die CCS zu spezifischen statistischen Fragen beraten. Die Verteilung der Zuständigkeiten der drei Hauptakteure im Statistikersystem stellt sich wie folgt dar: der Minister beschließt das Gesamtbudget, das für Statistik ausgegeben werden kann, die CCS entscheidet, wofür das Budget verwendet werden soll und das CBS hat zu verantworten, wie das Geld tatsächlich ausgegeben wird. Der Minister kann die Erstellung bestimmter Statistiken anfordern, aber die CCS entscheidet über diese Anforderung, und nach Zustimmung der CCS bestimmt das CBS, wie sie zu erfüllen ist (formell heißt es, daß "die CCS auf Verlangen des Ministers das CBS anweist..").
4. Seit einigen Jahren läuft im CBS ein umfangreiches Programm organisatorischer und kultureller Veränderungen. Das Programm steht unter dem Motte "Operation TEMPO" (Timely, Efficient, Modern, Professional, Onafhankelijk). Das Gesamtziel des Programms besteht darin, die sich schnell ändernden Erfordernisse der Statistiknutzer innerhalb der Grenzen eines unverändert bleibenden Statistikbudgets zu erfüllen und zugleich den politisch bedingten Forderungen nach Verringerung der statistischen Berichtspflichten vor allem der Unternehmen zu genügen. Speziell im Bereich der Unternehmensstatistik will man dieses Ziel durch Änderungen dreierlei Art erreichen.
5. Die erste Kategorie von Änderungen betrifft die Art und Weise, in der die Datenerfassung, -verarbeitung und -verbreitung im CBS organisiert ist. Bisher wurden die über 200 Erhebungen und sonstigen statistischen Aktionen von 15 CBS-Abteilungen ausgeführt, die jeweils für den Gesamtablauf verantwortlich waren - vom Entwurf der Fragebogen über die Organisation der Inputs und die Dateneingabe bis zur Verbreitung der Ergebnisse. Nach den neuen Vorstellungen sollen diese Arbeitsgänge

für alle Erhebungen usw. auf eine wesentlich geringere Zahl von Abteilungen aufgeteilt werden, die dann entweder für die Datenerfassung, die Analyse oder die Verbreitung zuständig sein sollen. Die alte jobbezogene Organisation nach dem "Pipeline"-Modell wird also ersetzt durch ein funktions-spezifisches Modell, das es ermöglichen soll, die einzelnen statistischen Elemente stärker synoptisch zu sehen - insbesondere auch die "für den jeweiligen Zweck geeigneten" statistischen oder administrativen Datenquellen.

6. Die beiden anderen Kategorien von Änderungen bezwecken insgesamt eine Verringerung der Belastung durch statistische Berichtspflichten. Erstens geht es um eine bessere Anpassung des Inhalts der statistischen Fragebogen an die Buchungs- und Abschlußpraktiken der Unternehmen (und der spezialisierten Buchführungsfirmen, die oft die Fragebogen für ihre Kunden ausfüllen). Zweitens soll der Einsatz administrativer anstelle von statistischen Datenquellen ausgeweitet und systematischer gestaltet werden. Es ist eine Arbeitsgruppe gebildet worden, die sich mit der Entwicklung der Datenerfassungsmethodik befaßt, während sich ein zweites Team bemüht, die Nutzung des Elektronischen Datenaustauschs (Electronic Data Interchange - EDI) voranzubringen. Das CBS hat Pilotprojekte durchgeführt, um die Praktikabilität der direkten Übermittlung von Daten aus den rechnergestützten Informationssystemen der Unternehmen (oder der für sie antwortenden Buchführungsfirmen oder sonstigen zwischengeschalteten Stellen) mit Hilfe von EDISENT (Electronic Data Interchange of Statistics of ENTERprises)-Botschaften zu testen. Es ist jedoch anzunehmen, daß dieser "primäre EDI" datenflußmäßig weniger bedeutend sein wird als der "sekundäre EDI", d.h. die direkte elektronische Übermittlung von Daten aus administrativen Quellen.

Der rechtliche Rahmen

7. Das Statistikgesetz von 1996 bestätigte die Befugnisse und Zuständigkeiten des Ministers, des CBS und der CCS. Die Bestimmungen eines Gesetzes aus dem Jahr 1936, mit denen das CBS ermächtigt wurde, Wirtschaftsstatistiken zu sammeln, Bußen für Nicht- oder Falschbeantwortung zu verhängen und die Statistiken zu veröffentlichen, wobei Informationen über identifizierbare Einheiten nur mit Zustimmung der betreffenden Einheiten

offengelegt werden dürfen, bleiben in Kraft. In dem Gesetz von 1996 wird ausdrücklich festgestellt, daß die vorerwähnte "Vertraulichkeits"-Bestimmung für Einzelpersonen, Unternehmen, Institutionen und Haushalte gilt (Personen und Haushalte sind jedoch nicht verpflichtet, auf statistische Befragungen zu antworten). Sodann ist festgelegt, daß Daten, die das CBS in Erfüllung seiner Aufgaben erhält, ausschließlich für statistische Zwecke verwendet werden dürfen.

8. Das Gesetz von 1996 schreibt auch vor, daß die Datenerfassung so zu geschehen hat, daß die administrative Belastung der Unternehmen und Einrichtungen auf ein Minimum beschränkt wird. Ferner wird das CBS ermächtigt, für statistische Zwecke mit Zustimmung des zuständigen Ministers "die Unterlagen staatlicher Behörden und Einrichtungen" zu benutzen. Eine besondere Bestimmung erlaubt es dem CBS, in personenbezogenen Datensätzen auch die allen natürlichen Personen in den Niederlanden zugeteilte Sozialversicherungs- und Steuernummer ("SOFI"-Nummer) zu führen. Das CBS darf die SOFI-Nummer auch in Kontakten mit Personen und Arbeitsstellen benutzen, soweit diese selbst befugt sind, diese Nummer in persönlichen Datensätzen zu benutzen. Dabei ist anzumerken, daß weder die SOFI-Nummer noch die ihr entsprechende FI-Nummer für juristische Personen (Unternehmen usw.) der Öffentlichkeit zugänglich ist.
9. Das derzeit geltende niederländische Datenschutzgesetz (formell "Vorschriften für den Schutz der Privatsphäre im Zusammenhang mit personenbezogenen Dateien") aus dem Jahr 1988 erlaubt die Verwendung von Registerdaten für statistische sonstige Forschungszwecke, solange kein unangemessener Eingriff in die Privatsphäre Einzelner vorliegt. Die Rechte der in den Registern geführten Personen auf Benachrichtigung und auf Einsicht bzw. Berichtigung der für die genannten Zwecke benutzten Daten sind dementsprechend beschränkt. Die Offenlegung von SOFI-Nummern gegenüber Dritten erfordert dagegen eine spezifische Rechtsbasis, wobei jedoch davon ausgegangen wird, daß diese Bedingung im Fall des CBS durch die ausdrücklichen Bestimmungen des Gesetzes von 1996 erfüllt ist. Das Gesetz von 1988 wird derzeit geändert, um die Datenschutzrichtlinie der EU in niederländisches Recht umzusetzen.
10. Das Gesetz von 1996 gibt dem CBS ein

grundsätzliches Recht auf Zugang zu administrativen Datenquellen, und dieses Recht wird auch nicht durch die bestehende Datenschutzgesetzgebung geschmälert. Beschränkungen, die sich aus anderen, für die vom CBS gewünschten administrativen Quellen geltenden Rechtsvorschriften ergeben, werden durch das Gesetz aber nicht automatisch aufgehoben. Das CBS muß also mit den für die Quellen Verantwortlichen über die Bedingungen und Modalitäten (einschließlich evtl. notwendiger rechtlicher Änderungen) verhandeln, unter denen der Zugang zu einer bestimmten administrativen Quelle für statistische Zwecke in der Praxis möglich ist. In manchen Fällen ist eine Bezahlung in Geld oder in sonstiger Form (z.B. durch Bereitstellung statistischen Fachwissens) notwendig, und in der Regel werden die getroffenen Vereinbarungen in einem formellen schriftlichen Vertrag zwischen den Parteien dokumentiert. Es ist auch eine zunehmende Tendenz festzustellen, Qualitätsnormen in die Vertragsbedingungen aufzunehmen. Ein Beispiel hierfür liefert der Vertrag zwischen dem CBS und der Einkommensteuerbehörde über die elektronische Übermittlung einer Stichprobe von Einkommenssteuerdaten (für die Erstellung einer zuverlässigen Einkommensstatistik). Das CBS verhandelt derzeit über eine Vergrößerung dieser Stichprobe und über zusätzliche Lohnsteuerdaten. Bei dem derzeitigen Trend zur Privatisierung und Deregulierung öffentlicher Dienstleistungen ist anzunehmen, daß Forderungen nach Bezahlung für die Lieferung administrativer Informationen mehr und mehr üblich werden.

Das Unternehmensstatistiksystem und das zentrale Unternehmensregister

11. Bis heute betreibt das CBS ein statistisches Datenerfassungssystem, in dem ein zentrales Unternehmensregister (COR) einen Überbau aus themenspezifischen Erhebungen abstützt, die den Unternehmen monatlich, vierteljährlich, jährlich oder nach Bedarf zugesandt werden. Die 100 größten "komplexen" Unternehmen werden in alle Struktur- und Konjunkturerhebungen einbezogen, und das gleiche gilt für viele andere große Unternehmen, während die KMU durch Stichproben erfaßt werden. Das COR liefert zugleich vier Hauptprodukte, und zwar:
 - eine Liste mit Namen und Adressen für den Versand der Fragebogen;

- einen Rahmen für die Auswahl von Unternehmen für Stichprobenbefragungen;
 - ein System zur Kontrolle der Berichtspflichten durch Begrenzung der Häufigkeit, mit der einzelne Unternehmen und insbesondere KMU zu Erhebungen herangezogen werden können (Response Reduction System);
 - eine Population statistischer Einheiten, klassifiziert nach der niederländischen Standard-Systematik der Wirtschaftszweige und aufgeschlüsselt nach Größenklassen, die Informationen zur Unternehmensdemographie liefern und als Grundgesamtheit für die Hochrechnung von Befragungsantworten dienen kann - letzteres vor allem für KMU.
12. Das COR enthält rechtliche Einheiten und Berichtseinheiten zusammen mit Statistischen Einheiten nach den Definitionen der einschlägigen EU-Rechtsvorschriften für die Unternehmensgruppe, das Unternehmen und die örtliche Einheit. Als Unternehmen zählt die Population des COR etwa 850.000 Einheiten, von denen ca. 400.000 Einzelunternehmen sind. Wie für viele andere nationalen Statistikinstitute, so liegt auch für das CBS eine wichtige Aufgabe darin, Methoden für eine zufriedenstellende Konvertierung von rechtlichen in statistische Einheiten zu finden. Dies ist umso wichtiger, als das von den Handelskammern (KvK) verwaltete offizielle (handelsrechtliche) Register der Unternehmen, Stiftungen und Vereinigungen derzeit die Hauptquelle für die Unterhaltung und Aktualisierung des COR ist. Hierfür ist das für dieses Register maßgebende Gesetz 1994 geändert worden. Aufgrund seines Vertrags mit den KvK bezahlt das CBS eine Gebühr für die Lieferung von Informationen über die (derzeit monatlich etwa 80.000) Änderungen in den offiziellen Registern. Die hauptsächliche Nutzung dieser Quelle für die Aktualisierung des COR führt einerseits zu einer Unterschätzung, weil die Eintragung für Landwirte und in freien Berufen tätige Selbständige fakultativ ist. Andererseits kann aber auch eine gewisse Überschätzung eintreten, weil die offiziellen Register der KvK viele Einheiten enthalten, die nicht wirklich aktiv sind. Eine gewisse Verbesserung der diesbezüglichen Qualität der KvK-Daten sollte sich aus der Beratung zu Fragen der Branchenklassifizierung ergeben, die das CBS derzeit den Registerbeamten der KvK gibt.
13. Nachdem es dem CBS in der Zeit von 1994 bis 1997 gelungen ist, die Belastung der Unternehmen durch statistische Berichts-
- pflichten um 30% abzubauen, müssen in den kommenden Jahren noch weitere Erleichterungen erzielt werden. Abgesehen vom politischen Druck ist festzustellen, daß die Antwortquoten bei statistischen Erhebungen derzeit nur noch 60-70% betragen und weiter fallen. In dieser Situation muß sich das CBS um administrative Quellen bemühen - nicht nur als Mittel zur Erweiterung des Erfassungsbereichs und der Qualität des COR, sondern auch als vollständige oder teilweise Alternative zu statistischen Erhebungen. Zu diesem Zweck startete das CBS 1995 eine gemeinsame Initiative mit den für die großen administrativen Quellen zuständigen Behörden: den KvK, der Steuerbehörde und den unter der Aufsicht des Landesinstituts für Sozialversicherung (LIVS) stehenden berufsständischen Versicherungsanstalten. Diese Initiative hatte folgende Ziele:
- Verbesserung der Qualität aller einschlägigen Register (einschließlich des COR);
 - Verringerung der durch die Unterhaltung der verschiedenen Register verursachten administrativen Belastung der Behörden und der Eintragenden;
 - Steigerung der allgemeinen Effizienz;
 - Koordinierung der auf den verschiedenen Registern beruhenden Statistiken.
14. Es zeigte sich schnell, daß jedes dieser Register sein eigenes System zur Identifizierung der Datensätze hatte, und daß sich keines so anpassen ließ, daß sich Verbindungen zu irgendeinem der anderen ergaben. Zudem waren die Einheiten, Begriffsbestimmungen und Klassifizierungen von Quelle zu Quelle unterschiedlich, und auch bei den Verfahrensregeln für den laufenden Betrieb der Register (z.B. für das Herausnehmen inaktiver Einheiten) gab es erhebliche Unterschiede. Eine der längerfristigen Konsequenzen dieser Initiative ist nun wahrscheinlich die Einführung eines landesweit einheitlichen Systems für die Registrierung der Unternehmen unter Verwendung einer einheitlichen Unternehmensnummer, die eine unzweideutige Verbindung von Datensätzen der verschiedenen Register ermöglichen würde. Zu diesem Zweck wurde im Auftrag des Wirtschaftsministeriums bereits eine vergleichende Analyse der in fünf anderen Ländern herrschenden Registrierungspraktiken durchgeführt. Für kurzfristige Zwecke wurde sodann ein Datenmodell erstellt, das den tatsächlichen Inhalt jedes der vier Registertypen schematisiert

und den optimalen Datenfluß zwischen diesen Registern simuliert. Dieses Modell hat sich allein schon dadurch als nützlich erwiesen, daß es zeigt, was geschehen muß, um die verschiedenen Register zu einem System zu integrieren und damit der Schätzung unternehmensstatistischer Variablen, insbesondere für KMU, eine neue Grundlage zu verschaffen.

15. Als Aufgabe für die nächsten zwei oder drei Jahre stellt sich den in der Initiative zusammenarbeitenden Behörden die Harmonisierung der vier Registersysteme in dem Sinne, daß sie eine gemeinsame Registerkomponente für Unternehmen enthalten, die dann in den einzelnen Registern je nach Bedarf durch unterschiedliche Zusatzinformationen ergänzt werden soll. Letzten Endes möchte das CBS weiter mit statistischen Einheiten arbeiten, während z.B. die Finanzverwaltung rechtliche Einheiten braucht, die möglicherweise für die MwSt anders definiert sind als für die Körperschaftssteuer (VIS). Ein gemeinsames Modul im COR und in den Steuerregistern wird die beiden Organisationen jedoch in die Lage versetzen, trotzdem zusammenzuarbeiten und ihre Effizienz zu steigern. Kurzfristig geht es für das CBS darum, in Ergänzung zum KvK-Register weitere administrative Quellen zu erschließen, um die Erfassungsbreite und Qualität des COR zu verbessern und um Unternehmensstruktur- und Konjunkturstatistiken zu erstellen.

Diese Informationen haben sich bei der Prüfung und Hochrechnung von Erhebungsergebnissen als nützlich erwiesen; zur Aktualisierung des COR sind sie jedoch noch nicht genutzt worden. Über das hier mögliche Vorgehen soll aufgrund einer gründlicheren Bewertung der Qualität und Eignung der MwSt-Quelle entschieden werden, die nach Abschluß der Pilotaktionen erfolgt.

17. Die Steuerbehörden übermitteln dem CBS auch Informationen über die im VIS-System gespeicherten Körperschaftssteuer-Jahreserklärungen. Dies ist möglich, nachdem das CBS von den Vertraulichkeitsvorschriften des Steuergesetzbuchs freigestellt wurde. Die VIS-Daten werden als vierteljährliche Aktualisierungen des VIS-Registers geliefert; sie enthalten Informationen, die in den Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen der Unternehmen erscheinen. Die von den Unternehmen veröffentlichten Abschlüsse werden zur Kontrolle herangezogen. Sowohl die VIS-Daten als auch die veröffentlichten Abschlüsse kommen aber nur sehr langsam herein: 12 Monate nach Ende des betreffenden Rechnungsjahres sind sie erst für etwa die Hälfte der erfaßten Unternehmen verfügbar, und bevor eine volle Abrechnung möglich ist, vergehen weitere 12 Monate. Dennoch sind diese Quellen sehr nützlich, da der Erfassungsgrad der Unternehmenspopulation hoch ist und die für die einzelnen Unternehmen gegebenen Informationen sehr detailliert sind.

Besteuerungsquellen

16. Eine für die Zwecke des CBS anscheinend sehr gut geeignete Quelle ist das MwSt-Register. Die von den MwSt-Pflichtigen angegebenen Jahresumsätze sind ein guter Indikator für offenbar wirtschaftlich aktive Einheiten. Allerdings handelt es sich bei den MwSt-Einheiten um rechtliche (Steuer-) Einheiten, die nicht immer ohne weiteres den vom CBS benötigten statistischen Einheiten entsprechen. Daher muß eine Abgleichung des MwSt-Registern gegen die im COR enthaltenen Datensätze erfolgen, und wegen des Fehlens einer gemeinsamen Kennung muß dies durch Vergleich von Namen und Adressen geschehen. Pilotmäßig durchgeführte Vergleiche haben ergeben, daß etwa 90% aller MwSt-Datensätze auch im COR vorliegen. Das CBS erhält bereits (mit etwa 8 Wochen Nachlauf) die monatlichen Aktualisierungen des MwSt-Registers, die im Laufe eines Jahres etwa 600.000 Unternehmen erfassen.

Sozialversicherungsquellen

18. In allerletzter Zeit hat das CBS Verhandlungen mit dem aus verschiedenen berufsständischen Versicherungsanstalten bestehenden Sozialversicherungswesen geführt. Diese Verhandlungen waren sehr langwierig, da die statistischen Erfordernisse des CBS im Sozialversicherungsrecht bis vor kurzem nicht anerkannt waren. Zusammengenommen verwalten diese Anstalten die sämtlichen Zweige der sozialen Sicherung einschließlich der Invaliden- und Arbeitslosenversicherung für 5,7 Mio Arbeitnehmer und 0,8 Mio Selbständige. Der öffentliche Dienst ist derzeit noch nicht mit erfaßt, soll aber demnächst hinzukommen. Die bei den Anstalten in Form von Jahresdaten gespeicherten Informationen sind auf vier verschiedene Datensätze verteilt; sie enthalten die SOFI-bzw. FI-Nummer für die Arbeitnehmer und ihre Arbeitgeber, Daten für Beginn und Ende der Arbeitsverhältnisse, Angaben über Dauer- oder

zeitlich begrenzte Beschäftigung, berufliche Qualifikationen, Gesamtverdienst und Gesamtzahl der geleisteten Arbeitstage.

19. Der Hauptvorteil der Sozialversicherungsquelle ist ihre große Erfassungsbreite, obwohl nur Beitragszahler erfaßt sind und es (wie im Fall des KvK-Registers) gewisse Kategorien von Selbständigen gibt, die nicht eintragungspflichtig sind. Ein gewisser Nachteil besteht darin, daß einige potentiell nützliche Informationen wie z.B. die Zahl der Wochenarbeitsstunden oder die Aufteilung zwischen Voll- und Teilzeitarbeit fehlen, und daher können diese Register nicht als alleinige Quelle für die Erstellung von Arbeitsmarktstatistiken dienen. Sie gelten aber als sehr nützlich zur Ergänzung von Befragungen über Arbeitskosten, die Lohnstruktur und Beschäftigungsvariable im Rahmen der Arbeitskräfteerhebung, und dementsprechend ist zu erwarten, daß diese Befragungen nach Umfang, Inhalt und Häufigkeit eingeschränkt werden können. Dank der Angabe der FI-Nummern der Arbeitgeber läßt sich auf mikroökonomischer Ebene eine Verbindung zum COR herstellen. Bis heute stehen dem CBS vollständige Daten für 1994, 1995, 1996 und 1997 zur Verfügung. Die Arbeiten zur Erforschung des vollen statistischen Potentials dieser Daten sind noch im Gange.

Quellen für Statistiken der Bauwirtschaft

20. Die CBS-Statistik für den Bausektor kann als Illustration dafür dienen, wie heute vielfältige statistische und administrative Quellen in der Praxis zusammen verwendet werden. Das niederländische Baugewerbe zählt etwa 65.000 Unternehmen, von denen aber nur etwa 400 mehr als 50 Arbeitnehmer beschäftigen. Die weitaus meisten Unternehmen sind sehr klein, und ca. 34.000 gehören zur Größenklasse 0. Der Umfang und die Zusammensetzung der Branche schwankt zudem mit der unsteten Nachfrage nach Bauleistungen. Strukturelle Statistiken stützen sich primär auf eine jährliche Erhebung, bei der 9.000 Unternehmen erfaßt werden. Die Antwortquote liegt bei diesen Befragungen um 70%, sodaß nur für etwa 10% der Branchenpopulation echte statistische Daten vorliegen und die Informationen für die restlichen 90% aus anderen Quellen und mit anderen Methoden zusammengebracht werden müssen.

21. Die Hauptquelle ist die MwSt, und der für MwSt-

Zwecke gemeldete Umsatz ist der entscheidende Faktor in dem Schätzvorgang. Tatsächlich steht der Umsatz in wohlbelegter Wechselwirkung zu mehreren anderen Variablen, und nach einer aufgrund von 2.600 Einheiten durchgeführten Studie betrug die Gesamtabweichung zwischen dem für die MwSt und dem bei der jährlichen Umfrage angegebenen Umsatz lediglich 1%. Der MwSt-Umsatz bezieht sich natürlich auf MwSt-Einheiten, kann aber benutzt werden, um zu prüfen, ob die MwSt-Einheiten bestimmten statistischen Einheiten genau entsprechen oder Teile von diesen darstellen. Der einer bestimmten statistischen Einheit entsprechende Umsatz kann dann z.B. als die Summe der Umsätze von zwei MwSt-Einheiten berechnet werden. Auch Sozialversicherungsdaten werden benutzt - zur Schätzung der Beschäftigung und der Arbeitskosten sowie zur Prüfung der Qualität der Umfragedaten und als zusätzlicher Nachweis für die tatsächliche Existenz aktiver Einheiten. Eine weitere wichtige Quelle sind die Jahresabschlüsse der Unternehmen, vor allem wegen der Detailliertheit der Information, z.B. in Form der 120 Posten des Standardformats der G.u.V.-Rechnung mit Angaben über die Zahl der Arbeitnehmer, Löhne und Gehälter und sonstige Variable. Alle diese administrativen Quellen liefern Hintergrundinformationen für die Analyse von Fehlantworten, und zugleich tragen sie bei zur Berechnung von Verhältniszahlen (Umsatz je Beschäftigtem), die benötigt werden, um die Meßwerte für die Unternehmen zu ermitteln, für die keine Befragungsergebnisse vorliegen (u.a. für alle Unternehmen der Größenklasse 0). Ähnliche Methoden dienen zum Ausgleich von Fehlantworten bei der monatlichen Stichprobenerhebung von Umsatz und Beschäftigung, die für den Beitrag der Bauwirtschaft zum Produktionsindex benötigt wird.

22. Die kurzfristige Konjunkturstatistik des Auftrags-
eintrags im Baubereich wird direkt aus der administrativen Quelle der registrierten Baugenehmigungen abgeleitet. Alle Bauarbeiten im Wert von mehr als 50.000 DFL sind genehmigungspflichtig, und da die Arbeiten normalerweise kurz nach Erteilung der Baugenehmigung beginnen, sind diese eine gute Annäherung an den Auftragseingang. Allerdings bedürfen die Genehmigungsdaten einer sorgfältigen Interpretation. Der Wert der Arbeiten, für die die Genehmigung erteilt wird, umfaßt häufig nur den Hauptauftrag. Zudem kann dieser Wert auch durch die für bestimmte Arten von Arbeiten geltenden steuerlichen Regelungen beeinflusst werden. Vorläufige

Ergebnisse für ein Bezugsjahr t aufgrund der Konjunkturstatistik und der MwSt-Daten sind zu Beginn des Jahres $t+1$ verfügbar; endgültige Ergebnisse folgen gegen Ende des Jahres $t+1$.

Die Datenbanken BASELINE, MICROLAB und STATLINE

23. Der oben beschriebene und zunächst für den Bausektor entwickelte eklektische Ansatz wird derzeit systematisiert und auf alle Zweige der Unternehmensstatistik ausgeweitet. Seit drei Jahren arbeitet das CBS an der Entwicklung eines integrierten Systems für die Produktion und Lenkung von Unternehmensstatistiken. Im Rahmen dieses neuen Systems sollen die Informationen aus administrativen und statistischen Quellen (einschließlich des COR) in eine Input-Datenbank eingegeben werden, die für die einzelnen statistischen Einheiten jeweils eine Mischung aus echten und abgeleiteten Daten für unternehmensstatistische Variable enthalten soll. Diese Input-Datenbank mit der Bezeichnung BASELINE soll als koordinierte Informationsquelle für die statistischen Produktionsprozesse dienen, in denen Daten analysiert, aufbereitet und aus anderen Daten abgeleitet werden. Anschließend kommen die Daten dann in eine weitere Datenbank mit dem Namen MICROLAB, deren Rolle darin besteht, die für die einzelnen statistischen Einheiten vorliegenden Variablen aufzunehmen. So werden z.B. die Daten für den Bausektor derzeit in einer Matrix gehalten, die durch 64.393 Einheiten und 442 Felder definiert ist. Anschließend daran werden Ergebnisse höherer Aggregationsebenen produziert, die dann in einer relationellen Datenbank mit dem Namen STATLINE gespeichert werden.
24. Die Grundidee des neuen Systems besteht darin, die Statistiker des CBS in die Lage zu versetzen, herauszufinden, welche Informationen über bestimmte Teilpopulationen von Unternehmen derzeit aus den verschiedenen Quellen verfügbar sind - und diese entsprechend zu nutzen. Auf diese Weise kann die Umfrageaktivität in den verschiedenen Sparten der Unternehmensstatistik besser koordiniert und ihr Gesamtumfang soweit eingeschränkt werden, daß die Berichtspflichten der Unternehmen im akzeptablen Rahmen bleiben. Die Querverbindungen zwischen den verschiedenen Quellen, die das neue System aufzeigen soll,

dürften auch bewirken, daß neuartige Statistiken weitgehend aus bereits vorhandenen Informationen erstellt werden können.

25. Eine Prototypversion der Input-Datenbank wurde planmäßig im Sommer 1998 fertiggestellt. Die Entwicklung aller drei Datenbanken gilt als wichtiger Schritt zur Förderung der zwischenbehördlichen Initiative zum Aufbau eines integrierten Registersystems. Umgekehrt ist die mit diesem letzteren System verbundene einheitliche Unternehmenskennung von entscheidender Bedeutung für das effiziente Funktionieren der Datenbanken. Der Entwicklungshorizont für diese Projekte erstreckt sich über die nächsten fünf bis zehn Jahre. Das CBS wird sich in der Zwischenzeit bemühen, das von den jetzt verfügbaren administrativen Quellen gebotene Potential voll auszuschöpfen - soweit wie möglich unter Einsatz von EDI-Techniken. Für die größten Unternehmen werden statistische Erhebungen wahrscheinlich die primäre Quelle bleiben. Bei KMU-Statistiken ist aber anzunehmen, daß sie in vielen Fällen auf Schätzungen beruhen werden, bei denen man von Daten aus Steuer- und Sozialversicherungsquellen ausgehen wird.

Besonderheiten des niederländischen Systems

26. Im Hinblick auf die Nutzung administrativer Quellen für statistische Zwecke interessieren insbesondere die folgenden spezifischen Merkmale des niederländischen Systems:
- 1) ein kürzlich neugefaßter rechtlicher Rahmen, der dem CBS die Möglichkeit eröffnet, mit anderen Verwaltungsstellen über einen verstärkten Zugang zu administrativen Quellen zu verhandeln;
 - 2) ein System zwischenbehördlicher Vereinbarungen, in denen die Bedingungen der Überlassung administrativer Daten zu statistischen Zwecken geregelt sind;
 - 3) ein Programm organisatorischer und kultureller Veränderungen innerhalb des CBS, das administrative Quellen als wichtig für das Erreichen der Ziele des Programms erkennen läßt und zugleich Bedingungen schafft, die eine stärkere Berücksichtigung dieser Quelle begünstigen.

- 4) die Entwicklung eines Datenmodells zur Identifizierung der Aufgaben des CBS und seiner Partner im Rahmen der langfristigen zwischenbehördlichen Initiative zur Schaffung eines integrierten Systems statistischer und administrativer Register unter Verwendung einer einheitlichen Unternehmenskennung;
- 5) erste Anwendung von Datenabgleich- und -Schätzmethoden bei Statistiken für den Bausektor zwecks späterer Ausweitung auf andere Bereiche der Unternehmensstatistik;
- 6) die Entwicklung der Datenbanken BASELINE, MICROLAB und STATELINE als Mittel zur maximalen Nutzung der aus statistischen und administrativen Quellen gewonnenen Daten.

Literatur- und Quellenangaben

die Artikel von A.van Krimpen und G. Bruinooge im Sitzungsbericht zu dem Seminar über die Nutzung administrativer Quellen für statistische Zwecke in Luxemburg, vom 16.u.17.Januar 1997 (Eur.Op, Luxemburg, 1997);

"Basic registration systems in use abroad", TNO-Bericht STB-97-30 (TNO, Institut für technologische und politische Studien, Den Haag, Juni 1997);

"The Horizon Program - breaking down the walls between business statistics", von W.Vosselman und A. Willeboordse (erhältlich vom CBS);

"Academic and official statistics in the Netherlands: some perspectives", Beitrag von J.Bethlehem, P.Kooima und J.Notel zur AOSC 98 in Sinaia (Rumänien) vom 24.u.25.September 1998.

Ö S T E R R E I C H

Das Österreichische Statistische Zentralamt (ÖSZA, vielfach auch als ÖSTAT bezeichnet) nutzt derzeit eine administrative Quelle für einen statistischen Zweck. Die Mitgliedsverzeichnisse der Handelskammern dienen zusammen mit Informationan aus verschiedenen statistischen Quellen zur laufenden Pflege und Aktualisierung der Datensätze für die im statistischen Unternehmensregister geführten Einheiten. Zur "Übersetzung" der Mitgliederdaten in statistische Einheiten ist es notwendig, neben dem Unternehmensregister eine spezielle Datenbank mit Codes für die in anderen administrativen Datenbanken benutzten Einheiten einzuschalten und komplizierte Abgleichungstechniken anzuwenden. In letzter Zeit ist der Entwurf eines neuen Bundesstatistikgesetzes eingebracht worden. Das neue Gesetz soll den Zugang des ÖSZA zu administrativen Quellen und seine Möglichkeiten einer effizienteren Nutzung dieser Quellen (einschließlich des gesetzlichen Unternehmensregisters) verbessern. Außerdem wird derzeit geprüft, inwieweit Informationen der Sozialversicherungsanstalten als neue Quelle für das statistische Unternehmensregister in Betracht kommen.

Die institutionelle Basis

1. 1829 wurde in Österreich erstmals eine Zentralstelle für amtliche Statistiken eingerichtet. Trotz der vielfältigen Wendungen der österreichischen Geschichte ist das Zentralisierungsprinzip unverändert geblieben, und auch heute noch gibt es im Österreichischen Statistischen Zentralamt (ÖSZA = ÖSTAT) keine Organisationsebene mit regionalen oder sachgebietspezifischen Amtsstellen. Gemäß dem bundesstaatlichen Aufbau der österreichischen Verfassung unterhalten jedoch die Bundesländer und einige Gemeindeverwaltungen kleine eigene Statistikämter. Das ÖSZA ist eine Regierungsbehörde, die in Personal- und Budgetfragen dem Bundeskanzleramt untersteht, in Fragen der statistischen Methodik jedoch unabhängig ist. Das ÖSZA wird geleitet von einem Präsidenten, der zugleich auch Vorsitzender der Zentralen Statistikkommission (ZSK) ist. Das Österreichische Datenverarbeitungs-Register ist als selbständige Bundesbehörde dem ÖSZA angeschlossen.
2. Aufgabe des ÖSZA ist es, Bundesstatistiken zu erstellen, d.h. alle Statistiken, die über das Interesse eines einzelnen Bundeslandes hinausreichen und eine gewisse Bedeutung auf Bundes- und übernationaler Ebene haben. Im Rahmen dieser Aufgabe besorgt das ÖSZA statistische Erhebungen und Befragungen, verarbeitet und veröffentlicht deren Ergebnisse und betreibt methodologische Forschung. Die statistischen Ämter der Länder und Gemeinden sind Benutzer der Bundesstatistiken, erstellen aber auch eigene Statistiken. Zur Verbesserung der Kommunikation und des Datenaustauschs sind zwischen dem ÖSZA und diesen regionalen Stellen besondere Vereinbarungen getroffen worden.
3. Die ZSK unterstützt das ÖSZA mit fachkundigem Rat bei der Durchführung der komplexeren Erhebungen, gibt Empfehlungen für Prioritäten im statistischen Programm und wirkt als Vermittler zwischen den Produzenten und Nutzern von Statistiken. Die besondere Eignung des ZSK für diese Aufgaben ergibt sich aus seiner Struktur und seiner breiten Zusammensetzung: neben Vertretern der Bundes- und Landesregierungen, der autonomen Behörden, der Handelskammern und der Sozialpartner gehören ihr Sachverständige aus Wissenschaft, Wirtschaft und Kultur an. Die ZSK hat derzeit 18 beratende Unterausschüsse, in denen spezifische Statistikprobleme in kleineren Gruppen diskutiert werden können. Es besteht auch ein beratender Unterausschuß für Außenhandelsstatistik, der mehr als 1000 Mitglieder aus dem öffentlichen und privaten Bereich zählt.

Der rechtliche Rahmen

4. Das Bundesstatistikgesetz von 1965 (neueste Fassung von 1994) ermächtigt das ÖSZA, Erhebungen durchzuführen, d.h. Umfragedaten zu sammeln, zu verarbeiten und zu veröffentlichen. Nichtsdestoweniger müssen alle Erhebungen, die eine Mitwirkung der Bevölkerung erfordern, durch ein spezifisches Bundesgesetz autorisiert sein. Die Bundesministerien führen ebenfalls Erhebungen durch (wobei sich die betreffenden Erlasse auf das Bundesstatistikgesetz stützen), und auch in diesen Fällen ist die Mitwirkung der Öffentlichkeit obligatorisch. Die Ministerien und sonstigen Behörden (z.B. die Länder) können statistisches Material in ihrem Kompetenzbereich sammeln und verarbeiten, solange die Informationen nur für ihre eigenen Verwaltungszwecke genutzt werden. Die Ergebnisse der von den Ministerien durchgeführten Analysen müssen dem ÖSZA übermittelt werden. Wenn solche Aktivitäten die Vorbereitung einer Zählung oder Umfrage einschließen, kann das ÖSZA für das betreffende Ministerium die erforderlichen Anordnungen etc. treffen.
5. Nach dem Bundesstatistikgesetz sind alle natürlichen und juristischen Personen verpflichtet, die Erhebungen des ÖSZA zu beantworten. Umgekehrt ist das ÖSZA verpflichtet, die Vertraulichkeit aller persönlichen Daten zu wahren und diese nur in aggregierter und anonymisierter Form zu veröffentlichen.
6. Diese Vorschriften der statistischen Geheimhaltung werden noch erheblich verschärft durch die Bestimmungen des Datenschutzgesetzes von 1978 über den Schutz der Privatsphäre, die auch für die Arbeit des ÖSZA gelten und von ihm in vollem Umfang eingehalten werden. Der öffentliche Sektor darf Daten nur sammeln und verarbeiten, wenn eine ausdrückliche Genehmigung vorliegt oder die betreffende Person ihre Zustimmung erklärt hat (die sie widerrufen kann) - oder wenn die Daten ausschließlich statistischen Zwecken innerhalb des ÖSZA dienen. Im letzteren Fall muß die Verarbeitung der Daten so erfolgen, daß die Vertraulichkeit voll gewahrt ist. Jede betroffene Person hat das Recht auf Einsichtnahme in das dem ÖSZA angeschlossene Österreichische Datenverarbeitungsregister.

Das Unternehmensstatistiksystem

7. Seit 1995 betreibt das ÖSZA ein statistischen

Zwecken dienendes Unternehmens- und Betriebsregister (UBR). Bei den im UBR geführten Einheiten handelt es sich um Unternehmen (die in den meisten Fällen mit rechtlichen Einheiten identisch sind), Betrieben und örtlichen (Beschäftigungs-)Einheiten. Die UBR-Datensätze enthalten Felder für die ÖSZA-Registrierungsnummer, Namen und Anschrift, Rechtsform, Unternehmensstruktur, Wirtschaftszweig (Haupt- und Nebentätigkeiten), Beschäftigung und Umsatz. Das UBR erfaßt alle Wirtschaftszweige außer der Land- und Forstwirtschaft (NACE Rev.1, Abschnitte A, B und L) und Vereinen und sonstigen nicht-gewerblichen privaten Organisationen. Das ÖSZA benutzt das UBR als Rahmen für Auslegung und Durchführung statistischer Erhebungen, zur Bestimmung von Grundgesamtheiten für die Hochrechnung von Erhebungsergebnissen und für die Erstellung unternehmensdemographischer Statistiken. Alle Struktur- und Konjunkturstatistiken für nationale und EU-Zwecke beruhen ausschließlich auf statistischen Erhebungen. Diese Erhebungen erfassen alle Einheiten mit 20 oder mehr Beschäftigten, bei den Einheiten mit geringerer Beschäftigung beschränkt sich die Befragung auf Stichproben. Administrative Quellen spielen jedoch eine gewisse Rolle bei der Aktualisierung und Überprüfung der Informationen über die im UBR erfaßten Einheiten.

8. Zur routinemäßigen Aktualisierung des UBR dienen neben den Ergebnissen der laufenden statistischen Struktur- und Konjunkturerhebungen andere (z.B. Güterverkehrs-) Statistiken, Statistiken und Veröffentlichungen von Fachverbänden und schließlich auch eine administrative Quelle: das rechnergestützte Mitgliederverzeichnis der österreichischen Industrie- und Handelskammern. Das ÖSZA bemüht sich, die auf diese Weise gewonnenen neuen UBR-Eintragungen zu "bestätigen", indem es den Einheiten spezielle Fragebogen zusendet und ggf. telefonisch nachfaßt. Dies hat aber nur begrenzten Erfolg: die Anfragen gelten als freiwillig, d.h. die Befragten sind nicht verpflichtet zu antworten. Unbestätigte Eintragungen müssen im UBR aber gelöscht werden - und damit ist dies ein ernsthafter Schwachpunkt des derzeitigen Systems.
9. Weitere Aktivitäten dienen zur Prüfung des Erfassungsgrads des UBR und vor allem zur Aussonderung von Doppelseintragungen und zur Erkennung inaktiver Einheiten. Für diese Zwecke existiert parallel zum UBR eine

gesonderte Datenbank, die die Möglichkeit bietet, die Einheiten im UBR mit den in administrativen Dateien und Registern geführten zu vergleichen. Die meisten Felder in dieser letzteren Datenbank bestehen aus den Codenummern der Einheiten, die z.B. in den Mitgliederlisten der Bezirkshandelskammern, im Handelsregister, in den Steuerdateien, im Bankensystem oder in der von der privaten Wirtschaftsauskunftei COMPASS-DISK aufgebauten Datenbank erscheinen. Andere Felder betreffen Eintragungen und Löschungen von Unternehmen sowie den Beginn oder die Einstellung der Unternehmenstätigkeit.

9. Wegen der Vielfalt der Merkmale je Registerseinheit und der Relationen innerhalb der Unternehmensstrukturen kann das Aktualisieren und Überprüfen der UBR-Eintragungen ein sehr komplexer und zeitaufwendiger Vorgang sein. Das bei diesen Verfahren anfallende Abgleichen der Einheiten wird dadurch erschwert, daß in den öffentlichen Verwaltungssystemen keine einheitlichen Kennnummern gibt und überdies die Namen und Anschriften der Unternehmen in den einzelnen Dateien und Registern oft unterscheidlich geschrieben sind. Zur Lösung dieses Problems hat das ÖSZA in ein spezielles "Textanpassungs"-Suchsystem investiert, das die UBR-Einheiten soweit wie möglich gegen die Namen und Adressen in anderen Registern abgleicht. Den als Startpunkt dienenden UBR-Adressen werden die im Gebäuderegister des ÖSZA verwendeten Nummern zugeteilt, und außerdem werden die Adressformate standardisiert. Im Hinblick auf die längerfristige Entwicklung ist das UBR als relationelle Datenbank angelegt worden. Dies hat den wesentlichen Vorteil, daß je nach Bedarf zusätzliche Merkmale von anderen Informationsquellen hereingebracht werden können.

Spezifische Quellen

10. Das Mitgliederdatei der Handelskammern enthält Informationen über handelsrechtliche Eintragungen, die von den auf Bezirksebene zuständigen Handelskammern vorgenommen wurden. Das ÖSZA erhält monatlich Einzelangaben über neue, geänderte und gelöschte Eintragungen. Der Hauptvorteil dieser Quelle liegt darin, daß das österreichische Handelsgesetz die Übertragung von Informationen an das ÖSZA (und zurück) erlaubt. Andererseits ist die Erfassungsbreite dieser Quelle naturgemäß beschränkt auf die "gewerbliche Wirtschaft", was u.a. bedeutet, daß die freien Berufe nicht abgedeckt sind. Das ÖSZA muß die fehlenden Beschäftigungs- und Unternehmensstrukturdaten hinzufügen und sieht sich auch oft gezwungen, fehlerhafte Informationen aus dieser Quelle so gut wie möglich zu berichtigen. Die Nutzung der Mitgliederdatei ist in der Praxis recht schwierig, zumal oft keine Entsprechung der Kennungen und Definitionen existiert (z.B. bei der Branchenzugehörigkeit oder den Einheiten nach den bestehenden EU-Vorschriften: die Einheit "Mitglied" gegenüber der UBR-Einheit "Unternehmen").
11. Auch andere Quellen, die über die speziell für diesen Zweck erstellte Datenbank zugänglich wären, können nicht oder nur zum Teil genutzt werden, da die Definition der Einheiten oder die Branchenklassifizierung nicht übereinstimmen oder es an der Aktualität der Daten mangelt. So sind z.B. die Unterlagen über "bedeutende Steuerrechtsfälle", zu denen das ÖSZA gesetzlich Zugang hat, vier Jahre veraltet. Ein besonderes Problem besteht bei dem handelsgerichtlichen Unternehmensregister, das unter anderen Umständen die bevorzugte Quelle des ÖSZA für die laufende Pflege des UBR sein könnte: dieses Register ist öffentlich zugänglich, da eine Übertragung der Gesamtdatei aber mit sehr hohen Kosten verbunden wäre, ist das ÖSZA zumeist gezwungen, das Heranziehen dieses Registers auf Einzelfälle zu beschränken. Bei der vorerwähnten Aktion mit dem "Textanpassungs"-Suchsystem ist (über eine Beratungsfirma) allerdings auch ein Teil dieses Registers einbezogen worden.

Fortschritte, Probleme und Pläne

12. Die Nutzung administrativer Quellen durch das ÖSZA konzentrierte sich bisher im wesentlichen auf das UBR. Das System der Unternehmensstatistik beruht nach wie vor auf Erhebungen, und die berichtmäßige Belastung der in diese Erhebungen einbezogenen Unternehmen konnte bisher nicht oder nur geringfügig erleichtert werden. Einer stärkeren Nutzung administrativer Quellen stehen nach Feststellungen des ÖSZA u.a. die folgenden Hindernisse entgegen:
- unterschiedliche Definitionen und Terminologien
 - das Fehlen einer mit ÖNACE (der österreichischen Fassung von NACE Rev.1)

kompatiblen Branchenklassifizierung in den Verwaltungsregistern;

- unterschiedliche Bezugszeiträume (z.B. in Steuerstatistiken);
- unterschiedliche Berichts- und Beobachtungseinheiten;
- das Fehlen eines einheitlichen Numerierungssystems zur Kennzeichnung der Unternehmen in den öffentlichen Verwaltungen.

Entscheidend ist jedoch das Problem des Fehlens einer tragfähigen rechtlichen Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen dem ÖSZA und den Verwaltern der nützlichsten administrativen Quellen.

14. Andererseits sind bereits einige Initiativen gestartet worden, um der Anwendung administrativer Quellen mehr Raum zu verschaffen. So wird derzeit z.B. daran gearbeitet, die Architektur des Informationssystems der Mitgliederdatei (der Handelskammern) zu verändern, um eine gründlichere Analyse der Unterlagen und insbesondere einen Rückblick auf frühere Vorgänge in der Geschichte der einzelnen Unternehmen zu ermöglichen. Bis Ende 1998 soll es auch möglich sein, neben den Adressen der Unternehmen auch die der örtlichen Beschäftigungseinheiten zu erhalten, und außerdem sollen nicht, wie bisher, nur einige, sondern alle Veränderungen in den Namen und Adressen der Unternehmen verfügbar sein. Das für Ende 1998 erwartete "Ereignisgeschichte"-System soll zudem alle Gründungen, Schließungen und sonstigen Veränderungen in wesentlichen Merkmalen der Unternehmen anzeigen, ohne dafür auf die betreffenden Unternehmen direkt zugreifen zu müssen.
15. Ein weiteres, derzeit laufendes Projekt ist die Anpassung der sog. Arbeitgeberdatei des Hauptverbands Österreichischer Sozialversicherungsanstalten und ihre Nutzung zur Aktualisierung der Beschäftigungsdaten des UBR. Derzeit ist diese Arbeitgeberdatei nach Ansicht des ÖSZA für eine verbesserte Erfassung der Unternehmen oder für den Zugang zu Daten über Beschäftigung, Personalkosten, Sozialversicherungskosten usw. nur bedingt geeignet. Das liegt daran, daß es bisher nicht möglich ist, den Inhalt dieser Arbeitgeber-Datei in für das UBR relevante Teilbereiche aufzuteilen. Daher sollte der

Hauptverband Österreichischer Sozialversicherungsanstalten nun zunächst die grundlegenden Voraussetzungen schaffen und die Definition der Berichteinheiten und der Wirtschaftszweige an die vorliegenden Gemeinschaftsvorschriften anpassen. Sodann ist es notwendig, öffentliche oder nichtgewerbliche Einrichtungen als solche zu kennzeichnen.

16. Im Hinblick auf das fundamentale Problem der unzureichenden Rechtsbasis setzt das ÖSZA seine Hoffnungen auf das neue Bundesstatistikgesetz, das derzeit vorbereitet wird und demnächst dem Parlament vorgelegt werden soll. Auf dem Gebiet der Unternehmensstatistik erwartet man von dem neuen Gesetz zumindest, daß es die Unternehmen zur Beantwortung von Befragungen des ÖSZA zur Ergänzung bzw. Überprüfung des UBR verpflichtet und dem ÖSZA unentgeltlich (!) Zugang zum Gesamthalt des handelsgerichtlichen Unternehmensregisters geben sollte. Dies würde es ermöglichen, den Umfang der Informationen, die zwecks Unterhaltung des UBR derzeit von vielen anderen Quellen zusammengetragen werden müssen, einzuschränken und zugleich auch die Belastung der Unternehmen durch statistische Berichtspflichten zu mildern. Längerfristig strebt das ÖSZA nach einer gesetzlichen Ermächtigung zur Koordinierung der auf nationaler Ebene bestehenden administrativen und statistischen Quellen unter Anwendung harmonisierter Definitionen und Begriffe. Weitere Voraussagen über das zukünftige Bundesstatistikgesetz oder über die von ihm ausgehenden Folgerungen - insbesondere hinsichtlich der zur Gewährleistung eines angemessenen Zugangs zu Daten für statistische Zwecke erforderlichen Änderung anderer Rechtsvorschriften - kann das ÖSZA z.Zt. nicht machen. Mit großer Wahrscheinlichkeit ist jedenfalls zu erwarten, daß das Datenschutzgesetz von 1978 abgeändert werden muß.

Besonderheiten des österreichischen Systems

17. Im Hinblick auf die Nutzung administrativer Quellen für statistische Zwecke interessieren insbesondere die folgenden spezifischen Merkmale des österreichischen Systems:
- 1) Bundes- und Regionalbehörden können aufgrund von speziell ausgehandelten Vereinbarungen in statistischen Dingen zusammenarbeiten;

- 2) Die Zentrale Statistikkommission ZSK unterhält ein ausgedehntes Beratungsnetz, das Nutzern und Betreibern statistischer wie administrativer Quellen vielfältige Möglichkeiten zur Darlegung von Problemen und zur Erarbeitung von Lösungen bietet;
- 3) mit Hilfe automatisierter Abgleichungs-

techniken ist es möglich, trotz Fehlens eines einheitlichen Numerierungssystems recht erfolgreich Verbindungen zwischen Einheiten in statistischen und administrativen Registern herzustellen.

Literatur- und Quellenangaben

=====

P O R T U G A L

=====

Das Statistische Landesinstitut Portugals (Instituto Nacional de Estatística - INE) ist eine administrativ und finanziell autonome Institution, und dieser Umstand - zusammen mit der beruflichen Unabhängigkeit seiner Mitarbeiter - schafft ein für die Nutzung administrativer Quellen günstiges Gesamtumfeld. Zudem sieht der Hohe Rat für Statistik (CSE) als Aufsichtsgremium des INE eine seiner Hauptaufgaben darin, Verbindungen zu administrativen Quellen zu schaffen und die Möglichkeiten der Verkoppelung verschiedener öffentlicher Datenbanken zu erkunden. Dies entspricht den Bestimmungen des grundlegenden Statistikgesetzes von 1989, die dem INE den Zugang zu administrativen Quellen öffnen und in einem Gesetz von 1994 weiter präzisiert wurden. Dieses Zugangsrecht wird allerdings in der Praxis dadurch eingeengt, daß die Offenlegung von Steuerdaten für Einzelunternehmer gegen das Datenschutzgesetz von 1991 und die Verfassung verstoßen würde. Auf Initiative des CSE arbeitet man derzeit an weiteren Rechtsakten, die dem INE den Zugang zu verschiedenen Quellen und deren Prüfung ermöglichen sollen. Die MwSt- und Körperschaftssteuer-Daten sind heute schon wichtige Quellen für das vom INE geführte allgemeine Register statistischer Einheiten. Das INE kann von den Unternehmen direkt Kopien ihrer Steuererklärungen anfordern, deren Rubriken mit den entsprechenden Positionen der harmonisierten (statistischen) Unternehmenserhebung übereinstimmen.

Die institutionelle Basis

1. Amtliche Statistiken gibt es in Portugal seit dem Jahr 1841. Eine Generaldirektion für Statistik erschien 1910, und 1935 wurde das Statistische Landesinstitut (Instituto Nacional de Estatística - INE) geschaffen. Nach der Revolution von 1974 wurden verschiedene organisatorische Versuche gestartet, die schließlich in die umfassenden Reformen des Statistikgesetzes von 1989 einmündeten. Das nationale Statistiksysteem (SEN) besteht seither aus dem INE und einem Hohen Rat für Statistik (CSE). Die Organisationsstruktur ist nach wie vor grundsätzlich zentralisiert; dennoch besitzt das INE sieben regionale Außenstellen, die sowohl mit örtlichen Aspekten nationaler Statistiken als auch mit der Erstellung eigener Regionalstatistiken betraut sind.
2. Der Präsident des INE hält als Leiter einer staatlichen Behörde den Rang eines Generaldirektors. Das grundlegende Statistikgesetz von 1989 beschreibt das INE als eine "rechtlich eigenständige, administrativ und finanziell autonome und mit eigenem Vermögensrecht ausgestattete öffentliche

Anstalt, deren Aufgabe darin besteht, im nationalen Interesse liegende Statistiken zu ergeben, zu verarbeiten, zu koordinieren und zu veröffentlichen". Weiter heißt es, daß das INE "dem für das Planungswesen zuständigen Minister" untersteht. Der Präsident des INE ist zugleich Vorsitzender des Verwaltungsrats, der in allen Fragen der statistischen Verfahrensweise (vor allem hinsichtlich der statistischen Geheimhaltung), der Koordinierung und des Einsatzes der fachlichen Ressourcen autonom entscheidet. Die Mitglieder dieses Verwaltungsrats werden von der Regierung ernannt. Die sonstigen Mitarbeiter des INE sind keine Staatsbeamte, ihre Beschäftigung erfolgt vielmehr aufgrund von zivilrechtlichen Verträgen. Das INE arbeitet aufgrund von vierjährigen statistischen Programmen, deren Jahres-Teilprogramme jeweils erst dem CSE zur Stellungnahme und dann dem Minister zur Genehmigung vorgelegt werden. In einigen Bereichen sind die Aufgaben der Erfassung, Verarbeitung und Verbreitung von Statistiken derzeit an andere öffentliche Stellen delegiert; dies gilt u.a. für die Bereiche Land- und Forstwirtschaft und Fischerei, Wissenschaft und Technologie, Arbeit und Beschäftigung, Bildung und Berufsausbildung.

Der rechtliche Rahmen

3. Die Präambel des grundlegenden Statistikgesetzes von 1989 verweist auf das Recht des INE, für ausschließlich statistische Zwecke Zugang zu administrativen Quellen zu haben, und damit auf die unzweifelhaften Vorteile, die sich aus der Verfügbarkeit dieser Informationsquelle ergeben. Das nachfolgende Gesetz von 1994 gewährt dem INE ausdrücklich und "ausschließlich für statistische Zwecke" das Recht auf "Zugang zu den von zentralen oder örtlichen Behörden oder im öffentlichen Dienst tätigen privatrechtlichen Einrichtungen im Rahmen ihrer Arbeit gesammelten individualisierten Informationen über Genossenschaften, öffentlich und private Unternehmen, Kreditinstitute, Händler und sonstige Wirtschaftssubjekte einschließlich der Alleinunternehmer." Der CSE als das letztlich für die Koordinierung und Leitung des SEN verantwortliche staatliche Organ hat nach dem Gesetz von 1989 die Aufgabe, "die Nutzung administrativer Instrumente für statistische Zwecke zu fördern und Empfehlungen für die Verwendung statistischer Definitionen, Begriffe und Klassifizierungen in amtlichen Dokumenten vorzulegen".
4. Das Gesetz von 1989 enthält auch Bestimmungen über die Verpflichtung, Anfragen zu statistischen Zwecken zu beantworten und über die statistische Geheimhaltungspflicht des INE. Diese Bestimmungen gelten sowohl für Informationen, die von Verwaltungsstellen angefordert werden, als auch für die von Unternehmen oder Einzelpersonen gelieferten Daten. Der Schutz persönlicher Daten ist in der Verfassung der portugiesischen Republik garantiert: Artikel 35 der Verfassung bezeichnet den Datenschutz als eines der Grundrechte. Dieser Grundsatz findet seinen Ausdruck auch im Gesetz über den Schutz elektronisch verarbeiteter persönlicher Daten von 1991. Dieses Gesetz von 1991 folgt dem Prinzip der Transparenz und der persönlichen Freiheit, verbietet aber die automatische Verarbeitung persönlicher Daten zu bestimmten Aspekten wie Grundbesitz oder Finanzlage. In einem Erlaß des Justizministeriums von 1993 sind die Grenzen und Bedingungen für die Übermittlung persönlicher Daten aus solchen Unterlagen oder Datenbanken an Dritte näher definiert. Der nationale Ausschuß für den Schutz elektronisch verarbeiteter persönlicher Daten (CNPDP) überwacht die Einhaltung dieser Rechtsvorschriften.

Das Unternehmensstatistiksystem

5. Das unternehmensstatistische System Portugals beruht derzeit auf statistischen Erhebungen, deren Rahmen das Allgemeine Register statistischer Einheiten (FGUE) des INE bildet. Die Aktualisierung des FGUE stützt sich auf Informationen aus verschiedenen Quellen:

Administrative Quellen

- Justizministerium: Landesregister juristischer Personen (FCPC);
- Generaldirektion Steuern und Abgaben: IRC (Körperschaftsteuer) und MwSt.;
- Ministerium für Arbeit und Solidarität: Belegschaftszahlen;
- Bank von Portugal: Bilanzunterlagen.

Statistische Quellen:

- Spezifische Erhebungen der Registerabteilung des INE;
- Sonstige Erhebungen des INE: harmonisierte Unternehmenserhebung, Panelerhebung, Jahreserhebung der Industrieproduktion.

Ein FGUE-Datensatz besteht aus einer Anzahl von Feldern für zu beobachtende Variable, einschließlich der den Einheiten vom Justizministerium als einheitliche Kennung im FCPC zugewiesene "Kennnummer für juristische Personen" (NPC). Das FCPC-Register umfaßt alle amtlich eingetragenen Unternehmen einschließlich der Einzelunternehmen. Es ist zugleich auch die Quelle für andere, im FGUE registrierte Grundmerkmale wie Name, Anschrift, Haupttätigkeit und Kapital. Das FCPC liefert somit eine Grundgesamtheit der rechtlichen Einheiten, die unter bestimmten, im Gesetz festgelegten Bedingungen allen öffentlichen Verwaltungsstellen und damit auch dem INE zugänglich ist. Seit 1996 sind die im FGUE verzeichneten Haupt- und Nebentätigkeiten der Unternehmen nach der nationalen statistischen Systematik der Wirtschaftszweige CAE Rev.2 klassifiziert, die mit NACE Rev.1 voll kompatibel ist.

6. Die Unternehmen der Bereiche Industrie und Bauwirtschaft sind alljährlich Gegenstand der "harmonisierten Unternehmenserhebung" zur Erfassung von Unternehmensstrukturdaten für

nationale und europäische Zwecke. Hauptberichterstattung ist das Unternehmen, klassifiziert nach seiner vorwiegenden Tätigkeit. Daneben werden aber auch Daten für Betriebe und für Nebentätigkeiten erhoben. Für die Bezugsjahre ab 1996 werden die Unternehmen ab 100 Beschäftigten vollzählig erfaßt, während die kleineren stichprobenmäßig einbezogen werden. Unternehmen mit weniger als 20 Beschäftigten erhalten einen vereinfachten Fragebogen. Außerdem werden Erhebungen für konjunkturstatistische Zwecke durchgeführt.

Spezifische Quellen

7. Bei der harmonisierten Unternehmenserhebung fordert das INE direkt von den Unternehmen neben den Informationen auf dem Fragebogen ein Exemplar ihres Jahresberichts sowie Kopien ihrer Jahresabschlußrechnung und der entsprechenden Steuererklärung an. Die Befugnis hierzu ergibt sich aus Artikel 19 des Gesetzes von 1989, der besagt, daß "alle von den für die Direkterhebung statistischer Daten verantwortlichen Beamten oder Beauftragten der INE verlangten Informationen, Bücher oder Dokumente übergeben oder zur Einsicht vorgelegt werden müssen".
8. Der für die harmonisierte Unternehmenserhebung verwendete Fragebogen ist heute weitgehend angelehnt an die Rechnungslegung der Unternehmen und die von den Unternehmen erstellten Steuererklärungen. Durch Anpassung an die Regeln und Gewohnheiten der kaufmännischen Rechnungslegung und das Informationsbedürfnis der Steuerbehörden ist erreicht, daß die Daten nach der in den Anmerkungen zum Fragebogen gegebenen Anleitung Zeile für Zeile übertragen werden können.
9. Viele Unternehmen erstellen ihre Jahresabschlüsse aufgrund des amtlichen Bilanzplans. Der ursprüngliche Plan von 1977 ist 1989 revidiert worden, um Änderungen in Form und Inhalt der Abschlüsse nach der Vierten gesellschaftsrechtlichen EU-Richtlinie zu berücksichtigen. Dieser Bilanzplan gilt für in- und ausländische handelsrechtliche Gesellschaften, unter das Handelsrecht fallende Einzelunternehmen, öffentliche Unternehmen und Genossenschaften. Der Plan gilt nicht für Kredit- und Versicherungsinstitute sowie für Einzelunternehmen in Landwirtschaft, Handel und Gewerbe mit einem Gesamtumsatz von weniger

als 30 Mio PTE. Behörden haben ein eigenes System der Rechnungslegung, können aber nach Änderung ihrer Rechtsform ebenfalls unter die Bestimmungen des Bilanzplans fallen.

10. Konjunkturstatistiken für den Bausektor stützen sich u.a. auf die Baugenehmigungen, d.h. eine im Ursprung administrative Quelle. Die von den Gemeindeverwaltungen auf Magnetband oder in Papierform gelieferten Daten enthalten Angaben über die Projektnummer, den Namen und die Anschrift des Antragstellers, den Ort, die Art und den Verwendungszweck des vorgesehenen Baus und den Bauherrn.

Fortschritte, Probleme und Pläne

11. Trotz der dem INE in dem grundlegenden Statistikgesetz von 1989 gewährten weitgehenden Zugangsrechte hält sich die Nutzung administrativer Quellen für statistische Zwecke bisher noch in sehr engen Grenzen. Diese enttäuschende Situation ist zum Teil auf Mängel einiger dieser Quellen zurückzuführen. So hat das INE z.B. die vom Finanzministerium vorgeschriebenen Steuererklärungen der Unternehmen daraufhin untersucht, wie genau die Fragebogen, die Jahresabschlüsse und die Steuererklärungen der Unternehmen aufeinander abzustimmen wären. Dabei zeigte sich, daß die in den Steuererklärungen enthaltenen Daten für die Zwecke der Gemeinschaftsstatistik unzureichend waren, und außerdem war festzustellen, daß das Finanzministerium nicht alle in den Formularen gegebenen Informationen registriert hatte. Generell gibt es Zweifel an der Nutzbarkeit administrativer Quellen, und diese Zweifel gründen sich auf begriffliche und terminologische Unterschiede, unterschiedliche Definitionen, abweichende Bezugszeiträume, Verzögerungen in der Bereitstellung der Daten und qualitative Mängel bei der Erfassung der Informationen.
12. Es ist auch schwierig für das INE, eine umfassende Bestandsaufnahme aller für statistische Zwecke potentiell nützlichen administrativen Informationen zu erstellen. Einige Behörden haben sich das Recht gesichert, außerhalb des Wirkungsbereichs des SEN eigene Statistiken zu führen - insbesondere die für den Weinbau und für den Außenhandel zuständigen Stellen. Der Zugang zu diesen Statistiken würde spezielle Protokolle erfordern. Andere, innerhalb des SEN operierende Behörden (wie z.B. das Ministerium für

Ausbildung und Beschäftigung) können das Potential ihrer Datenbestände noch nicht voll nutzen, was u.a. auf fehlende finanzielle und menschliche Ressourcen und auf unzureichende Rechnerkapazitäten zurückzuführen ist.

13. Unbeschadet dessen kann das INE einige administrative Quellen nennen, die für statistische Zwecke nützlich sind:

- MwSt
- IRS (persönliche Einkommensteuer)
- IRC (Körperschaftssteuer)
- Sozialversicherung
- Unternehmensregister und Verwaltungsdateien wie das FCPC
- Bilanzdaten der Bank von Portugal

Für die Nutzung der ersten drei Quellen bestehen Vereinbarungen zwischen dem ENI und dem Finanzministerium, und auch die anderen werden alle bereits zu einem gewissen Grad eingesetzt. Die Realisierung des Potentials aller dieser Quellen ist jedoch erschwert durch Unklarheiten bei der Abgrenzung der Zuständigkeiten innerhalb des SEN und durch Fragen des relativen Rangs des grundlegenden Statistikgesetzes von 1989 gegenüber anderen, diese administrativen Quellen betreffenden Rechtsvorschriften.

14. Die derzeitigen Zugangsschwierigkeiten des INE lassen sich am Fall des FCPC-Registers illustrieren. Um dieses für die Aktualisierung des FGUE-Registers voll nutzbar zu machen, muß zunächst festgestellt werden, welche der neuen FCPC-Eintragungen tatsächlich wirtschaftlich aktive Einheiten sind. Hierfür hat das INE zwei Möglichkeiten: entweder selbst eine "Kontroll"-Erhebung durchzuführen oder den Zugang zu einer anderen administrativen Quelle anzustreben, die den Nachweis für eine solche Aktivität liefern kann. Da die erste Option mit Kosten für das INE und die zu befragenden Unternehmen verbunden wäre, wurde im Sinne der zweiten Option die Möglichkeit des Zugangs zu Steuerunterlagen geprüft.

15. Die Durchführung dieser Untersuchung zog sich in die Länge, da das Gesetz von 1989

verschiedene Auslegungen zuläßt. Das Justizministerium hat dem INE ihre Datenbanken mit Informationen über Einzelunternehmen zugänglich gemacht, da es diese als Gesellschaften ansieht, für die Daten geliefert werden dürfen. Das Finanzministerium dagegen betrachtet Einzelunternehmen als Einheiten, bei denen eine direkte Verbindung zwischen der "Kennnummer für juristische Personen" (NPC) und dem Namen des Eigentümers/Unternehmers besteht, und vertritt daher den Standpunkt, daß die Weitergabe solcher Daten an eine andere Institution dem Datenschutzgesetz von 1991 und der Verfassung zuwiderlaufen würde. Folglich hat das INE trotz anderslautender Bestimmungen keinen Zugang zu den Datenbanken des Finanzministeriums, die Daten für Einzelunternehmen enthalten.

16. Der Fall liegt jetzt dem Hohen Rat für Statistik (CSE) vor, der die Aufgabe hat, Verbindungen zwischen den verschiedenen administrativen Quellen zu schaffen und die Wechselbeziehungen zwischen den Dateien der einzelnen Ministerien zu prüfen. Wahrscheinlich wird in Kürze ein Gesetzentwurf eingebracht werden, der dem INE Zugang zu Steuerdaten für Einzelunternehmen gewähren sollte.

Besonderheiten des portugiesischen Systems

17. Im Hinblick auf die Nutzung administrativer Quellen für statistische Zwecke interessieren insbesondere die folgenden spezifischen Merkmale des portugiesischen Systems:

- 1) eine moderne Organisationsstruktur im INE und ein auf dem Gebiet der Nutzung administrativer Quellen proaktives Aufsichtsgremium;
- 2) eine allgemeine Ermächtigung zur Anforderung von Informationen administrativer Art, sowohl von Unternehmen als auch von öffentlichen Behörden;
- 3) inhaltliche Abstimmung der alljährlichen statistischen Unternehmenserhebung, der Rechnungslegung der Unternehmen und der steuerlichen Unterlagen.

Literatur- und Quellenangaben

S U O M I / F I N L A N D

Eine Zusammenarbeit zwischen statistischen und Verwaltungsbehörden gibt es in Finnland schon seit langer Zeit. Sie manifestiert sich u.a. in den umfassenden Zugangsbestimmungen des grundlegenden Statistikgesetzes. Auch die nationale Datenschutzgesetzgebung ermöglicht die Nutzung persönlicher Datensätze für statistische Zwecke. Das zentrale Statistikinstitut des Landes (Statistik Finnland - SF) führt nach wie vor statistische Erhebungen für strukturelle und konjunkturelle Zwecke durch, dies aber nur für große und komplexe Unternehmen und in Fällen, in denen die Daten sehr schnell benötigt werden. Die Daten für kleinere Unternehmen werden aus administrativen Unterlagen zusammengestellt, die hauptsächlich von der zentralen Steuerbehörde des Landes geliefert werden, die auch eine der Hauptquellen für die laufende Unterhaltung des von SF geführten Unternehmensregisters ist. Eine Datenverbund zwischen diesem Register und dem Handelsregister (Unternehmensgründungen usw.) und den Registern des Steuersystems wird bald, d.h. nach Einführung eines einheitlichen Unternehmens-Nummernsystems möglich sein. Auch die Schaffung eines "one-stop-shop"-Systems für die Registrierung neuer Unternehmen ist derzeit in Arbeit.

Die institutionelle Basis

1. Die Geschichte der amtlichen Statistiken in Finnland beginnt im Jahr 1749 mit der Veröffentlichung einer ersten Statistik über die Bevölkerung des Landes. Das Statistische Zentralamt wurde bereits 1865 gegründet und begann sogleich mit der Veröffentlichung seiner Reihe "Amtliche Statistik Finnlands" als Mittel zur Verbreitung aller Produkte der amtlichen Statistik. Nach dem Gesetz von 1992 ist das finnische Statistikinstitut (Statistik Finnland - SF) eine unabhängige Regierungsbehörde, die dem Finanzministerium zugeordnet ist. Der Generaldirektor wird vom Staatspräsidenten ernannt. SF hat folgende Hauptaufgaben:

- Statistiken und Erhebungen über den Zustand der Gesellschaft zu erstellen,
- in Zusammenarbeit mit anderen Behörden die Produktion von Statistiken durch den Staat fortzuentwickeln.

Der routinemäßig von SF erstellte Programm- und Budgetplan wird zunächst dem Finanzministerium zugeleitet. Dieser Plan dient einerseits als Grundlage für das Budget von SF, das als Teil des Staatshaushalts auf Vorschlag des Staatsrats vom Parlament genehmigt wird

und andererseits auch die Basis für das Jahresarbeitsprogramm des Instituts bildet, das vom Generaldirektor genehmigt wird. SF ist in fachlichen Fragen unabhängig und entscheidet selbständig über Zeit und Inhalt statistischer Veröffentlichungen.

Der rechtliche Rahmen

2. Eine Definition der Aufgaben von SF und die Stellung des Instituts findet sich im Gesetz über das finnische Statistikinstitut von 1992. Das Statistikgesetz von 1994 betrifft die Gesamtheit der nationalen Statistikdienste, als deren zentrale Institution SF erscheint. Von allen in Finnland erscheinenden amtlichen Statistiken werden etwa drei Viertel von SF selbst erstellt, die restlichen produzieren 18 anderen staatlichen Behörden - in der Regel ausgehend von Grunddaten, die diese Stellen für ihre eigene Verwaltungsaufgaben benötigen. Alle diese Statistiken fallen unter den Begriff der nationalen Statistikdienste. Nach dem Gesetz von 1994 sind "staatliche Behörden - unbeschadet der Geheimhaltungsvorschriften - verpflichtet, SF die in ihrem Besitz befindlichen Daten zu liefern, soweit sie für die Erstellung von Statistiken benötigt werden", und dies gilt auch für "Daten über ihre eigenen Aktivitäten,

Finanzen und Aufgaben"; ausgenommen sind lediglich "Daten, die aus Gründen der Staatsicherheit oder im Interesse der Landesverteidigung vertraulich sind". In dem Gesetz heißt es weiter, daß die Erfassung der Daten "vorrangig aufgrund von Informationen erfolgen solle, die im Kontext anderer Aktivitäten gesammelt wurden". Die Lieferung der Daten ist freiwillig, "soweit nicht in diesem oder einem anderen Gesetz eine Verpflichtung vorgesehen ist". Das Gesetz von 1994 bestärkt das SF somit in seinen Bemühungen der letzten Jahre um eine verstärkte Nutzung administrativer Quellen.

3. Das Gesetz von 1994 verpflichtet alle öffentlichen und privaten Stellen ferner, die angeforderten Daten termingerecht zu liefern. Von privaten Einheiten stammende Daten unterliegen den Regeln der statistischen Geheimhaltung. Öffentlichen Quellen entnommene Informationen über die Tätigkeit nationaler oder örtlicher Behörden und die im nationalen Unternehmensregister gespeicherten Daten gelten dagegen als öffentlich. Vertrauliche Daten dürfen nur für Forschungszwecke oder - in anonymisierter Form - für statistische Erhebungen unter der Kontrolle von SF offengelegt werden.
4. Das Gesetz zum Schutz persönlicher Daten von 1987 schützt die Privatsphäre und die Interessen und Rechte von Einzelpersonen. Nach diesem Gesetz kann SF für statistische Zwecke Register mit persönlichen Daten erstellen, ohne hierfür eine spezielle Genehmigung der Datenschutzbehörden einholen zu müssen.

Das Unternehmensstatistiksystem

5. Das finnische Statistikinstitut (SF) unterhält ein statistisches Unternehmensregister (SUR), in dem rechtliche Einheiten, örtliche Einheiten und örtliche fachliche Einheiten verzeichnet sind. Dieses SUR ist die Ausgangsbasis für die von SF für nationale und europäische Erfordernisse durchgeführten strukturellen und konjunkturellen Unternehmenserhebungen. Die Berichtseinheit ist zumeist die rechtliche Einheit oder die örtliche fachliche Einheit. Die rechtliche Einheit wird benutzt, weil sie sich normalerweise mit dem Unternehmen deckt. Daneben werden jedoch ca. 8.000 komplexer strukturierte Unternehmen nach Einzelheiten der örtlichen fachlichen Einheiten befragt, aus denen sie sich zusammensetzen. Bei den jährlichen Unter-

nehmensstrukturerhebungen werden nur Unternehmen ab 20 Beschäftigten erfaßt. Die Daten für die kleineren Unternehmen stammen aus einer von FS geführten Datenbank mit den alljährlich von der nationalen Steuerbehörde gelieferten Informationen über die ihr für die Veranlagung zur Körperschaftssteuer eingereichten Jahresabschlüsse. Für kurzfristige Konjunkturstatistiken über Umsätze und Erträge benutzt SF eine Kombination aus administrativen Quellen (MwSt und Lohnsteuererklärungen) und den Ergebnissen direkter Erhebungen bei etwa 2.000 der größten Unternehmen. Etwa 40 dieser Unternehmen sind in fachliche Einheiten unterteilt worden. Die Direkterhebungen sind notwendig, um die in der STS-Verordnung gesetzten Termine einhalten und homogenere Statistiken für fachliche Einheiten erstellen zu können.

Spezifische Quellen

6. Die Daten für das SUR werden aus einer Vielfalt administrativer und statistischer Quellen zusammengestellt. Die rechtlichen Einheiten stammen ursprünglich aus dem Handelsregister, das vom nationalen Patent- und Registeramt geführt wird (einer Behörde, die die Funktionen eines Patentamts mit denen eines Handelsregisters vereint). Unter diesen rechtlichen Einheiten können sich einige inaktive Einheiten befinden, während bei den in den Registern der Steuerbehörde verzeichneten Einheiten anzunehmen ist, daß es sich um aktive Unternehmen handelt, die die eine oder andere Art von Steuern zahlen müssen. Die rechtlichen Einheiten werden daher anhand von Steuerdaten überprüft und ggf. aktualisiert - kurzfristig aufgrund der MwSt-Meldungen und jährlich aufgrund der Einkommen- und Körperschaftssteuerbescheide. Die Körperschaftssteuerquelle wird auch zur Erstellung von Strukturstatistiken für kleine Unternehmen genutzt. Die Unterlagen der Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern verweisen auf Einheiten, die unter die Außenhandelsstatistik fallen können, während die Daten der Bank von Finnland Einheiten erkennen lassen, die sich in ausländischem Besitz befinden. Das Patent- und Registeramt liefert auch alljährlich Informationen über Unternehmenszusammenschlüsse.
7. Als Quelle für die MwSt-Daten dient das MwSt-Zahlungsregister. Es enthält monatliche Informationen über die gezahlte MwSt und über die

zur Berechnung der geschuldeten MwSt benötigten Angaben. Die als MwSt-pflichtig eingetragenen Unternehmen müssen diese Daten den Steuerämtern innerhalb von 45 Tagen nach dem Ende des Berichtsmonats melden. SF wiederum erhält die Daten von der Steuerbehörde etwa 65 Tage nach dem Ende des Berichtsmonats. Dann können die Umsatzwerte berechnet werden, die sowohl für das SUR als auch für die Umsatzfelder der Konjunkturstatistik benötigt werden.

8. Eine weitere wichtige Quelle für die Konjunkturstatistik ist das Register der Erklärungen über einbehaltene Lohnsteuer. Es handelt sich um ein obligatorisches System zur Anmeldung (und Abführung) der von den Arbeitgebern einbehaltenen Vorauszahlungen auf die von ihren Arbeitnehmern auf deren Einkünfte geschuldete Einkommensteuer. Die Arbeitgeber sind verpflichtet, die einbehaltenen Beträge und eine Erklärung über die der Berechnung zugrundeliegenden Daten innerhalb von 15 Tagen nach dem Ende des Berichtsmonats der Steuerbehörde zu übermitteln. SF erhält die Zahlen über gezahlte Löhne und Gehälter etwa 35 Tage nach dem Ende des Bezugsmonats, und auch diese Daten werden dann in das SUR und in die für konjunkturstatistische Zwecke eingerichteten Datenbanken eingegeben.
9. Von den Fachverbänden der Papier- und Zellstoffindustrie, der Stromerzeuger, der Milchwirtschaft und der Stahlerzeuger gelieferte Daten dienen (im Rahmen der Konjunkturstatistik) zur Erstellung kurzfristiger Produktionsindices.
10. Kurzfristige Statistiken über Baugenehmigungen sowie über Start und Abschluß von Bauprojekten stützen sich auf das beim zentralen Einwohnermeldeamt geführte Gebäude- und Wohnungsregister.

Fortschritte, Probleme und Pläne

11. In den letzten zehn Jahren hat sich die Basis der strukturellen Unternehmensstatistik von weitgehend auf Bilanzen und G+V-Rechnungen der Unternehmen beruhenden Erhebungen zur direkten Nutzung der von den Unternehmen (insbesondere den kleineren) an die Steuerbehörden gemeldeten Daten verlagert. Entscheidend hierfür war ein systematischer, regelmäßiger Datenfluß von den Registern der

Steuerbehörden zu den statistischen Datenbanken. Die vom Gesetz über die Rechnungslegung der Unternehmen ausgelöste Standardisierung der Abschlußformate hat diesen Vorgang begünstigt. Die Qualität und die Aktualität der Steuerdaten sind nicht immer so gut wie sie sein könnten, SF arbeitet aber gemeinsam mit der nationalen Steuerbehörde daran, diese Probleme auf beherrschbare Dimensionen zu reduzieren.

12. Die Ausweitung dieses Verbundsystems auf andere Datenquellen wie z.B. das Handelsregister oder die Sozialversicherungsdaten ist noch nicht bewerkstelligt. Im Fall des Handelsregisters liegt das Haupthindernis in der Existenz unterschiedlicher Unternehmens-Numerierungssysteme. Mit Einführung einer allgemeingültigen harmonisierten Registrierungsnummer sollte dieses Hindernis aber in Kürze ausgeräumt sein. Die praktischen Details des automatischen Datentransfers bereiten offenbar auch mehr Schwierigkeiten als erwartet. Bei den Sozialversicherungsunterlagen gibt es ein Problem mit der Aktualität der Daten. Als radikalere Lösung arbeitet man z.Zt. an einem Projekt zur Rationalisierung der Befragungsaktivitäten der staatlichen Verwaltungsapparats einschließlich der nationalen Statistikdienste, das es ermöglichen würde, für die Zwecke der (elektronischen) Erfassung von Jahresabschlußdaten durch verschiedene Organisationen das gleiche Fragenschema zu benutzen. Dieses Projekt ist Teil einer allgemeinen Regierungsinitiative zur Vereinfachung der Formalitäten, die es u.a. neuen Unternehmen ermöglichen soll, ihre sämtlichen rechtlichen und steuerlichen Registrierungspflichten in einem einzigen Vorgang und mit einem einzigen Anmeldeformular zu erledigen. In der ersten Phase dieses Projekts ist neben der zentralen Steuerbehörde und dem Patent- und Registeramt auch SF eingeschaltet.

Besonderheiten des finnischen Systems

13. Im Hinblick auf die Nutzung administrativer Quellen für statistische Zwecke interessieren insbesondere die folgenden spezifischen Merkmale des finnischen Systems:
 - 1) eine seit langer Zeit funktionierende Zusammenarbeit zwischen Statistik- und Verwaltungsbehörden;
 - 2) ein die Nutzung administrativer Quellen begünstigender rechtlicher Rahmen;

3) ein fortschreitender Ersatz statistischer Quellen durch administrative Quellen (insbesondere aus der Steuerverwaltung), vor allem bei kleineren Unternehmen.

Statistikgesetz von 1994,

Gesetz von 1990 über die Offenlegung von Organisationsnummern,

Handelsregistergesetz von 1979,

Literatur- und Quellenangaben

Gesetz von 1992 über das finnische Statistikinstitut (Statistik Finnland - SF),

Timo Relander: *"The Role of Administrative Registers in Statistics - Some Finnish Experiences"*, Beitrag zur DGINS-Konferenz in Wien vom 16.u.17. Mai 1996.

=====

S V E R I G E

=====

Bis vor kurzem erstellte das schwedische Zentralamt für Statistik (SCB) strukturelle Unternehmensstatistiken für den Inlandsbedarf und zur Erfüllung internationaler Verpflichtungen aus einer Kombination statistischer Direkterhebungen bei großen Unternehmen und stichprobenmäßigen Analysen öffentlich hinterlegter Jahresabschlüsse. Seit 1996 nutzt das SCB in zunehmendem Maße die wichtige neue administrative Quelle der von den Gewerbetreibenden und Unternehmen als Beilage zu ihren Jahressteuererklärungen der Steuerbehörde einzureichenden standardisierten Jahresabschlüsse (SRU). Vom Rechnungsjahr 1996 an dienen die SRU als einzige Quelle struktureller Daten für KMU. Die Direkterhebungen bei größeren Unternehmen werden fortgesetzt, beschränken sich aber auf Einheiten mit 50 oder mehr Beschäftigten. Dank der Nutzung der SRU erfaßt die Unternehmensstatistik in Schweden nun die gesamte Unternehmenspopulation einschließlich der Einzelunternehmen. Die MwSt-Erklärungen werden eine zunehmend wichtige Quelle für Konjunkturstatistiken, insbesondere für Umsatzzahlen und damit verbundene Variable. Die MwSt-Quelle dürfte demnächst auch die konjunkturstatistischen Erhebungen im Dienstleistungssektor entbehrlich machen. Die handelsrechtlichen Eintragungen von Unternehmen beim Patent- und Registeramt sind die administrative Quelle für rechtliche Einheiten im zentralen statistischen Unternehmensregister. Die wirtschaftlich aktiven dieser rechtlichen Einheiten sind aus den Eintragungen bei der Steuerbehörden erkennbar. Als sehr hilfreich für den effizienten Verbund der in den verschiedenen statistischen und administrativen Systemen vorhandenen unternehmensbezogenen Daten erweist sich die in Schweden allgemein geübte Praxis, Personen, Organisationen, Arbeitsstätten, Gebäude und sonstige Einheiten durch spezifische Kennnummern zu bezeichnen, wobei die Steuerbehörde eine zentrale Rolle spielt. Mit Unterstützung des Finanzministeriums hat das SCB von der Steuerbehörde die Zusage erhalten, die MwSt-Daten und die SRU für statistische Zwecke kostenfrei zu liefern und die MwSt-Daten häufiger bereitzustellen. Die neue Quellenstrategie des SCB beruht in entscheidendem Maße darauf, sich diesen "Goodwill" zu erhalten und im Rahmen seiner Möglichkeiten dafür zu sorgen, daß die Jahresabschlußdaten der SRU nach Form und Inhalt statistisch nutzbar bleiben. Allgemein gesehen, spielen die administrativen Quellen eine Schlüsselrolle in den Bemühungen des SCB, die Belastung der Unternehmen durch statistische Berichtspflichten auf ein Minimum zu reduzieren und innerhalb des Regierungsapparats der kostengünstigste Lieferant amtlicher Statistiken zu bleiben.

Die institutionelle Basis

1. Amtliche Statistiken wurden in Schweden lange Zeit von den einzelnen Regierungsstellen für ihren jeweiligen eigenen Verwaltungsbedarf erstellt. Auf nationaler Ebene wurde zwar schon 1858 ein statistisches Zentralamt eingerichtet, das sich aber im wesentlichen auf bevölkerungsstatistische Aufgaben beschränkte. Die Produktion anderer Statistiken verblieb dagegen bei anderen Stellen - bis in die 1960er Jahre, als ein großer Teil dieser Arbeiten dem Zentralamt für Statistik (SCB) übertragen wurde. Die Strukturreform der schwedischen Zentralregierung in den 90er Jahren führte zu einer neuerlichen Dezentralisierung der amtlichen
- Statistikarbeit, die heute zu etwa gleichen Teilen zwischen dem (auch unter dem Namen Statistics Sweden bekannten) SCB und 24 sektoralen Regierungsinstitutionen aufgeteilt ist. Die beim SCB verbleibende Hälfte der Arbeit wird von etwa 500 Mitarbeitern in Stockholm und 600 weiteren in dem ca. 150 km entfernten Örebro besorgt.
2. Im Prinzip ist jede der sektoralen Behörden für die Statistiken in seinem jeweiligen Bereich verantwortlich. Das SCB ist zuständig für sektorübergreifende Statistiken (einschließlich der Statistiken für die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, für den Außenhandel und die Industrie) und hat außerdem die Gesamt-

verantwortung für die statistische Koordinierung und Methodik. In der Praxis produziert das SCB auch die meisten der sektoralen Statistiken - gegen Entgelt im Auftrag der jeweils zuständigen Stellen, was derzeit die kostengünstigste Lösung darstellt. Außerdem unterhält das SCB eine Vielzahl von Registern und Datenbanken mit Informationen, die amtlichen und externen Benutzern zur Verfügung gestellt werden. Die vertragsmäßigen Zahlungen der sektoralen Behörden und die Gebühren zahlender Kunden für registergestützte Produkte oder sonstige statistische Dienstleistungen stellen etwa die Hälfte der jährlichen Bruttoeinnahmen des SCB.

3. Die andere Hälfte der Bruttoeinnahmen wird vom Finanzministerium beigesteuert. Sie soll das SCB in die Lage versetzen, das statistische Gesamtsystem zu koordinieren und sektorübergreifende Statistiken zu erstellen. Der Finanzminister ist politisch für das SCB verantwortlich, das SCB ist aber nicht Teil seines Ministeriums. Offizieller Chef des SCB ist der Generaldirektor, der - ebenso wie sein Stellvertreter - von der Regierung auf Zeit ernannt wird. Der Generaldirektor ist Vorsitzender des Verwaltungsrats des SCB, dem außerdem Vertreter von Behörden, Hochschulen, Arbeitnehmerorganisationen und der Privatindustrie angehören. Als beratende Gremien gibt es neben einem wissenschaftlichen Beirat eine Anzahl Ausschüsse, die aus Vertretern der Statistikbenutzer und sonstiger interessierter Gruppen bestehen und sich jeweils mit bestimmten Teilen des statistischen Programms befassen. Einer dieser Ausschüsse, dem u.a. Vertreter der Wirtschaft angehören, prüft Vorschläge für neue statistische Erhebungen oder für Änderungen bestehender Aktionen. Bei seiner Stellungnahme für oder gegen solche Vorschläge berücksichtigt dieser Ausschuss sowohl die geschätzten Kosten auf Seiten der befragten Unternehmen als auch die Verfügbarkeit möglicher Alternativen in Form administrativer Quellen.
4. Es gibt keine Rechtsvorschriften, die Behörden oder sonstige Statistikbenutzer verpflichten, das SCB einzuschalten, wenn dies nicht kostengünstig ist. Das SCB ist daher bemüht, seine Kosten durch Anpassungen bei Prioritäten und Produkten sowie in Organisation und Methodik wettbewerbsfähig zu halten. Ein neues, SCB-weit eingeführtes Informationssystem-Umfeld auf Kunden-Server-Basis soll helfen, die Datenerfassung, -verarbeitung und -verbreitung

effizienter zu gestalten. Weitere operative Einsparungen und eine Entlastung der Unternehmen von statistischen Berichtspflichten verspricht man sich von einem zweifachen Ansatz: einerseits durch die Entwicklung und möglichst umfassende Anwendung eines Systems "statistischer Registermoduln", das die Kombination von Informationen aus verschiedenen Quellen erleichtern soll, und andererseits durch weitestgehende Nutzung administrativer Daten anstelle von Informationen aus statistischen Direkterhebungen.

Der rechtliche Rahmen

5. Das Gesetz über amtliche Statistiken von 1992 schafft einen allgemeinen Rahmen, in dem spezielle Regelungen für die Durchführung bestimmter statistischer Erhebungen getroffen werden. Das Gesetz gewährt dem SCB jedoch keinen automatischen Zugang zu administrativen Quellen. Bestimmungen über einen solchen Zugang finden sich vielmehr in einigen spezifischen Regierungsverordnungen. Die Vertraulichkeit der von Einzelpersonen, Haushalten oder Unternehmen dem SCB gegenüber gemachten Angaben ist durch das Geheimhaltungsgesetz von 1980 und das Gesetz über den Schutz persönlicher Daten von 1998 gewährleistet. Externe Benutzer der vom SCB geführten Register können auf Mikro-Daten nur im Rahmen der geltenden Geheimhaltungsbestimmungen zugreifen. Das SCB ist jedoch befugt, Mikro-Daten aller von ihm geführten Registern miteinander zu verbinden. Es kann anonymisierte Mikro-Daten auch verbreiten, soweit es nach eigenem Urteil davon überzeugt ist, daß dies ohne Verletzung der Vertraulichkeit geschehen kann. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, daß jeder Versuch, anonymisierte oder aggregierte statistische Daten wieder identifizierbar zu machen, nach schwedischem Recht als strafbare Handlung gilt.

Der registergestützte Ansatz

6. Ein wohlbekanntes Merkmal des schwedischen Statistiksystems (wie auch der Systeme der skandinavischen Nachbarstaaten) ist der Datenverbund zwischen verschiedenen Registern zur Erstellung vielfältiger Statistiken, insbesondere im sozialen und sozio-ökonomischen Bereich. Viele dieser Register werden gespeist durch Input-Daten aus administrativen Quellen. Die schwedische Regierung hat kürzlich die

Einführung eines neuen öffentlichen Datenbankdienstes genehmigt, der den Benutzern Mikro-Daten aus den folgenden 17 Registern zugänglich macht:

- Bevölkerung
- Bevölkerungsveränderungen
- Volkszählungen
- Grundstücke und Gebäude
- Bildung
- Arbeitskräfteerhebungen
- Einkünfte
- das zentrale (statistische) Unternehmensregister
- Außenhandel
- Kraftfahrzeuge
- Landwirtschaft
- Einkommen und Vermögen
- Beschäftigung
- Bildungsanalysen
- Kriminalität
- Lebensbedingungen
- Mehrwertsteuer

7. Vier zentrale Register sind für die Arbeit des SCB von grundlegender Bedeutung: das Bevölkerungsregister, das Einkommensregister, das Unternehmensregister (CFAR) und das Grundstücks- und Gebäuderegister. Diese Register lassen sich durch ein System kombinierbarer, eindeutiger Kennnummern für Personen, Organisationen, Arbeitsstätten, Adressen und Grundstücke zuverlässig miteinander verbinden. Durch Zusammenfügen verschiedener Register kann man ihrem Inhalt statistischen Wert geben. So kann man z.B. persönliche Kennnummern mit Organisations- und Arbeitsstättennummern kombinieren und erhält Informationen über die Zahl der von einem bestimmten Unternehmen an einem bestimmten Ort beschäftigten Arbeitnehmer und die ihnen gezahlten Löhne. Auf diese Weise, d.h. durch volle Nutzung bereits vorhandener Daten kann die Notwendigkeit spezieller Erhebungen eingeschränkt oder ganz vermieden werden. Nach dem gleichen Prinzip ist es u.U. auch möglich, durch Kombination von Daten verschiedener Art völlig neuartige Statistiken schaffen.

8. Allerdings sind die administrativen Quellen, die vielen dieser Register zugrundeliegen, nur selten für statistische Zwecke direkt brauchbar. Um die Register statistisch nutzbar zu machen, muß das SCB ihren Inhalt zunächst zentral verarbeiten und (idealerweise) die in ihnen verwendeten Begriffe, Definitionen und Klassifizierungen standardisieren. Auf diese Weise werden jetzt statistische Registermoduln erstellt. Es gibt Fortschritte in Richtung auf den Einsatz solcher Moduln beim Aufbau einer voll-integrierten statistischen Datenbank unter Einbeziehung von Erhebungsdaten - aber dies ist ein längerfristiges Projekt. Es ist jedoch denkbar, daß das registergestützte System im Laufe der Zeit soweit entwickelt werden kann, daß es viele der in der SBS-Verordnung spezifizierten Variablen liefert.

Das Zentrale Unternehmensregister (CFAR)

9. Das CFAR steht heute der Öffentlichkeit zur Verfügung als Quelle von Informationen über Unternehmen, aber das SCB führt es schon viele Jahre lang auch als zentrales statistischen Unternehmensregister. In dieser letzteren Eigenschaft ist es die Grundlage des "Stichproben-Koordinierungssystems" (SAMU) das den Stichproben-Rahmen für alle amtlichen Zwecken dienenden Unternehmensbefragungen stellt. SAMU soll einerseits sicherstellen, daß in den Stichproben für die verschiedenen Erhebungen alle relevanten Einheiten berücksichtigt werden, und andererseits die Häufigkeit und Zusammensetzung der Erhebungen überwachen, um die Belastung der einzelnen Unternehmen durch Berichtspflichten möglichst gering zu halten. SAMU läuft zweimal jährlich, um die aus den jeweils neuesten Erhebungen verfügbaren Informationen einbeziehen zu können; der Hauptlauf ist jedoch im November, um den Stichprobenrahmen und den Erhebungsplan für das folgende Jahr festzulegen.
10. Das CFAR enthielt ursprünglich nur rechtliche Einheiten und örtliche Einheiten, aber in Übereinstimmung mit den Ratsverordnungen über statistische Einheiten und Register wird es derzeit erweitert, um auch Unternehmen, fachliche Einheiten und örtliche fachliche Einheiten auszuweisen. Diese neue Version des CFAR sollte bis Ende 1999 betriebsfertig sein. Dank der Informationen vom Patent- und Registeramt (PRV), bei dem alle rechtlichen Einheiten gemeldet sein müssen), kann das

SCB im CFAR sämtliche rechtlichen Einheiten erfassen. Neueintragungen im PRV und Änderungen werden dem SCB wöchentlich mitgeteilt. Jede neu angemeldete Einheit erhält vom PRV eine Organisationsnummer zugeteilt, die dann von allen Verwaltungsstellen benutzt werden kann. Eine Änderung der Rechtsform einer Einheit kann zu einer Änderung der Organisationsnummer führen. Es ist aber auch möglich, Unternehmen unter den persönlichen Kennnummern (PIN) der Anmeldenden einzutragen, was im System zu Problemen führen kann, wenn eine Person mehrere Unternehmen anmeldet.

11. Das SCB selbst bildet im CFAR die spezifisch statistischen Einheiten und teilt jeder dieser Einheiten eine nach Art der Einheit unterschiedliche Kennnummer zu, die ausschließlich für statistische Zwecke verwendet wird. Der Ausgangspunkt hierfür ist die Identifizierung der wirtschaftlich aktiven rechtlichen Einheiten. Die Registrierung einer rechtlichen Einheit bei der Steuerverwaltung als MwSt- oder Körperschaftssteuerpflichtiger oder als Arbeitgeber gilt als Beweis wirtschaftlicher Aktivität, und das SCB erhält entsprechende Informationen von der Steuerbehörde. Das SCB arbeitet nach der Logik, daß jede rechtliche Einheit zumindest eine örtliche Einheit umfaßt (an der als Sitz eingetragene Anschrift) und daß jedes Unternehmen zumindest eine rechtliche Einheit umfaßt. Wenn anzunehmen ist, daß eine neue rechtliche Einheit mehr als 10 Arbeitnehmer beschäftigt, wird das SCB die Einheit zur Bestätigung direkt kontaktieren. Rechtliche Einheiten mit zwei örtlichen Einheiten werden in einer jährlichen Kontrollerhebung erfaßt; rechtliche Einheiten mit mehr als zwei örtlichen Einheiten werden zweimal jährlich angesprochen. Bei rechtlichen Einheiten mit nur einer örtlichen Einheit beschränkt das SCB seine Aktionen auf allgemeine Erhebungen - abgesehen von Fällen, in denen begründete Zweifel an der Qualität der Informationen bestehen. Administrative Quellen sind somit die Hauptbasis für die Registerpflege, der Einsatz eigener Ressourcen des SCB beschränkt sich im wesentlichen auf die Überprüfung von Daten für Unternehmen mit mehr als einer örtlichen Einheit.
12. Rechtliche Einheiten mit zwei oder mehr örtlichen Einheiten geben letzteren für Zwecke der Personalverwaltung und Lohnabrechnung sog. "AST"-Nummern. Diese AST-Nummern bezeichnen die Arbeitsstätten oder Lohnzahl-

stellen und erscheinen auf den Lohn- und Gehaltsmeldungen der Arbeitgeber an die Steuerbehörde. Die für diesen Zweck definierten "örtlichen Einheiten" stimmen jedoch nicht notwendigerweise überein mit den statistischen örtlichen Einheiten, die vom SCB definiert und mit einer gesonderten Kennnummer versehen werden. Eine statistische örtliche Einheit kann mehr als eine der aus der Sicht der rechtlichen Einheiten gebildeten örtlichen Einheiten umfassen, und ihre Kennnummer entspricht möglicherweise zwei oder mehr AST-Nummern. Es ist jedoch möglich, eine Verbindung zwischen den AST-Nummern und den Nummern der statistischen örtlichen Einheiten herzustellen, und diese Verbindung ermöglicht die Erstellung von Statistiken über Belegschaften und Arbeitskosten.

MwSt-Daten als Quelle für die Konjunkturstatistik

13. Seit 1990 sind die örtlichen Finanzämter zuständig für die Registrierung der Bevölkerung. Die von ihnen für jeden Einwohner geführten Daten umfassen Namen, Anschrift und PIN-Nummer. Einzelgewerbetreibende und nicht handelsgerichtlich eingetragene Partnerschaften werden von diesen örtlichen Stellen erfaßt, wenn sie sich zur MwSt anmelden, wobei dann die PIN- und MwSt-Nummern miteinander verbunden werden. Im PRV eingetragene Personen- und Kapitalgesellschaften (GmbH usw.) erhalten bei der Eintragung Formulare für die MwSt-Anmeldung beim örtlichen Finanzamt. Einige Aktivitäten sind von der MwSt freigestellt, insbesondere die medizinische Versorgung, das Bildungswesen sowie die Banken und Versicherungen. Die in den anderen Bereichen tätigen Unternehmen sind aber vollständig, d.h. unabhängig von der Höhe ihrer Umsätze erfaßt; es handelt sich also um ein sehr umfassendes System. Unternehmen mit Umsätzen ab 1 Mio SEK erstellen monatliche MwSt-Erklärungen. Unternehmen mit geringeren Umsätzen (die insgesamt aber nur weniger als 2% des BIP ausmachen) erstellen nur Jahreserklärungen, wobei sie diese auf Wunsch mit ihrer jährlichen Einkommens- bzw. Körperschaftssteuererklärung kombinieren können.
14. Das SCB nutzt heute die MwSt-Erklärungen zusammen mit den steuerlichen Jahresabschlüssen als neuen Weg zur Erstellung struktureller und konjunkturbezogener Unternehmensstatistiken - insbesondere für Unter-

nehmen mit weniger als 50 Arbeitnehmern. Die Untersuchung des statistischen Potentials des MwSt-Systems begann 1972. Während sein Wert zur Identifizierung aktiver Einheiten im CFAR schnell erkannt war, hat sich seine Nutzung als Quelle statistischer Daten über leistungsbezogene Merkmale der Einheiten erst allmählich entwickelt.

15. Die MwSt-Erklärungen sind detailliert genug, um den inländischen Umsatz für den privaten Verbrauch anzuzeigen - eine Größe von besonderer Relevanz für die Erstellung der vierteljährlichen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. In der Praxis konnten sie jedoch bis vor kurzem für diesen Zweck nicht genutzt werden, da die Daten aus dem MwSt-System dem SCB nur in zweimonatlichen Abständen zur Verfügung gestellt wurden. Eine statistische Nutzung der MwSt-Daten war daher nur auf Jahresbasis möglich (Aber selbst so waren die Daten wertvoll als "Hintergrund"-Information für mehrjährige Erhebungen). Die Situation änderte sich Anfang 1998, als die Steuerbehörde begann, die MwSt-Daten dem SCB monatlich zu übermitteln (jeweils für den vor-vorletzten Monat: das SCG erhielt also die Daten für November 1997 Anfang Februar 1998 und die Daten für das 4. Quartal 1997 in der ersten Hälfte März 1998). Zugleich wurde das SCB von der technischen Verpflichtung entbunden, für die Daten zu zahlen - sie stehen ihm heute kostenfrei zur Verfügung.

16. Konjunkturstatistiken erstellt das SCB vorerst weiter aufgrund von statistischen Direkterhebungen, aber die MwSt-Daten waren dennoch sehr nützlich als Hilfsmittel zur Verbesserung der Effizienz und des Wirkungsgrads der Erhebungen. Bei bisher realisierten statistischen Anwendungen dienen die MwSt-Daten u.a.:

- als Variable zur Stichprobenschichtung - seit 1992 ist der MwSt-mäßige Umsatz an die Stelle der Beschäftigung als Meßgröße zur schichtmäßigen Aufteilung der Stichproben getreten, weil er weniger Stichprobenabweichungen produziert;
- als Mittel zur internen Austarierung von Stichproben - mit Hilfe der detaillierten branchenmäßigen Aufschlüsselung der den MwSt-Umsatz produzierenden Einheiten können innerhalb der Gesamtstichproben repräsentative sektorale Teilstichproben gebildet werden;
- als Input zu den Verfahren zur Verarbeitung

von Erhebungsergebnissen - auf die Umsätze (und andere Werte) bezogene Tests sind Teil der Validierungs- und Annahmeverfahren für die Erhebungsdaten und der Regeln für die Zurechnung zum Ausgleich von Fehlantworten;

- zur Berechnung der regionalen Aufschlüsselung nationaler Ergebnisse - die früher aus speziellen Zusatzerhebungen gewonnene regionale Verteilung des Outputs und sonstiger Variabler wird heute durch Aufschlüsselung der nationalen Ergebnisse anhand der regionalen Aufteilung der MwSt-Umsätze ermittelt.

Insgesamt haben diese Praktiken zu einer Verringerung der Berichtbelastung der Unternehmen (und insbesondere der KMU), zu einer Senkung der beim SCB anfallenden Datenerfassungs- und -verarbeitungskosten und in einem gewissen Maße tatsächlich auch zu einer qualitativen Verbesserung der Ergebnisse geführt.

17. Die Umstände lassen vermuten, daß MwSt-Daten tendenziell zuverlässiger sind als Erhebungsergebnisse. So ist anzunehmen, daß Geschäftsleute ihre MwSt-Erklärungen sorgfältiger ausfüllen als statistische Umfragen, da erstere direkte finanzielle Folgen für sie haben können, letztere dagegen nicht. Andererseits hat sich aber auch gezeigt, daß die MwSt-Erklärungen für statistische Zwecke keineswegs ideal sind. Als Nachteile werden insbesondere die folgenden erwähnt:

- eine Einheit kann sich für sich selbst und eine Anzahl weiterer Einheiten eintragen lassen ("Gruppenanmeldung"), und dieses Problem wird noch komplizierter, wenn die anmeldende Gruppe zugleich auch als Holding-Gesellschaft auftritt;
- der für MwSt-Zwecke angegebene Umsatz kann Geschäfte mit Vermittlern einschließen, die nicht Eigentümer (oder Erbringer) der betreffenden Güter oder Dienstleistungen sind;
- der Zeitraum, für den die Umsätze gemeldet werden, ist nicht notwendigerweise identisch mit dem Zeitraum, in dem sie tatsächlich angefallen sind.

Es trifft auch zu, daß die Finanzbehörden - wie alle anderen, für administrative Quellen zuständigen Stellen - im allgemeinen weder die

Zeit haben noch dazu motiviert sind, über die für ihre eigenen Zwecke wichtigen Erfordernisse hinaus auf die Einhaltung statistischer Qualitätsnormen zu achten. Das gilt insbesondere für die Klassifizierung der Einheiten und nicht selten auch für die Definition der Einheiten. Leider kann das SCB selbst zur Verbesserung dieser Situation nur wenig Einfluß ausüben.

18. Mit der schnelleren Verfügbarkeit der MwSt-Daten ergibt sich die Möglichkeit eines Vergleichs mit den Ergebnissen von Konjunkturerhebungen, sobald diese erkennbar werden. Die innerhalb des SCB für Unternehmensstatistik zuständige Abteilung Wirtschaftserhebungen arbeitet daher zusammen mit den Fachleuten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und der Direktion statistische Methodik an einer systematischen Erfassung der MwSt-Erklärungen als Parallelaktion zu den für 1998 durchgeführten Konjunkturerhebungen. Wenn die beiden Ergebnisreihen nicht wesentlich voneinander abweichen und die Datenqualität auch sonst zufriedenstellend ist, sollen die MwSt-Daten von 1999 an als Grundlage für Konjunkturstatistiken dienen.

Quellen für die strukturelle Unternehmensstatistik

19. Die Strukturstatistiken für die nicht zum Finanzsektor gehörenden Unternehmen (d.h. für das verarbeitende Gewerbe, die Bauwirtschaft und den Dienstleistungssektor) wurden viele Jahre lang aus zwei getrennten, einander ergänzenden Erhebungen gewonnen. In einer dieser Erhebungen, der Jahresabschlusserhebung, wurden auf Unternehmensebene Bilanzen, G+V-Rechnungen, Investitionsdaten usw. gesammelt. Die zweite war die Industriestrukturerhebung, sie erbrachte Daten über die betrieblichen Einnahmen nach Quelle (Fertigung, Handel, sonstige Dienstleistungen usw.), die betriebliche Aufwendungen (Löhne und Gehälter, Werkstoffe, Energie usw.), die Zahl der Beschäftigten und die Lohnkosten - alles auf der Ebene örtlicher oder (vorzugsweise) fachlicher Einheiten. Die Jahresabschlusserhebung für 1995 bestand aus der vollzähligen Erfassung von etwa 2.000 großen Industrieunternehmen und weiteren 2.000 Dienstleistungsunternehmen, ergänzt durch eine Stichprobe der veröffentlichten und beim PRV registrierten Abschlüsse von 5.000 industriellen und 7.000 im Dienstleistungssektor tätigen KMU. Die Ergebnisse dieser Erhebungen (insbesondere hinsichtlich der aus den Stichproben veröffentlichter Abschlüsse entnommenen Elemente) wurden wegen Fehlantworten, verspäteter Verfügbarkeit der Daten und qualitativer Mängel immer unbefriedigender. Aus diesem Grunde wird jetzt schrittweise ein neues System für die Erstellung dieser Statistiken eingeführt, das sich mehr und mehr auf die standardisierten Jahresabschlüsse (SRU) stützen wird, die die Unternehmen den Finanzämtern zusammen mit ihren jährlichen Steuererklärungen einreichen.
20. Die SRU in ihrer derzeitigen Form worden 1993 eingeführt. Jede SRU besteht aus der Bilanz, der Gewinn- und Verlustrechnung und erläuternden Informationen. Form und Inhalt dieser Jahresabschlußdokumente ist vom nationalen Rat für die Standardisierung der Rechnungslegung festgelegt worden, wobei die Vierte und Siebente Richtlinie des Rates über die Jahresabschlüsse der Unternehmen gebührend berücksichtigt wurde. Mit Unterstützung des Finanzministeriums hat das SCB von der Steuerbehörde im Sommer 1996 die Zusage erhalten, die SRU für statistische Zwecke regelmäßig und kostenfrei zu liefern, und zwar für alle Unternehmen einschließlich der GmbH, der KG, der Einzelunternehmen und OHG und der gemeinnützigen Organisationen. Dem Finanzministerium ist besonders daran gelegen, über das SCB nach SNI-Code (der nationalen Version der NACE Rev.1-Branchenklassifizierung) aufgeschlüsselte, anonymisierte SRU-Daten mit Angaben über Wertschöpfung und Beschäftigung zu erhalten. Das Ministerium benötigt diese Informationen für die Erstellung makroökonomischer Besteuerungsmodelle. Nach den eigenen Plänen des SCB sollen diese Informationen als zentrales Element eines neuen Systems zur Produktion struktureller Unternehmensstatistiken für die Gesamtheit der schwedischen Wirtschaft dienen.
21. Das SCB hat schon bald nach der Einführung der SRU im Jahr 1993 mit der Erkundung ihres statistischen Potentials begonnen. Nach ersten Arbeiten mit Stichproben wurde für das Rechnungsjahr 1994 versuchsweise eine volle Auflistung durchgeführt, die die Eignung der SRU für weitere Arbeit bestätigte. Die Jahresabschlusserhebung für 1996 bestand wie zuvor aus Direkterhebungen bei 4.000 großen Unternehmen, die Stichprobe von 12.000 veröffentlichten Abschlüssen wurde aber ersetzt durch die Auflistung von 263.000 Unternehmen mit weniger als 50 Arbeitnehmern (ohne

Einzelunternehmen). In ähnlicher Weise bestand die Industriestrukturerhebung für 1996 aus einer statistischen Direkterhebung bei 6.000 Unternehmen mit mehr als 10 Arbeitnehmern und einer Stichprobe der SRU für ca. 32.500 kleinere Unternehmen. Vom Bezugsjahr 1997 an (dem ersten Jahr, für das Angaben gemäß den Anforderungen der SBS-Verordnung spezifiziert sind) sollen die Jahresabschlußerhebung und die Industriestrukturerhebung zu einer einzigen jährlichen Unternehmensstrukturerhebung vereinigt werden. Diese besteht dann aus einer statistischen Direktbefragung aller Unternehmen ab 50 Arbeitnehmern und der Vollerfassung von nahezu einer halben Million SRU, von denen etwa 200.000 Einzelunternehmen betreffen.

Wie bei den MwSt-Daten, so ist es dem SCB auch im Fall der SRU nicht möglich, zur Klärung eventueller Probleme mit den betreffenden Unternehmen direkt in Kontakt zu treten, und der Steuerverwaltung fehlen die Ressourcen für diese Arbeit. Es müssen daher andere Wege gefunden werden, um die SRU-Informationen für die vorgesehenen statistischen Zwecke aufzuarbeiten. Bei der Nutzung der SRU sind u.a. folgende Schwierigkeiten aufgetreten:

- die Unternehmen können die in ihren SRU verwendeten Rechnungsperioden in gewissen Grenzen frei wählen. Die verschiedenen anzutreffenden Rechnungsperioden müssen also in Standard-Rechnungsjahre konvertiert werden;
 - die Bilanzen enthalten Buchwerte, während die Gewinn- und Verlustrechnungen von laufenden Kosten ausgehen;
 - die Zahl der Arbeitnehmer wird in Vollzeitäquivalenten gemeldet, ohne Angaben über die Aufteilung zwischen Voll- und Teilzeitkräften;
 - für die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung benötigte Informationen, wie z.B. über den Zukauf von Handelsware, fehlen oft;
 - die Qualität der Angaben ist nicht immer zuverlässig - bei der 1996er Kampagne mußte das SCB etwa jede siebte SRU als unbrauchbar aussondern.
22. Zumindest bei einigen dieser Probleme können Informationen helfen, die dem SCB in anderen Registern vorliegen. Von einem privaten

Betreiber wird ein kommerzielles Register gekauft, das die beim PRV geführten Jahresabschlüsse analysiert. Antwortlücken infolge schlechter SRU-Qualität können vermutlich mit Hilfe statistischer Zurechnungstechniken gefüllt werden. Eine ernsthaftere Gefährdung der Integrität der SRU-Quelle ergibt sich aus ihrer Anfälligkeit für Änderungen im Besteuerungssystem oder in den Regeln der Rechnungslegung. Der letztere Aspekt gibt neuerdings im Zusammenhang mit den Vorschlägen des International Accounting Standards Committee (IASC) Anlaß zu Besorgnis. Das IASC möchte den Unternehmen die Option einräumen, ihre Gewinn- und Verlustrechnung in einer sog. "funktionellen" Aufgliederung darzustellen - statt in der heute allgemein üblichen Aufschlüsselung nach Kostenarten, die vom statistischen Standpunkt günstiger ist. Das SCB hat Sitz im schwedischen Rat für die Standardisierung der Rechnungslegung und bereits mehrfach über die Probleme berichtet, die die vorgeschlagene Änderung auslösen würde.

Besonderheiten des schwedischen Systems

23. Im Hinblick auf die Nutzung administrativer Quellen für statistische Zwecke interessieren insbesondere die folgenden spezifischen Merkmale des schwedischen Systems:
- 1) ein potentiell wettbewerbliches institutionelles Umfeld, in dem ständiger Kostendruck einen Anreiz zu optimaler Nutzung administrativer Quellen schafft;
 - 2) ein gesicherter registergestützter Ansatz zur Erstellung von Statistiken, der eine umfassendere Nutzung administrativer Quellen als logische weitere Entwicklung erscheinen läßt;
 - 3) ein Netz untereinander verbundener Kennnummernsysteme für Personen, Organisationen, Gebäude usw., das rechtmäßig für den Datentransfer zwischen verschiedenen Verwaltungszweigen genutzt werden kann;
 - 4) die zentrale Stellung der Steuerbehörde als originäre Quelle von Informationen über wirtschaftlich aktive Einheiten, der MwSt-Daten und der mit den Steuererklärungen eingereichten Jahresabschlüsse.

Literatur- und Quellenangaben

Jan Carling: *"The Role of Administrative Registers in Sweden's Statistical System"*, Beitrag zur DGINS-Konferenz in Wien vom Mai 1996 (erhältlich von Eurostat);

"Steuern in Schweden" (schwedische amtliche Veröffentlichung).

U N I T E D K I N G D O M

Die Erfassung, Analyse und Verbreitung amtlicher Statistiken einschließlich der Unternehmensstatistik ist im Vereinigten Königreich traditionsgemäß Aufgabe der einzelnen Ministerien, und es gibt nur ein bescheidenes Maß an Koordinierung und standardisierender Lenkung durch eine zentrale Stelle. Bei dem rechtlichen Rahmen für die statistische Arbeit und auch für die dabei genutzten Quellen geht es dementsprechend eher um diese Aktivitäten auf Ministerialebene als um ein nationales Statistikrecht. Während die Ministerien ihre eigenen administrativen Quellen für eine Vielfalt statistischer Zwecke einsetzen, ist der Austausch administrativer Daten zwischen den Ministerien bisher sehr begrenzt geblieben. Die kürzlich erfolgte Zusammenfassung der meisten der bisher auf verschiedene Ministerien verteilten volkswirtschaftlichen und sozioökonomischen Statistiken unter dem Dach des ONS hat die Schranken eingerissen und eröffnet neue Perspektiven für eine Verbesserung der Qualität und der Effizienz der für das interministerielle Unternehmensregister verwendeten administrativen Quellen. Die volle Realisierung dieser Möglichkeiten scheidet derzeit noch am Fehlen eines einheitlichen Unternehmens-Kennnummersystems; die Einführung eines solchen Systems wird aber bereits aktiv diskutiert.

Anmerkung: Das Vereinigte Königreich (VK oder UK = United Kingdom) besteht aus Großbritannien (= England, Wales und Schottland) und Nordirland.

Einführung

1. Schon in den 1830er Jahren haben verschiedene Ministerien begonnen, im Rahmen und zur Unterstützung ihrer jeweiligen Funktionen regelmäßige Statistiken zu erstellen. 1941 wurde innerhalb des Kabinettsamts ein Statistisches Zentralamt (CSO) geschaffen, um die Statistiken der einzelnen Ministerien zusammenzufassen und insbesondere die Zahlen für die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung zu ermitteln. 1967 wurde der Direktor des CSO zum Leiter eines neuen regierungsamtlichen Statistikdienstes (GSS) ernannt, der die Koordinierung der amtlichen Statistikerarbeit verbessern sollte, ohne eine volle Zentralisierung anzustreben.
2. 1989 erhielt das CSO den Rang einer selbständigen Ministerialabteilung und wurde mit der Erfassung, Auswertung und Verbreitung der meisten Unternehmensstatistiken betraut, für die zuvor das Handels- und Industrieministerium (DTI) zuständig war. 1995 übernahm das CSO außerdem vom Arbeitsministerium die entsprechenden Aufgaben für

die meisten Arbeitskräfte- und Einkommensstatistiken. 1996 ging das CSO zusammen mit dem Amt für Volkszählungen und Erhebungen (OPCS) in dem neuen Amt für nationale Statistik (ONS) auf. Damit waren erstmalig die Zuständigkeiten für die Erstellung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, vieler mikro- und makroökonomischer Statistiken, der meisten Arbeitskräfte- und Einkommensstatistiken sowie der demographischen und Sozialstatistiken unter einem Dach vereinigt.

Die institutionelle Basis

3. Das ONS ist Teil der dem Schatzamt (Finanzministerium) angegliederten Gruppe von Ministerialabteilungen, der außerdem die Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern (Customs and Excise) und die Finanzverwaltung (Inland Revenue) angehört, und gilt als Exekutivorgan der Regierung. Nach dem einschlägigen Rahmendokument hat der Schatzkanzler (Finanzminister) die Aktivitäten, den Haushalt und das Programm des ONS im Parlament zu vertreten; in der laufenden

- Geschäftsführung entscheidet der Direktor des ONS dagegen als ständiger Leiter einer Exekutivbehörde im allgemeinen autonom. Er erarbeitet alljährlich das Programm des ONS, das in Form eines rollenden Dreijahres-Geschäftsplans dem Schatzkanzler zur Genehmigung vorgelegt wird. Als oberster Standesbeamter (Registrar General) hat der Direktor des ONS eine besondere rechtliche Stellung bei Volkszählungen und sonstige demographische Statistiken. Als Leiter des GSS berichtet der Direktor des ONS schließlich direkt dem Premierminister und Chef des öffentlichen Dienstes, was ihn in der Praxis zum obersten Berater der Regierung in Statistikfragen macht. Ein beratender Ausschuß aus Statistiknutzern, Datenlieferanten und anderen Personen mit einschlägigem Fachwissen unterstützt den Direktor in seiner Rolle an der Spitze von ONS und GSS.
4. Das ONS ist heute die größte Organisation innerhalb des GSS und stellt etwa die Hälfte der insgesamt 5.000 statistischen Mitarbeiter, die sich auf etwa 30 Ministerien und Behörden in Großbritannien und die gesonderten Ämter in Schottland und Wales verteilen. Es werden auch enge Beziehungen zu einigen Organisationen unterhalten, die formell nicht dem GSS angehören. Das Statistik- und Forschungsamt für Nordirland führt z.B. unter örtlichem Recht Erhebungen für die Unternehmensstatistik durch und liefert Daten, die für einige auf VK-Ebene erstellte Statistiken benötigt werden. In ähnlichem Sinne ist die Bank von England eine wichtige Quelle für im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung benötigte Bank- und Finanzstatistiken.
 5. Funktionelle Dezentralisierung ist nach wie vor ein wichtiges Gesamtmerkmal des GSS. Jede Teilorganisation einschließlich des ONS ist für ihre eigenen statistischen Programme verantwortlich und durch seinen jeweiligen Minister dem Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig. Dies soll bewirken, daß die Mitglieder des GSS eng mit den Entscheidungsträgern der betreffenden Ministerien zusammenarbeiten, und daß statistische Analysen einen größtmöglichen Beitrag zur Ausgestaltung und Überwachung der Regierungspolitik leisten können. So bleiben z.B. Statistiken für den Energiesektor Aufgabe des DTI (obwohl viele von ihnen in Wirklichkeit vom ONS erstellt werden), und Konjunkturstatistiken für die Bauwirtschaft fallen weiterhin unter die Zuständigkeit des Ministeriums für Umwelt, Verkehr und Regionen (DETR).
 6. Ein positiver Aspekt der funktionellen Dezentralisierung liegt darin, daß die in den Ministerien tätigen Statistiker oft mit den administrativen Quellen ihres jeweiligen Ministeriums arbeiten. Diesen Zugang haben sie für Zwecke statistischer Analysen. So erstellen die Statistiker der Finanzverwaltung aus Steuerdaten Analysen der Einkommenstruktur von Personen und Unternehmen. In einigen Fällen wirken Statistiker auch mit an der Ausgestaltung administrativer Informationssysteme, z.B. im Fall des neuen Nationalen Versicherungsregisters im Ministerium für Soziale Sicherheit. Die Möglichkeiten eines interministeriellen Transfers von Daten aus solchen Quellen sind dagegen sehr viel enger und unterliegen in jedem Fall strengen gesetzlichen Regelungen.
 7. Das ONS hat vom CSO eine Reihe von Instrumenten der GSS-weiten Koordinierung übernommen. Dazu gehört u.a. die Erstellung statistischer Klassifizierungen, die Ausarbeitung von Empfehlungen für statistische Praktiken und Qualitätsnormen und die Arbeit der Erhebungskontrolleinheit (SCU). Die SCU geht zurück auf eine Empfehlung des Bolton-Ausschusses für kleine Unternehmen aus dem Jahr 1971, in der ein ständiger Kontrollmechanismus zur Begrenzung der Belastung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) durch statistische Berichtspflichten gefordert wurde. Im Sinne dieser Empfehlung sind die Ministerien und Abteilungen verpflichtet, Projekte für neue statistische Erhebungen durch die SCU absegnen zu lassen und auch die Notwendigkeit und den Inhalt bestehender Erhebungen in regelmäßigen Abständen zu überprüfen. Die SCU berichtet dem Premierminister alljährlich über diese Arbeit. In der Kontrollliste, die die SCU den Ministerien etc. zusendet, ist auch die Prüfung der Möglichkeiten eines vollständigen oder teilweisen Ersatzes statistischer Erhebungen durch Nutzung administrativer Quellen vorgesehen. In dem vom GSS 1955 veröffentlichten Verhaltenskodex für amtliche Statistiken ist die Rolle der SCU besonders hervorgehoben. Abgesehen davon macht es dieser Verhaltenskodex den statistischen Nutzern administrativer Quellen zur Pflicht, sich zu vergewissern, daß die Daten für den vorgesehenen statistischen Zweck geeignet sind, und den Verwaltern dieser administrativen Quellen angemessene Anleitung zu geben.
- #### Der rechtliche Rahmen
8. Im Vereinigten Königreich gibt es keine einzelne

Rechtsvorschrift, die auf das Gesamtgebiet der Statistik anwendbar wäre. Das GSS ist eine Zusammenfassung verschiedener Ministerialabteilungen etc., aber kein eigenständiges Rechtssubjekt, und der vom GSS herausgegebene Verhaltenskodex für amtliche Statistiken ist nicht rechtlich bindend. Auch das für den ONS als Exekutivorgan geltende Rahmendokument hat keine formalrechtliche Grundlage. Es gibt jedoch einige legislative Instrumente für spezifische Aktivitäten, wie z.B. das Volkszählungsgesetz von 1920 und das Gesetz über die Landwirtschaftsstatistik von 1979. Andere Gesetze befassen sich mit statistischen Aspekten der Beschäftigungs- oder Finanzpolitik oder der örtlichen Verwaltung und Planung, und in manchen dieser Bestimmungen ist für statistische Zwecke auch der Zugang zu administrativen Quellen vorgesehen.

Qualitätsfragen - jeweils unter Berücksichtigung aller für den Transfer der betreffenden Daten geltenden Rechtsvorschriften. Die in diesem Kontext wichtigsten Gesetze sind das von der Zoll- und Verbrauchssteuerverwaltung angewendete Mehrwertsteuergesetz von 1994 und das von der Finanzverwaltung angewendete Finanzgesetz von 1969. Nicht in jedem Fall wird ein SLA erstellt - manchmal können die Daten auf einfache Anweisung der Minister übertragen werden. Gleich, welches formelle Verfahren gewählt wird, im Prinzip erfordert der Datentransfer eine schriftliche Genehmigung des zuständigen Ministers oder einer hierfür spezifisch ermächtigten Person, z.B. des Leiters der betreffenden Behörde. Eine solche Genehmigung erfolgt aber keineswegs automatisch, und es gibt manche Beispiele, in denen die Anträge abgelehnt wurden.

9. Das wichtigste Rechtsinstrument auf dem Gebiet der Unternehmens- und sonstigen Wirtschaftsstatistiken ist das ursprünglich 1947 eingeführte Gesetz über Gewerbestatistiken (Statistics of Trade Act). Dieses Gesetz ermächtigt die Regierung, von Personen oder statistischen Einheiten "Angaben oder Schätzungen" zu erheben und erklärt die Verweigerung der Antwort für strafbar. Die Vertraulichkeit der Angaben ist zu allen Zeiten gewährleistet, Informationen über identifizierbare Personen und statistische Einheiten dürfen nur für statistische Zwecke genutzt werden, und die Offenlegung vertraulicher Informationen an Dritte ist nur mit vorheriger schriftlicher Zustimmung der Personen etc. zulässig, von denen die Angaben stammen. Für den speziellen Fall des Transfers von Informationen über identifizierbare Einheiten an andere Regierungsstellen, externe Organisationen oder Forschungsinstitute ist festgelegt, daß ein solcher Transfer nur erfolgen darf, wenn er nach dem Gesetz zulässig ist. Nach dem Gesetz über die Deregulierung und das Auskontraktieren von 1994 ist es zulässig, den unter Vertrag für Ministerien etc. tätigen externen Instituten etc. vertrauliche Daten ausschließlich für die in ihrem Vertrag vorgesehenen spezifischen Zwecke zu übermitteln.
10. Das vorerwähnte Rahmendokument des ONS ermächtigt den Direktor der Behörde, mit anderen Regierungsstellen sog. zwischenbehördliche Vereinbarungen (Service Level Agreements - SLA) über den Transfer administrativer Daten abzuschließen. Diese SLA behandeln finanzielle, Geheimhaltungs- und

11. Informationen über bestimmte Unternehmen fallen mit ihrer Registrierung auch unter das Datenschutzgesetz von 1984. Dieses Gesetz betrifft den Schutz von Daten, nicht den der Privatsphäre, und es ermöglicht den Transfer administrativer Daten für statistische Zwecke. In dem vom GSS herausgegebenen Verhaltenskodex für die Behandlung vertraulicher Daten sind die Bestimmungen dieses Gesetzes berücksichtigt.

Das Unternehmensstatistiksystem und das IDBR

12. Das grundlegende System bestand etwa 30 Jahre lang aus monatlichen, vierteljährlichen, jährlichen oder in noch größeren Abständen durchgeführten statistischen Erhebungen, die sich auf statistische Register abstützten. Nur für die Aktualisierung der Register wurden in größerem Umfang administrative Quellen eingesetzt. Viele der früher vom Arbeitsministerium durchgeführten Einkommens- und Beschäftigungserhebungen stützten sich auf Register, die aus den von den Finanzbehörden gesammelten Angaben der Arbeitgeber über die Bruttoeinkünfte ihrer Arbeitnehmer und die im Rahmen der sog. PAYE-Programme (Pay-As-You-Earn) einbehaltenen und abgeführten Lohnsteuern gespeist wurden. Bei den vom DTI und später vom CSO durchgeführten umsatzbezogenen Erhebungen wurden Register benutzt, die aus einer Vielfalt von Quellen aktualisiert wurden, insbesondere aus den kurz nach Einführung der MwSt im VK 1973 einsetzenden Anmeldungen zur MwSt. Im Jahr

1995 wurden diese verschiedenen Register ersetzt durch ein interministerielles Unternehmensregister (Inter-Departmental Business Register - IDBR), das CSO und Arbeitsministerium zusammen zur gemeinsamen Nutzung für ihre jeweiligen Erhebungssysteme entwickelt hatten. Auch einige andere Ministerien benutzen das IDBR, u.a. das DETR für Erhebungen im Bausektor. Die laufende Betreuung des IDBR im Interesse aller Benutzer erfolgt durch die Registereinheit (BRU) der Abteilung Unternehmensstatistik im ONS.

13. Der Dateninput zum IDBR besteht derzeit im wesentlichen aus folgenden Elementen:

- dem laufender Feedback aus den statistischen Erhebungen des ONS;
- den wöchentlichen Meldungen der Zoll- und Verbrauchssteuerverwaltung über Eintragungen MwSt-pflichtiger Unternehmen (10-20.000 Änderungen im Monat);
- den vierteljährlichen Mitteilungen der Finanzverwaltung zum PAYE-System;
- den Eintragungen rechtsfähiger Gesellschaften beim Companies House (aufgrund der Bestimmungen der Companies Act über den öffentlichen Zugang zu diesem Register): das jährlich erscheinende Branchenverzeichnis und gelegentliche Anfragen für bestimmte Unternehmen;
- "World Base", einer neuen jährlich erstellten und vierteljährlich aktualisierten Datenbank von Dun & Bradstreet mit Angaben über die weltweiten Verbindungen von im VK eingetragenen Gesellschaften, deren ausländische Tochtergesellschaften und im VK aktive ausländische Unternehmen;
- Informationen aus Gelegenheitsquellen, z.B. aus den Registern der Pensionskassen oder den von regionalen Organisationen für Wirtschaftsentwicklung und Investitionsförderung geführten Listen ausländischer Unternehmen.

14. Administrative Quellen sind die Hauptquellen für das IDBR; sie dienen entweder unmittelbar oder in Verbindung mit Erhebungsdaten zur laufenden Aktualisierung der IDBR-Felder. Die Umsatzdaten im IDBR werden z.B. im allgemeinen jährlich aufgrund von MwSt- und Umfragedaten aktualisiert. Die Beschäftigungsdaten des IDBR stammen aus der jährlichen Arbeitsplatzerberhebung (AES) und dem PAYE-

System. Daneben gibt es eine Reihe anderer administrativer Quellen, die sehr nützlich sein könnten, um die Erfassungsbreite und Qualität des IDBR zu verbessern, aber aus rechtlichen Gründen nicht zugänglich sind. Vor allem geht es hier um die "Schedule D"-Dateien über die Einkommensteuer der selbständigen Gewerbetreibenden und die Körperschaftssteuer der Kapitalgesellschaften, die beide von der Finanzbehörde (Inland Revenue) verwaltet werden.

15. Das IDBR ist im wesentlichen eine Liste von Namen und Anschriften der im VK operierenden Einheiten - dargestellt als rechtliche Einheiten, Unternehmensgruppen, Unternehmen und örtliche Einheiten. Bei den im MwSt-Register geführten Einheiten handelt es sich in der Regel um rechtliche Einheiten, während die PAYE-Einheiten Teile von rechtlichen Einheiten sein können, aber häufig sind beide für statistische Zwecke ungeeignet. Das IDBR erfasst sie daher auf der Basis der drei anderen Arten von Einheiten, die als statistische Einheiten definiert sind. Die Einheit "Unternehmen" besteht z.B. aus einer Gruppierung von MwSt- und PAYE-Einheiten. In der Praxis sind Unternehmen oft entweder "Nur-MwSt"- oder "Nur-PAYE-Einheiten. In den meisten Fällen ist das Unternehmen die Berichtseinheit für statistische Erhebungen, komplexe Unternehmen müssen aber für Berichtszwecke in mehrere, zu verschiedenen Wirtschaftszweigen oder Regionen gehörende Teile aufgeteilt werden, die dann durch Listen örtlicher Einheiten definiert sind. Jede IDBR-Einheit wird mit einer Branchenklassifikation nach SIC (92) (kompatibel mit NACE Rev.1) und ggf. mit der Nummer der Eintragung im Company House und einem auf Beschäftigung und Umsatz beruhenden Größenindikator versehen. Man beabsichtigt, das IDBR als Direktquelle für die nach der SBS-Verordnung der Gemeinschaft benötigten unternehmensdemographischen Informationen zu nutzen.

16. Als Quellen für die anderen nach der SBS-Verordnung (und den von ihr ersetzten EG-Richtlinien)erforderlichen Informationen sollen statistische Erhebungen dienen, für die man das IDBR als Stichprobenrahmen und als ein System von Grundgesamtheiten für die Hochrechnung von Umfrageergebnissen benutzen wird. Die Informationen zu finanziellen und beschäftigungsbezogenen SBS-Variablen werden hauptsächlich aus einer neuen jährlichen Unternehmensbefragungssystem (ABI) kommen, das im

Januar 1999 mit den Erhebungen für das Bezugsjahr 1998 beginnen soll. Zum Unterschied von den eingestellten jährlichen Produktionserhebungen, die nur Unternehmen mit 10 oder mehr Arbeitnehmern erfaßten, soll das ABI-System mit Hilfe eines vom IDBR geschichteten Stichprobenprogramms sämtliche Größenklassen abdecken. Alle "großen" Unternehmen (ab 250 Arbeitnehmer) und der meisten der erfaßten "mittleren" Unternehmen (50-249 Arbeitnehmer) werden aufgefordert, den vollen Fragenkatalog zu beantworten; "kleine" Unternehmen (10-49 Arbeitnehmer) und "Kleinstunternehmen" brauchen dagegen nur einige wenige Positionen zu beantworten. Notwendigerweise verbleibende Informationslücken müssen dann durch Schätzung gefüllt werden.

Fortschritte, Probleme und Pläne

17. Die Zusammenführung der Unternehmensstatistik und der Einkommens- und Arbeitskräftestatistik unter dem Dach des ONS hat zur Verschmelzung der zuvor getrennten statistischen Systeme für die Erfassung von Beschäftigung und Umsatz geführt. Zugleich eröffnet die Realisierung des IDBR neue Informationsquellen und analytische Möglichkeiten für die Auslegung von Erhebungen. Beide Entwicklungen lassen ihrerseits erhebliche Verbesserungen in Qualität und Effizienz der MwSt- und PAYE-Quellen und auch eine intensivere Nutzung der Company House-Quelle erwarten. In Verfolgung dieser Ziele sind in letzter Zeit bereits einige Projekte durchgeführt worden, u.a. über die Beständigkeit der Populationsschätzungen im IDBR und über die Nutzung der vierteljährlichen PAYE- und MwSt-Daten zur Stichprobenschichtung und zur Schätzung von Variablen.
18. Das im Zusammenhang mit IDBR-gestützten Populationsschätzungen erkannte Problem rührt letztlich daher, daß es im VK kein einheitliches Kennnummern-System gibt - weder für Personen noch für Unternehmen. Die drei für das IDBR genutzten Hauptquellen haben jeweils unterschiedliche Nummerierungssysteme, deren Strukturen nicht direkt miteinander verknüpfbar sind. Andere Möglichkeiten für die Verbindung der verschiedenen Nummerntypen existieren z.Zt. kaum. Das derzeit in der Entwicklung befindliche neue MwSt-Informationssystem wird zwar auch die Registrierungsnummern von Company House enthalten; die Einbeziehung der MwSt-Nummern in die PAYE-Erklärungen scheitert jedoch an rechtlichen Problemen, und daher kann der für einen Datenverbund erforderliche Informationskreislauf nicht geschlossen werden.
19. Die im ONS für das Unternehmensregister zuständige Abteilung (BRU) ist daher bei der Prüfung der im IDBR zu verwendenden Daten letztlich auf Namensvergleiche angewiesen. Hierfür wird ein um Namens- und Postleitzahlkontrollen erweitertes amerikanisches Softwarepaket (SSA) eingesetzt, das anhand eines Punktesystems definitive und mögliche Übereinstimmungen aufzeigt. Mögliche Übereinstimmungen werden von Hand weiter geprüft, und zwar gegen das Company House-Register-Informationssystem, die Datenbank von Dun & Bradstreet (insbesondere für Unternehmensgruppen) und die in der AES gesammelten Informationen über örtliche Einheiten. Unternehmen, deren Daten nach diesem Verfahren immer noch nicht übereinstimmen, erhalten, sofern anzunehmen ist, daß sie mindestens 20. Personen beschäftigen, sog. Kontrollformulare - monatlich für die nur in den MwSt-Daten aufgeführten und vierteljährlich für die nur im PAYE-System erscheinenden Einheiten. Für die beiden Quartale in der Jahresmitte werden die sog. "Nur-PAYE"-Unternehmen in die dann fällige Stichwortauswahl für die AES aufgenommen - dies verbessert die Chance, eine Übereinstimmung zu finden, da in der AES nach der MwSt-Nummer gefragt wird. Für die "Nur-MwSt"-Einheiten besteht keine solche Möglichkeit, und obwohl die Unternehmen, denen die monatlichen Kontrollformulare zugeschickt erhalten, nach den PAYE-Nummern gefragt werden, ist das Ergebnis eher enttäuschend. Wenn PAYE-Nummern auf den Formularen angegeben sind, erweisen sie sich oft als unrichtig. Nach dem automatischen Abgleich verbleiben etwa 175.000 "Nur-PAYE"-Einheiten (die zusammen etwa 2-3% der Gesamtbeschäftigung im VK ausmachen) und ca. 900.000 "Nur-MwSt"-Einheiten.
20. Ein Teil der nicht in Übereinstimmungen zu bringenden Fälle ist unvermeidlich, er ergibt sich aus den Ausnahmen in den MwSt- und PAYE-Systemen. Von der MwSt-Pflicht sind derzeit in den meisten Branchen die Unternehmen mit Jahresumsätzen unter 50.000£ ausgenommen, und einige Wirtschaftszweige wie das Wettgeschäft, das Versicherungs- und Bestattungsgewerbe sind völlig freigestellt. Einige Unternehmen dieser Branchen lassen sich

jedoch auf freiwilliger Basis eintragen, um die von ihnen nicht freigestellten Lieferanten berechnete MwSt zurückfordern zu können. Beim PAYE-System ist zu berücksichtigen, daß die Arbeitgeber nicht verpflichtet sind, PAYE-Konten für Arbeitnehmer zu führen, deren Jahreseinkünfte weniger als etwa 4.000£ betragen, und daß sie auch nicht verpflichtet sind, für Arbeitnehmer mit Jahreseinkünften von weniger als etwa 3.400£ Sozialversicherungsbeiträge einzubehalten und an Inland Revenue abzuführen.

21. Man schätzt, daß es im VK nahezu 2 Millionen Unternehmen gibt, die weder zur MwSt noch im PAYE-System gemeldet sind. Diese Schätzung ergibt sich aus der Differenz zwischen der Population im IDBR (1,8 Millionen Unternehmen) und den Berechnungen der Abteilung Kleinunternehmen im DTI (3,7 Millionen). Die DTI-Zahl stützt sich auf verschiedene Quellen, u.a. die Arbeitskräfteerhebung des ONS und die von Inland Revenue durchgeführte Erhebung über die persönlichen Einkünfte (die ihrerseits auf einer Stichprobe von Einkommensteuerakten beruht). Man glaubt das keines der "fehlenden" Unternehmen Arbeitnehmer beschäftigt und schätzt ihren Anteil am Gesamtumsatz der Wirtschaft des VK auf lediglich etwa 1%.
22. Obwohl anzunehmen ist, daß sich die bekannten Fehler in den Quellen des IDBR in beherrschbaren Proportionen halten, gab es im ONS doch einige Bedenken insofern, als die Standardpopulation für statistische Erhebungen und die in den jährlichen Arbeitsplatzerhebungen (Annual Employment Survey - AES) benutzte Population zu divergierenden Schätzungen führte. Beide Populationen enthielten MwSt-Einheiten mit 20 oder mehr Beschäftigten unter Ausschluß der Nur-MwSt-Einheiten. Während aber die AES-Stichprobenauswahl von der Gesamtpopulation der PAYE-Einheiten ausging, wurden bei den anderen Stichproben die nicht abgeglichenen und nicht überprüften Nur-PAYE-Einheiten wie üblich ausgeschlossen. Es wurde ein ONS-interne Projekt gestartet, um der Vermutung nachzugehen, daß die AES-Stichproben Überschätzungen und die anderen Stichproben Unterschätzungen produzierten. Die Arbeiten konzentrierten sich insbesondere auf die Möglichkeit der Mehrfacherfassung von Einheiten im IDBR und fehlerhafter Beschäftigungsangaben in den Antworten zur AES. Die vermuteten Effekte konnten durch das Projekt nachgewiesen werden.
23. Die AES-Schätzungen sind daraufhin revidiert worden. Insbesondere mußte die geschätzte Zunahme der Beschäftigung von 1995 auf 1996 um die Hälfte zurückgenommen werden. Auch einige Verfahrensschritte im IDBR-System müssen überprüft werden. Vorrangig geht es um die Ausschaltung von Einheiten mit mehr als 20 Beschäftigten, die nur auf einer Datenquelle beruhen. Mit Nachdruck bemüht man sich um eine schnellere Bearbeitung unabgeglichen gebliebener kleinerer Einheiten. Soweit es sich um rechtsfähige Gesellschaften handelt, soll die bisher jährlich erfolgende Abgleichung gegenüber den Company House-Eintragungen in Zukunft vierteljährlich durchgeführt werden. Für die anderen Unternehmen ist empfohlen worden, die Überprüfung der Registerdaten auf kleinere Einheiten mit mindestens 5 Beschäftigten auszudehnen. Für die weitere Zukunft ist anzumerken, daß ab 1999 eine neue Jahresregistererhebung (Annual Register Inquiry - ARI) durchgeführt wird, die die AES mit der bisher getrennt laufenden Unternehmensregister-Kontrollerhebung verbinden soll.
24. Eine weitere ONS-interne Studiengruppe befaßt sich mit möglichen Änderungen der Stichprobenschichtungs- und Schätzverfahren nach der 1997 erfolgten Zusammenlegung der konjunkturstatistischen Umsatz- und Beschäftigungserhebungssysteme. Derzeit wird normalerweise für beide Zwecke die IDBR-Beschäftigung als Variable benutzt. Ein besonders interessantes Ergebnis der Arbeit der erwähnten Studiengruppe betrifft die Schätzung der Beschäftigung aus Erhebungsdaten. Derzeit erfolgt diese Schätzung unter Verwendung der IDBR-Beschäftigungszahlen für ein bestimmtes Datum. Letztere Zahlen beruhen jeweils zum Teil auf früheren Erhebungsergebnissen, auf PAYE-Daten und (bei Einheiten, für die nur Umsatzdaten vorliegen) auf einer Schätzung der Beschäftigung aufgrund des Pro-Kopf-Umsatzes. Die besondere Erkenntnis liegt darin, daß die Abweichung der Beschäftigungswerte halbiert wird, wenn immer die letztverfügbaren Arbeitsplatzzahlen aus dem PAYE-System verwendet werden - ein Gewinn, der einer Verdoppelung der Stichprobengröße entspricht. Ferner wurde festgestellt, daß der IDBR-Umsatz - insbesondere wenn er auf der jeweils vierteljährlichen Aktualisierung des jährlichen MwSt-Umsatzes beruht, bei der Schätzung der Umsatzwerte aus Erhebungsdaten ebenfalls zu wesentlich besseren Ergebnissen führt als die Beschäftigungsdaten des IDBR. Beide Erkenntnisse werden noch ausgewertet. Nach Verhand-

lungen zwischen dem ONS und der Verwaltung für Zölle und Verbrauchssteuern (Customs and Excise) erhält das ONS neben den bisher schon gelieferten Änderungsmitteilungen die MwSt-Umsätze jetzt vierteljährlich als "rollende" Jahresdaten.

25. Die Abteilung Unternehmensstatistik im ONS hält es für zweifelhaft, daß die Nutzung administrativer Quellen über die derzeitigen Anwendungen im Rahmen des IDBR hinaus wesentlich ausgeweitet werden kann. Man glaubt, daß das ABI-System weiterhin die Hauptquelle für viele der in der SBS-Verordnung geforderten Variablen bleiben wird, zumal administrative Quellen entweder fehlen oder als unzuverlässig, überholt oder qualitativ mangelhaft anzusehen sind. Besonders schwerwiegend ist der Umstand, daß es im Vereinigten Königreich zum Unterschied von manchen anderen Ländern keinen allgemeingültigen Rahmenplan für die Rechnungslegung gibt, der es ermöglichen würde, Strukturerhebungen ganz oder teilweise durch die bei den Steuer- und Registerämtern eingereichten Jahresabschlüsse der Unternehmen zu ersetzen. Die Eintragung im Register der rechtsfähigen Gesellschaften im Companies House gewährt Unternehmen (Personen- oder Kapitalgesellschaften) in der Regel das Privileg der beschränkten Haftung, verpflichtet sie aber zugleich, alljährlich geprüfte Jahresabschlüsse zu hinterlegen. Das Companies House-Register umfaßt derzeit etwa 1,2 Millionen solche Unternehmen, von denen aber nur etwa die Hälfte wirklich aktive Einheiten sind, von denen Jahresabschlüsse zu erwarten sind. Zudem sind diese Abschlüsse der Öffentlichkeit in vielen Fällen erst etwa 18 Monate nach dem Ende des Rechnungsjahres zugänglich. Schließlich werden diese veröffentlichten Abschlüsse im allgemeinen nach Regeln erstellt, die von den Vorschriften für die steuerlichen Bilanzen und Erfolgsrechnungen in vielerlei Hinsicht erheblich abweichen.
26. 35 Jahre lang hat das DTI und später das CSO systematische Analysen der veröffentlichten Abschlüsse der im VK eingetragenen Unternehmen durchgeführt und von Zeit zu Zeit versucht, die Ergebnisse zur Verwendung in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung anzupassen. Diese Versuche scheiterten - vor allem, weil es sich als schwierig erwies, in den Abschlüssen inländische und ausländische Aktivitäten zuverlässig voneinander zu trennen.
- Diese DTI/CSO-Jahresabschlußanalysen waren ein bemerkenswertes Beispiel eines Versuchs, eine administrative Quelle als möglichen Ersatz für eine statistische Quelle zu nutzen, ohne Probleme hinsichtlich der Offenlegung von Informationen oder der Berichtspflichten aufzuwerfen. Dieser Versuch wurde aber 1992 aufgegeben.
27. Wie die entsprechenden Organisationen in anderen Ländern, sieht sich das ONS einerseits konfrontiert mit Forderungen nach immer umfangreicheren und komplexeren Statistiken, während andererseits die Datenlieferanten - insbesondere die Unternehmen - auf eine Einschränkung ihrer statistischen Berichtspflichten dringen. Das ONS reagiert hierauf im wesentlichen mit einem dreifachen Ansatz. Erstens sollen die von den Unternehmen angeforderten Informationen in den ihnen zugesandten Fragebogen nach Möglichkeit in Begriffen formuliert bzw. definiert werden, die die Unternehmen in ihrem eigenen Rechnungswesen anwenden. Zweitens werden derzeit Möglichkeiten geprüft, die neueren Entwicklungen der Informatik zu nutzen, um Daten aus dem Rechnungswesen der Unternehmen elektronisch zu erfassen und direkt den Statistikern zu übermitteln. Drittens sind fortlaufende dreijährige sog. Erfüllungspläne (Compliance Plans) eingeführt worden, die die Belastung der Unternehmen durch Erhebungen erkennen, verfolgen und schließlich senken sollen. Die im IDBR gespeicherten Daten über frühere Stichprobenauswahlen werden genutzt, um kleineren Unternehmen, die bereits in Erhebungen einbezogen wurden, systematisch drei Jahre "Erhebungsferien" zu gewähren. Die Zuständigkeit für die Vorbereitung und Verfolgung dieser Erfüllungspläne ist kürzlich dem Referat Erhebungskontrolle (Survey Control Unit - SCU) übertragen worden.
28. Im Jahr 1998 hat es zwei neue Entwicklungen gegeben, die möglicherweise einige Auswirkungen darauf haben können, in welchem Umfang das ONS und der Rest des GSS in Zukunft administrative Quellen nutzen werden. Bei der ersten dieser Entwicklungen handelt es sich um Beratungen mehrerer Ministerien und sonstiger Regierungsstellen zur möglichen Schaffung eines einheitlichen Registrierungssystems für Unternehmen. Zu den beteiligten Stellen gehören Customs and Excise, Inland Revenue (das nun auch die mit dem Einzug

der Sozialversicherungsbeiträge betraute Contributions Agency vertritt), das ONS, das Company House, das DTI und das Ministerium für Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung. Die Debatte ist noch im Anfangsstadium, aber es ist schon festzustellen, daß zwei Ideen im Vordergrund stehen: ein vereinfachtes Verfahren für die Registrierung von Unternehmen (nach dem sog. "one-stop-shop"-System) und die Einführung einer einheitlichen Registrierungsnummer für Unternehmen.

29. Die zweite Entwicklung war die im Februar 1998 gestartete öffentliche Konsultation zu verschiedenen Optionen der Ausgestaltung eines unabhängigen nationalen Statistikdienstes - entsprechend den Ankündigungen im Wahlprogramm der neuen Regierungspartei. In dem Konsultationsdokument wird daran erinnert, daß einer der Gründe für die Schaffung des ONS darin gelegen hatte, daß "Umfang und Vielfalt des in einem solchen Amt vereinten Fachwissens es praktikabel und leichter machen würde, die enorme Masse der in Regierung und Verwaltung anfallenden Daten zu erfassen, sie auf sinnvolle Weise in Beziehung zu setzen und die Ergebnisse allen Regierungs- und Verwaltungsstellen sowie der Allgemeinheit zur Verfügung zu stellen". Im Mittelpunkt steht der Begriff der "Nationalen Statistik" - vorschlagsweise definiert als "Arbeit zur Unterstützung der Erstellung von Statistiken zur öffentlichen Nutzung".

30. In dem Konsultationsdokument heißt es, daß ein Teil der nationalen Statistiken "aus innerhalb der Verwaltung bestehenden administrativen und wissenschaftlichen Quellen abgeleitet werden kann und daß die Statistiker für statistische Zwecke Zugang zu diesen Quellen haben müßten". Außerdem müßte der nationale Statistikdienst bei der Entwicklung der Verwaltungssysteme und Forschungsprogramme eingeschaltet werden. Das Dokument lenkt die Aufmerksamkeit auch auf Fragen der Integrität, Koordinierung und Verfügbarkeit von Quellen für amtliche Statistiken auf VK-Ebene, die sich in Folge der Verlagerung von Zuständigkeiten der Zentralregierung auf Schottland, Wales und Nordirland ergeben könnten. Die Konsultationsfrist für Stellungnahmen zu den in dem Dokument aufgeworfenen Fragen ist im Mai 1998 abgelaufen. Die Antwort der Regierung auf die eingegangenen Kommentare wird für 1999 erwartet.

Besonderheiten des Statistiksystems im Vereinigten Königreich

31. Im Hinblick auf die Nutzung administrativer Quellen für statistische Zwecke interessieren insbesondere die folgenden spezifischen Merkmale des amtlichen Statistiksystems des Vereinigten Königreichs:

- 1) das Prinzip der funktionellen Dezentralisierung - es hat den Vorteil, einen engen Kontakt zwischen den in den Ministerien tätigen Statistikern und den dort bestehenden administrativen Quellen zu schaffen, zugleich aber den Nachteil, den Transfer von Daten über interministerielle Zuständigkeitsgrenzen hinweg zu komplizieren;
- 2) ein Datenschutzgesetz, das den Transfer von Daten für statistische Zwecke im allgemeinen erlaubt, daneben aber wesentlich strengere Einzelschriften für den Transfer bestimmter Arten administrativer Daten;
- 3) das Fehlen eines einheitlichen Unternehmens-Kennnummersystems - was sich möglicherweise bald ändern könnte;
- 4) das Fehlen eines einheitlichen Plans für die Rechnungslegung der Unternehmen zur Harmonisierung der kommerziellen und fiskalischen Buchungsansätze;
- 5) die Anwendung von Datenabgleichstechniken auf Erhebungsergebnisse zur Steigerung des Werts von im IDBR genutzten administrativen Quellen..

Literatur- und Quellenangaben

Government Statistical Service Annual Report 1996-97 (London, Juli 1997)

Official Statistics Code of Practice (London, April 1965)

Statistics - A Matter of Trust (London, The Stationary Office, Februar 1998)

J.Perry: "*The Inter-Departmental Business Register*", in *Economic Trends* Nr. 505 (London, The Stationary Office, November 1995)

A. Machin: "*Use of administrative data to reduce statistical burdens on business - experience in the UK*", im Sitzungsprotokoll des Seminars über die Nutzung administrativer Quellen für statistische Zwecke, vom 15. und 16. Januar 1997 in Luxemburg (Eur-Op, Luxemburg, 1997)

=====

I C E L A N D

=====

In Island werden administrative Quellen für statistische Zwecke ausgiebig genutzt. Die Produktionsstatistiken beruhen auf direkt bei den Unternehmen erhobenen Daten, andere Unternehmensstatistiken stützen sich dagegen auf administrative Quellen oder Register. Die Möglichkeit hierfür ergibt sich aus dem Umstand, daß sowohl das isländische Statistikinstitut (Statistics Iceland - SI) als auch das nationale Wirtschaftsforschungsinstitut (National Economic Institute - NEI) uneingeschränkter Zugang zu allen Steuerdaten haben. Das isländische Statistiksistem beruht weitgehend auf Registern; die für die Unternehmensstatistik wichtigsten Register sind das von SI geführte Unternehmensregister, das Register der Arbeitgeber und das MwSt-Register. Weitere Verbesserungen in der Wirtschaftsstatistik auf Unternehmensebene werden von drei derzeit laufenden Entwicklungen erwartet - der Verfügbarkeit von Lohnsteuerdaten für die einzelnen Arbeitnehmer, der Einführung standardisierter Formate für die den Steuererklärungen der Unternehmen beigefügten Jahresabschlüsse und der detaillierten Aufschlüsselung der MwSt-Umsätze nach Wirtschaftszweigen.

Die Institutionelle Basis

1. Die wichtigsten amtlichen Stellen, die sich in Island mit Unternehmensstatistik befassen, sind das isländische Statistikinstitut (Statistics Iceland - SI) und das nationale Wirtschaftsforschungsinstitut (National Economic Institute - NEI).
2. Zu den allgemeinen Aufgaben des SI gehört die Erfassung, Verarbeitung und Verbreitung von Statistiken für praktisch alle Bereiche von Wirtschaft und Gesellschaft - u.a. demographische und Beschäftigungsstatistiken, Bevölkerungs- und Wohnungszählungen, Außenhandelsstatistiken und Produktionsstatistiken. Ein wichtiger Teil dieser Aufgaben ist die Verwaltung mehrerer Register, u.a. des nationalen Einwohnerregisters, des Unternehmensregisters und des Schüler- und Studentenregisters.
3. Das SI steht formell im Rang eines Ministeriums und hat auch einen eigenen Minister, ist aber - abgesehen von Finanzfragen - nahezu völlig unabhängig. Der das SI leitende Direktor für Statistik wird vom Staatspräsidenten ernannt. Der Direktor und das Personal des SI haben den Auftrag, unparteiische Informationen und Stellungnahmen zu liefern.
4. Das 1974 gegründete NEI ist in erster Linie ein Wirtschaftsforschungsinstitut. Seine Hauptfunktion ist die Erstellung volkswirtschaftlicher Analysen und die Beratung der Regierung und des Althing (des isländischen Parlaments). Zu den Aufgaben des NEI zählt insbesondere die Erstellung des Staatshaushalts und der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Das NEI ist in seiner Arbeit unabhängig; der leitende Direktor wird jedoch vom Premierminister ernannt.
5. In der Arbeitsteilung zwischen den beiden Instituten SI und NEI auf dem Gebiet der Unternehmensstatistik gibt es derzeit einige Veränderungen. Das SI erfaßt durch jährliche Erhebung die Daten zur Produktionsstatistik für das verarbeitende Gewerbe (d.h. Menge und Wert der am Markt angebotenen gewerblichen Erzeugnisse). Daneben ist das SI zuständig für das Unternehmensregister und für einige Grundreihen wie die Warenein- und -ausfuhr. Andere unternehmensbezogene Statistiken werden im wesentlichen vom NEI erstellt, dem hierfür eine Vielfalt von Informationen aus administrativen Quellen zur Verfügung steht - u.a. die zu Steuerzwecken erstellten Jahresbilanzen und -ertragsrechnungen der Unternehmen und die Datei der MwSt-Erklärungen. Bis 1997 war das NEI auch zuständig für die Verarbeitung registergestützter und nach Wirtschaftszweigen auf-

geschlüsselter Beschäftigungsdaten. Von 1998 an hat das SI die Verantwortung für die Beschäftigungsstatistik übernommen und wird zunächst die Statistiken für 1996, 1997 und 1998 veröffentlichen, sobald diese vorliegen. Die Statistiken für die weiteren Jahre sollen dann zu gegebener Zeit folgen.

Der rechtliche Rahmen

6. Das isländische Statistikinstitut arbeitet aufgrund von Vollmachten und Verpflichtungen, die ursprünglich von einem Gesetz aus dem Jahr 1913 stammen. Dieses Gesetz betraf die Erfassung, Verarbeitung und Verbreitung von im weiteren Text des Gesetzes näher definierten Statistiken über den "Zustand des Landes". Das Gesetz gewährte dem SI das Recht, von öffentlichen und privaten Einrichtungen und Personen alle Informationen zu verlangen und einzuholen, die das Institut für notwendig hielt, um die ihm übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Zugleich enthielt das Gesetz aber auch die Verpflichtung, alle identifizierbaren Informationen über einzelne Unternehmen, Institutionen oder Einzelpersonen zu schützen und vertraulich zu halten. Mit dem Gesetz über die Organisation der Zentralregierung von 1969 erhielt SI den Status eines selbständigen Ministeriums.
7. Rechtsvorschriften über den Datenschutz wurden erstmalig 1981 verabschiedet und 1985 geändert. In dem Gesetz ist als Aufsichtsgremium ein Datenschutzausschuß vorgesehen. Dieser Ausschuß überwacht die Durchführung des Gesetzes und wird bei Streitfällen über dessen Anwendung angerufen.
8. Die Praxis der Nutzung administrativer Unterlagen für statistische Zwecke wird von der isländischen Öffentlichkeit im allgemeinen akzeptiert, und sie ist auch weitgehend problemlos. In der Regel ist die Zusammenarbeit der Statistiker und Wirtschaftswissenschaftler mit den für die administrativen Quellen verantwortlichen Behörden relativ einfach. Zum Teil erklärt sich dies aus der allgemeinen rechtlichen Stellung des SI und des NEI. Zweifellos hilfreich ist auch eine weitere spezifische Rechtsvorschrift, derzufolge die Steuerbehörden verpflichtet sind, den beiden Institutionen für statistische Zwecke benötigte Steuerdaten in bestimmter Form zu liefern. Und schließlich besteht auch schon eine langjährige Tradition enger Zusammenarbeit zwischen den

statistischen Institutionen, den Steuerbehörden und den anderen Verwaltern administrativer Register.

Das Unternehmensstatistiksystem

9. Die Produktionsstatistik wird aus den Ergebnissen einer statistischen Direkterhebung bei den Unternehmen erstellt - aber das ist eine Ausnahme. Alle anderen unternehmensbezogenen Statistiken beruhen allein auf administrativen Quellen und Registern. Der Grund für eine derart starke Nutzung administrativer Quellen ist für Statistiker und Wirtschaftler sehr klar und einfach: die Verwendung administrativer Register oder Datensätze ist eine sehr kostengünstige, schnelle und effiziente Methode zur Erfassung von Daten für statistische Zwecke. Island hat nur eine geringe Bevölkerung (am 1. Dezember 1997 wurden 272.000 Einwohner gezählt) und dementsprechend hat auch die Wirtschaft des Landes nur bescheidene Ausmaße. Die Durchführung herkömmlicher Stichproben-Erhebungen verbietet sich in den meisten Fällen, da die Kosten wegen des im Verhältnis zur Gesamtpopulation überproportionalen Umfangs der Stichproben prohibitiv wären.
10. Die spezifisch örtlichen Bedingungen führen auch zu weiteren Überlegungen. Die isländische Wirtschaft ist gekennzeichnet durch verhältnismäßig wenige große Unternehmen und eine Vielzahl kleiner Einheiten. Die statistischen Behörden des Landes sind der Meinung, daß eine auf Wahrscheinlichkeit gegründete unternehmensstatistische Erhebung unter solchen Bedingungen problematisch wäre. Zunächst wäre es sehr zeitaufwendig und kostspielig, eine genügend hohe Antwortquote zu sichern. Sodann wäre bei der geringen Größe der Wirtschaft und des dadurch bedingten überproportionalen Umfangs der Stichprobe eine Mehrfacheinbeziehung einzelner Unternehmen kaum zu vermeiden. Eine derartig hohe Stichprobendichte könnte sich aber mittelfristig negativ auf die Antwortquoten und die Qualität der Antworten auswirken. Und schließlich ergäbe sich für die kleineren Unternehmen aus der großen Wahrscheinlichkeit ihrer Einbeziehung in Stichproben eine unangemessen hohe Belastung, zumal sie für das Ausfüllen detaillierter Fragebogen naturgemäß weniger gut gerüstet sind als größere Unternehmen.

Spezifische Quellen für die Unternehmensstatistik

11. Für die Unternehmensstatistik werden direkt oder indirekt hauptsächlich die folgenden Quellen verwendet:

I. Das Unternehmensregister

Das vom SI geführte Unternehmensregister enthält Informationen über die Namen und Anschriften der Unternehmen und Institutionen, ihre Kennnummern sowie Angaben über die Rechtsform der Unternehmen, ihre Aktivitäten, ihre Branchenzugehörigkeit (nach ISAT 95, entsprechend NACE Rev.1) und einige statistische Daten. Die Hauptanwendung dieses Registers für statistische Zwecke liegt in der Nutzung der Kennnummern, die als Schlüssel zu administrativen Quellen und insbesondere zu den Steuerdaten dient. Daneben produziert das Register allgemeine unternehmensdemographische Statistiken. Die laufende Aktualisierung des Registers erfolgt aufgrund von Informationen, die entweder direkt von den Unternehmen und Institutionen eingehen oder den Steuerregistern oder sonstigen Quellen entnommen werden. Die im Unternehmensregister vorgehaltenen statistischen Daten sind im wesentlichen von Steuerquellen abgeleitete Sekundärdaten. Für die Zwecke der Aktualisierung und der gegenseitigen Kontrolle werden die wichtigsten Steuerregister (insbesondere das Lohnsteuer- und das MwSt-Register) und das Unternehmensregister in einer ständigen Wechselbeziehung gehalten.

II. Körperschaftssteuerdaten

Daten aus dem Körperschaftssteuersystem sind die Hauptquelle für die vom NEI erstellte jährliche Unternehmensstrukturstatistik. Es handelt sich um die Steuererklärungen und die diesen beigefügten Jahresabschlüsse aller in Form rechtsfähiger Gesellschaften geführten Unternehmen. Diese Quelle wird ausgiebig genutzt; sie liefert aggregierte Bilanz- und Ertragsdaten für die einzelnen Wirtschaftszweige sowie Produktionsdaten für die Zwecke der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Andere, nachstehend erwähnte Quellen liefern ergänzende Informationen.

III. Einkommensteuerdaten

Bei dieser Quelle geht es um die Jahresabschlußdaten von Einzelunternehmen und nicht rechtsfähigen Gesellschaften - ähnlich wie bei den Körperschaftssteuerdaten für rechtsfähige Gesellschaften; auch die Nutzung der Daten ist ähnlich.

IV. Das Lohn- und Gehaltsregister

Dieses Register stützt sich auf das Unternehmensregister und Lohndaten aus den Jahreslohnsteuererklärungen, die alle Arbeitgeber für jeden ihrer Arbeitnehmer abgeben müssen. Die Lohnsteuererklärungen werden den Steuerbehörden getrennt von den Steuererklärungen der Unternehmen zugesandt, und die einzelnen Lohn- und Gehaltsempfänger erhalten jeweils eine Informationskopie. Die Unternehmenssteuerdaten beziehen sich auf die Ergebnisse der Unternehmen als ganze, die demnach nach ihrer Hauptaktivität klassifiziert werden. Im Lohn- und Gehaltsregister werden dagegen alle Unternehmen, die in mehr als einer Branche tätig sind, in fachliche Einheiten aufgeschlüsselt. Dementsprechend wird das Lohn- und Gehaltsregister genutzt, um Informationen über die Einzelaktivitäten der in mehreren Wirtschaftszweigen tätigen Unternehmen zu erhalten. Dieses Register dient auch zur Bestimmung von Stichprobengrößen und zur Hochrechnung von Stichprobenergebnissen auf die Gesamtheit der betreffenden Branchen. Es dient auch als Hauptquelle für Beschäftigungsdaten, wobei diese in Mannjahren für die einzelnen Tätigkeitsbereiche ausgedrückt sind. In den letzten Jahren hat diese Quelle jedoch erheblich an Wert verloren, und daher soll sie - wie weiter unten näher beschrieben - durch individuelle Lohnsteuerdaten ersetzt werden.

V. Das Mehrwertsteuerregister

Die zweimonatlich und jährlich anfallenden Daten aus den MwSt-Erklärungen werden hauptsächlich für zwei Zwecke genutzt: um (a) Informationen über den Umfang der jährlichen Aktivitäten in den verschiedenen Wirtschaftszweigen und (b) branchenspezifische Jahresumsatzdaten zu erhalten - in beiden Fällen sowohl für spezielle Veröffentlichungen als auch zur Ergänzung anderer Steuerdaten im Zusammenhang mit Stichprobenverfahren und der Bestimmung der

Stichprobengrößen für die einzelnen Wirtschaftszweige. Der Nutzwert dieses Registers ist begrenzt, zumal es auf Unternehmen und nicht auf fachlichen Einheiten beruht. Dies wird jedoch - wie ebenfalls weiter unten beschrieben - ab 1998 geändert.

VI. Sonstige Quellen

Daten zur Unternehmensdemographie werden vom Unternehmensregister und den Steuerunterlagen abgeleitet. Informationen über Umsatz und Produktionswert ergeben sich durch Kombination von Daten zur Einkommen- und Körperschaftssteuer mit MwSt-Daten. Informationen über Aufwendungen für Güter und Dienstleistungen, für Löhne und Gehälter und für Sozialversicherungsbeiträge lassen sich aus den vorerwähnten Einkommen- und Körperschaftssteuerdaten ableiten. Für den Auftragseingang gibt es keine administrative Quelle. Es gibt Daten über Baugenehmigungen, die aber nicht genutzt werden, da sie in Island nicht als guter Indikator für die zukünftige Bautätigkeit gelten. Es gibt bisher auch keine administrative Quelle für Daten über Bruttoanlageinvestitionen, aber in diesem Punkt sind - wie unten beschrieben - demnächst Verbesserungen zu erwarten. Beschäftigungsdaten (ausgedrückt in Vollzeitäquivalenz-Mannjahren) wurden bisher aus dem oben beschriebenen Lohn- und Gehaltsregister abgeleitet, welche Quelle in Zukunft durch neue Daten aus dem Lohnsteuersystem ersetzt werden soll. Für die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden gibt es bisher keine administrative Quelle; das Lohnsteuersystem soll aber Angaben über die zur Berechnung der Vollzeitäquivalenz benutzten Verhältniszahlen liefern, aus denen sich angenäherte Werte ableiten lassen. Für FuE-Aufwendungen und -Arbeitsplätze, für Umweltschutzaufwendungen und für den Umfang des aktiven und passiven Zuliefergeschäfts stehen leider keinerlei administrative Quellen zur Verfügung.

Fortschritte, Probleme und Pläne

12. Derzeit laufen in Island drei Entwicklungen, bei denen es um die Nutzung administrativer Quellen für wirtschafts- und unternehmensstatistische Zwecke geht:
 - Individuelle Lohnsteuerdaten. Seit Anfang 1998 sind alle Arbeitgeber gehalten, bei der monatlichen Abrechnung und Abführung der für ihre Arbeitnehmer einbehaltenen Lohnsteuer bestimmte Informationen über die einzelnen Lohn- und Gehaltsempfänger zu liefern. Vorher enthielten diese Meldungen für den einzelnen Arbeitnehmer lediglich dessen Kennnummer, seinen Bruttolohn und die abgeführte Lohnsteuer. Von 1998 an enthalten sie auch den Branchencode der fachlichen Einheit, in der der Arbeitnehmer beschäftigt ist (nach ISAT 95, entsprechend NACE Rev.1) und außerdem seinen Berufscode (nach ÍSTARF 95, entsprechend ISCO 88) sowie Angaben über die geleistete Arbeitszeit in Vollzeitäquivalenzwerten.
 - Standardisierte Jahresabschlüsse. Die Steuerbehörden haben kürzlich ein neues standardisiertes Format für die mit den Körperschaftssteuererklärungen einzureichenden Jahresabschlüsse eingeführt. Die Einführung erfolgte 1997; für 1998 sind die rechtsfähigen Gesellschaften mit wenigen Ausnahmen verpflichtet, dieses Format anzuwenden, und ab 1999 ist es auch für die meisten anderen Unternehmen obligatorisch. Das SI und das NEI waren in der Planungsphase mit eingeschaltet, und beide sehen in dieser Entwicklung einen vielversprechenden Schritt in Richtung auf bessere Wirtschafts- und Unternehmensdaten. Die genormten Jahresabschlüsse enthalten alle in der Rechnungslegung üblichen Variablen. In einigen Fällen liefern sie zusätzliche Variable, wie z.B. die Brutto-Anlagekapitalbildung der Unternehmen, in anderen dagegen (und insbesondere in einige Branchen) sind die Angaben weniger detailliert. Grundsätzlich aber sind die Jahresabschlüsse in dem Sinne standardisiert, daß die Abschlußdaten aller Unternehmen auf gleiche Weise aggregiert sind und demnach direkt elektronisch zusammengefaßt werden können. Aus der Sicht der Unternehmensstatistik liegt die bedeutendste Neuerung darin, daß man nach der obligatorischen Einführung der standardisierten Abschlüsse bei statistischen Erhebungen von (mehr oder weniger umfangreichen) Stichproben zur Vollerfassung übergehen kann.
 - Veränderungen bei den MwSt-Daten. Bisher haben die Unternehmen ihre gesamten Umsätze unter dem Branchencode ihrer

Hauptaktivität gemeldet. Von 1998 an sind sie verpflichtet, die in ihren MwSt-Erklärungen gemeldeten Umsätze nach Wirtschaftszweigen aufzuschlüsseln. Damit wird eine neue Quelle für die Aufteilung der Aktivitäten der Unternehmen nach Wirtschaftszweigen erschlossen. Zusammen mit den standardisierten Jahresabschlüssen und den persönlichen Lohnsteuerdaten wird dies zu einer erheblichen qualitativen Verbesserung aller auf Unternehmensebene und darunter erstellten Wirtschaftsstatistiken führen.

Abschließende Anmerkungen

13. Die isländischen Erfahrungen mit der Nutzung administrativer Datenquellen für Unternehmensstatistiken lassen sowohl positive als auch negative Aspekte erkennen. Die positiven Aspekte liegen im leichten Zugang, den geringen Kosten und der allgemeinen öffentlichen Akzeptanz der Nutzung administrativer Daten. Zudem ist das Datenmaterial hochgradig standardisiert. Die negativen Aspekte sind im wesentlichen zweifacher Art. Erstens ist festzustellen, daß die alleinige Nutzung von Steuerregistern als Grundlage der Unternehmensstatistik zur Verwendung rein monetärer Daten führt. Angemessen klassifizierte Produktionsdaten mit sowohl wertmäßigen als auch physischen Angaben über den In- und Output sind von dieser Quelle nicht erhältlich. Zweitens ist anzumerken, daß die Datensätze in Steuerregistern nur die administrativen Daten enthalten, die die Steuerbehörden verlangen. Den Statistikinstituten ist es in einigen Fällen gelungen, die Steuerbehörden dazu zu bewegen, auch Daten einzubeziehen, die mehr für statistische als für Besteuerungszwecke benötigt werden. Die Erfahrung lehrt jedoch, daß solche Daten von den Steuerbehörden mit weniger Beachtung und geringerem Vorrang behandelt werden als die Steuerdaten, die sie für ihre eigenen Zwecke benötigen.
14. Aus der Geschichte der isländischen Statistik ist kein Fall bekannt, in dem die Nutzung administrativer Daten für Zwecke der Unternehmensstatistik aus irgendeinem bestimmten Grund verweigert worden wäre. Allerdings hat es Fälle gegeben, in denen die Erstellung von Statistiken aufgegeben werden mußte, weil administrative Aufzeichnungen eingestellt, inhaltlich geändert oder durch neuartige Register etc. ersetzt wurden. Bisher ist das SI und das NEI noch niemals durch eine öffentliche

Behörde an der Nutzung administrativer Daten gehindert worden. Wenn die beiden Institute die Nutzung bestimmter administrativer Quellen erwogen, letztlich aber doch verworfen haben, so geschah dies nicht wegen beschränkter Zugangs. Zumeist waren entweder die Daten nicht in geeigneter Form erhältlich oder das neue Projekt erwies sich als finanziell untragbar.

15. Das isländische Statistiksistem ist heute schon hochgradig registergestützt. Nach Meinung der isländischen Statistikbehörden sind möglicherweise einige Anpassungen oder Weiterentwicklungen der auf europäischer Ebene bestehenden Verordnungen und Verfahren notwendig - grundlegende Änderungen oder neue Protokolle erscheinen dagegen nicht angebracht. Die Ratsverordnung über Gemeinschaftsstatistiken betrachtet man als im allgemeinen sehr nützlich, man hält es aber für unwahrscheinlich, daß diese Verordnung unter den speziellen isländischen Verhältnissen zu einer Ausweitung der Nutzung administrativer Quellen führen könnte. Das SI glaubt auch nicht, daß die Umsetzung der Richtlinie des Rates zum Datenschutz die Aussichten für die Nutzung administrativer Register verbessern könnte - allenfalls könnte das Gegenteil eintreten.

Besonderheiten des isländischen Systems

16. Im Hinblick auf die Nutzung administrativer Quellen für statistische Zwecke interessieren insbesondere die folgenden Merkmale des isländischen Statistiksystems:
 - 1) die starke Ausrichtung der Unternehmensstatistik auf administrative Quellen (einzige Ausnahme: die Produktionsstatistik);
 - 2) ein rechtlicher Rahmen, der den Statistikern den Zugang zu den von ihnen benötigten Quellen erleichtert;
 - 3) die allgemeine öffentliche Akzeptanz der Nutzung administrativer Quellen für statistische Zwecke;
 - 4) die langjährige Tradition enger Zusammenarbeit zwischen statistischen Instituten und Verwaltungsstellen;
 - 5) die laufende Fortentwicklung und Wechselwirkung der wesentlichen statistischen und administrativen Register zur Erstellung von Statistiken - insbesondere im Bereich unterhalb der Unternehmensebene.

Literatur- und Quellenangaben

The Statistical Bureau of Iceland: A Brief Note on the Legal and Administrative Framework for Statistical Activities in Iceland (Reykjavik, 1986)

The Icelandic Economy: Developments and Prospects (halbjährliche Veröffentlichung des NEI)

Industrial Statistics (jährliche Veröffentlichung des NEI)

Financial Accounts of Business Enterprises (jährliche Veröffentlichung des NEI)

=====

N O R W A Y

=====

Das norwegische Statistische Zentralamt (Statistisk Sentralbyrå - SSB, vielfach auch als "Statistics Norway" bezeichnet) stützt sich bei der Erstellung konjunktureller und struktureller Unternehmensstatistiken traditionsgemäß hauptsächlich auf statistische Erhebungen. Nichtsdestoweniger spielen administrative Quellen bei der Produktion von Wirtschaftsstatistiken seit 30 Jahren eine wichtige unterstützende Rolle. Die wichtigsten dieser Quellen sind die MwSt-Daten, die Beschäftigungsdaten aus den Registern der Sozialversicherungsanstalt und die von den Unternehmen mit ihren Steuererklärungen eingereichten Jahresabschlüsse. Das SSB unterhält ein statistisches Unternehmensregister (BOF). Die verschiedenen, von norwegischen Behörden erstellten statistischen und administrativen Register natürlicher und juristischer Personen einschließlich des BOF funktionieren seit den 80er Jahren in zunehmendem Maße als Verbundnetz. Ein Meilenstein in dieser Entwicklung war die 1995 erfolgte Inbetriebnahme des Zentralen Koordinierungsregisters rechtlicher Einheiten (ER). Dieses ER dient als "One-stop-shop" für die administrativen Formalitäten der Unternehmen. Es steht in enger Wechselwirkung mit den ihm angeschlossenen Registern: dem Register der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, dem Unternehmensregister, dem MwSt-Register, dem Einkommen- und Körperschaftssteuerregister und dem BOF. Ein gemeinsames Kennnummer-System verbindet die Unternehmens-Datensätze im ER mit denen in den angeschlossenen Registern. Das Statistikgesetz von 1989 ermächtigt das SSB, administrative DV-Systeme für die Zwecke amtlicher Statistiken zu benutzen und im Interesse statistischer Projekte Einfluß auf die Ausgestaltung dieser Systeme zu nehmen. Obwohl es sich hier um sehr wirksame Befugnisse handelt, bemüht sich das SSB um eine echte Zusammenarbeit mit den für die Verwaltung administrativer Register zuständigen Stellen - u.a. durch gemeinsame Nutzung seiner Fachkenntnisse auf dem Gebiet der Registerführung und -auswertung. Die formalen Instrumente dieser Zusammenarbeit sind schriftliche Vereinbarungen zwischen dem SSB und den betreffenden Verwaltungsstellen. Untermuert werden diese Vereinbarungen durch die aktive Rolle des SSB bei großen, mehrere Verwaltungsbereiche verbindende Projekte wie z.B. beim Aufbau des Arbeitgeber- und Arbeitnehmerregisters. Norwegens Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) hat das SSB veranlaßt, das BOF-Register an die Vorgaben der Ratsverordnungen über Register und statistische Einheiten anzupassen. Es laufen auch eine Reihe von Projekten zur Erfassung der in den SBS- und STS-Verordnungen spezifizierten Informationen ohne übermäßige Belastung der Unternehmen durch statistische Erhebungen. Bei einem dieser Projekte geht es darum, Unternehmensstatistiken soweit wie möglich aus einem vollvernetzten System von Unternehmens-, Beschäftigungs- und Steuerregistern zu erstellen. Ein weiteres Projekt zielt darauf ab, für nationale und EWR-Zwecke benötigte konjunkturstatistische Daten über Umsätze, geleistete Arbeitsstunden, Beschäftigung und Einkünfte aus einer Kombination von administrativen Quellen über Beschäftigung, Lohnkosten und MwSt mit statistischen Quellen wie z.B. der Arbeitskräfteerhebung zu gewinnen. Ein drittes Projekt betrifft die elektronische Direkterfassung standardisierter Daten aus dem Rechnungswesen der Unternehmen. Die Vollendung dieses letztern Projekts ist für das Jahr 2008 vorgesehen, aber als Vorbedingung soll 1999 noch ein neues Gesetz über die Rechnungslegung der Unternehmen verabschiedet werden.

Die institutionelle Basis

1. In Norwegen wurden ursprünglich alle amtlichen Statistiken von den einzelnen Ministerien oder Verwaltungsstellen für ihren eigenen Bedarf erstellt. Nach der Schaffung einer statistischen Zentralstelle im Jahr 1876 änderte sich dies nach und nach. In einem Gesetz von 1907

wurde das heute oft auch als "Statistics Norway" bezeichnete statistische Zentralamt (Statistisk Sentralbyrå - SSB) ermächtigt, Daten von Einzelpersonen und Unternehmen zu erheben, und schließlich übernahm das SSB die Verantwortung für die auf nationaler Ebene wichtigsten Statistiken, vor allem im wirtschaftlichen und sozialen Bereich. Einige

Spezialstatistiken werden nach wie vor von einzelnen Ministerien in Erfüllung bestimmter gesetzlicher Auflagen oder von staatlichen Unternehmen im Rahmen ihres Betriebs erstellt, aber diese Aktivitäten gehören nicht zum eigentlichen amtlichen Statistiksystem. Dienstgebäude des SSB befinden sich in Oslo und im ca. 100 km entfernten Kongsvinger, aber es gibt keine regionalen Außenstellen; das amtliche Statistiksystem ist somit voll zentralisiert.

2. Haushaltmäßig untersteht das SSB dem Finanzministerium, in seiner fachlichen Arbeit ist es jedoch eine unabhängige Regierungsstelle. 20 - 25% seiner Einnahmen stammen aus Leistungen für andere Ministerien oder externe Kunden. Der Generaldirektor des SSB teilt sich die Leitung des Amtes mit einem Verwaltungsrat. Letzterer beschließt das langfristige Programm, den Haushaltsentwurf, das Jahresarbeitsprogramm und den vom Generaldirektor vorbereiteten Jahresbericht - jeweils zur Vorlage beim Finanzminister. Der Generaldirektor ist verantwortlich für die laufende Geschäftsführung und alle anderen Aktivitäten des SSB. Es gibt keinen statistischen Ausschuß, der den Generaldirektor bei diesen Aufgaben beraten würde.

Der rechtliche Rahmen

3. Das Statistikgesetz von 1989, mit dem das Gesetz von 1907 abgelöst wurde, bestätigte das SSB als die für Erfassung, Produktion und Verbreitung amtlicher Statistiken zuständige Zentralbehörde. Auch die statistische Forschungsarbeit, für die das SSB seit langer Zeit hohes Ansehen genießt, ist in dem Gesetz ausdrücklich erwähnt. Das SSB wird ermächtigt, für die Zwecke amtlicher Statistiken von "jedermann" innerhalb festgesetzter Fristen Informationen anzufordern. Andererseits wird dem SSB die Verpflichtung auferlegt, die Vertraulichkeit dieser Informationen zu wahren. Die Informationen dürfen nur für die Erstellung amtlicher Statistiken oder für Zwecke verwendet werden, die von der Dateninspektion (DI) genehmigt wurden. Die durch das Gesetz über Personenregister von 1978 als Kontrollorgan eingesetzte DI kann jedoch unter bestimmten Umständen und für bestimmte Arten von Informationen Ausnahmen von dieser Regel verfügen.
4. Das Gesetz von 1989 enthält außerdem einige sehr wichtige Bestimmungen über statistische Aspekte administrativer Quellen:
 - Es gehört zu den Aufgaben des SSB, die von den Verwaltungsstellen produzierten Statistiken umfassend zu koordinieren;
 - Das SSB ist befugt, die administrativen Datenverarbeitungssysteme der staatlichen Verwaltungen und aller Gebietskörperschaften als Basis für amtliche Statistiken zu nutzen;
 - Projekte für den Aufbau oder die Änderung administrativer DV-Systeme müssen dem SSB angezeigt werden, das seinerseits weitere Informationen anfordern und eigene Vorschläge machen kann, um sicherzustellen, daß bei der Ausgestaltung dieser Systeme die statistischen Belange angemessen berücksichtigt werden;
 - Verwaltungsstellen, die beabsichtigen, statistische Untersuchungen durchzuführen, müssen dies dem SSB anzeigen, das zusätzliche Informationen anfordern und zur Sicherung der Integrität und Koordination der amtlichen Statistiken Empfehlungen geben kann, wie die Daten erfaßt und die Statistiken erstellt werden sollen.
5. Während der ersten zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes von 1989 waren alle Verwaltungsstellen gehalten, dem SSB detaillierte Angaben über ihre derzeitigen Statistiken zu machen. Desgleichen waren die staatlichen Stellen und alle Gebietskörperschaften des Landes verpflichtet, dem SSB Informationen über die von ihnen betriebenen größeren administrativen DV-Systeme zu liefern. Das SSB nutzte die ihm im Gesetz übertragenen Befugnisse auch, um detaillierte Regelungen zur Anwendung und Klärung der Bestimmungen des Gesetzes zu treffen. Die 1990 ergangene Durchführungsverordnung des Finanzministeriums enthält einige zusätzliche Punkte zur Ausgestaltung administrativer Datenverarbeitungssysteme und zur Koordinierung der statistischen Arbeit:
 - Wenn das SSB glaubt, daß Informationen aus administrativen DV-Systemen eine geeignete Quelle für die Erstellung amtlicher Statistiken darstellen könnten, ergeht aufgrund des Gesetzes eine Anweisung zur Lieferung der fraglichen Daten;
 - Das SSB ist berechtigt, den Verwaltungsstellen, staatlichen und Gemeindebehörden usw. vorzuschreiben, in welcher Form die

Meldung über geplante DV-Systeme und statistische Untersuchungen erfolgen soll;

- Das SSB kann Empfehlungen aussprechen, wie das betreffende administrative DV-System gestaltet werden sollte, um für statistische Zwecke nützlich zu sein, und dabei u.a. folgende Punkte behandeln:
 - welche Informationen es enthalten sollte,
 - die Definition der Einheiten, Variablen, Klassifizierungen usw.,
 - die Systemstruktur,
 - die Verarbeitung der Daten,
 - den Datenschutz,
 - welche Daten zu welchen Terminen an das SSB übermittelt werden sollten.
- Das SSB kann Empfehlungen aussprechen, wie die Interessen der Koordinierung der statistischen Arbeit bei der Erfassung der Daten und der Erstellung der Statistiken zuberücksichtigen sind, und dabei u.a. folgende Punkte ansprechen:
 - die Definition der statistischen Einheiten, Variablen, Klassifizierungen usw.,
 - die Datenerfassung (z.B. Form und Inhalt des Fragebogens),
 - die Verarbeitung der Daten,
 - die Darstellung der Ergebnisse.

Besonders betont werden in der Verordnung des Finanzministeriums die Aspekte der bei allen beteiligten Parteien anfallenden Kosten der von Verwaltungseinheiten vorgelegten Projekte für DV-Systeme, für die Erfassung von Daten und die Erstellung von Statistiken. Andererseits findet sich weder hier noch in dem Gesetz eine spezifische Aussage über Zahlungen für administrative Daten.

6. Aufgrund der Bestimmungen des Gesetzes von 1989 und der Verordnung von 1990 hat das SSB inzwischen mit 50-60 Verwaltungsstellen Verträge oder Kooperationsvereinbarungen geschlossen, womit die meisten Registerbehörden des öffentlichen Sektors abgedeckt sind. Ein Beispiel ist die Vereinbarung mit der Arbeitsverwaltung aus dem Jahr 1992, die Kontaktstellen in beiden Organisationen

benennt, die erfaßten Aktivitäten definiert, die Modalitäten der Berichterstattung spezifiziert und ein Schlichtungsverfahren für den Fall vorsieht, daß die Berücksichtigung statistischer Erfordernisse in den administrativen Systemen zusätzliche Kosten verursacht. In einem anderen Fall wollte die Landvermessungsbehörde dem SSB die für das Grundbuchregister (GAB) benötigten Daten nur gegen Bezahlung liefern. Das vom SSB angerufene Finanzministerium entschied, daß die Daten kostenfrei zu liefern sind. Das SSB führt auch ein Verzeichnis der administrativen DV-Systeme, das derzeit mehr als 250 Eintragungen aufweist. In diesem Zusammenhang ist dem SSB vor allem daran gelegen, daß die Registerbehörden Entwicklungsarbeiten an neuen Systemen oder an Änderungen bestehender Systeme ihm so früh wie irgend möglich melden sollten.

Das Unternehmensstatistiksystem

7. Das SSB erstellt eine Reihe von konjunktur- und strukturbezogenen Unternehmensstatistiken aufgrund direkter statistischer Erhebungen bei den Unternehmen. Ausgangsbasis für diese Erhebungen ist das vom SSB geführte statistische Unternehmens- und Betriebsregister (BOF). Administrative Quellen spielen seit langem eine wichtige Rolle - sowohl bei der Unterhaltung und Aktualisierung der Erfassungsbasis des BOF als auch bei der Ergänzung bzw. Aufwertung der Erhebungsergebnisse. Zu den bis 1995 für diese Zwecke entwickelten administrativen Quellen zählen insbesondere die folgenden:
- das MwSt-Register der Steuerverwaltung,
 - das Register der Arbeitgeber und das damit verbundene Register der Arbeitnehmer (die sog. "EE-Register" - beide von der Sozialversicherungsanstalt verwaltet),
 - das von der Steuerverwaltung geführte Register der Löhne und Gehälter und der einbehaltenen Lohnsteuerbeträge (das sog. LTO-Register),
 - das Unternehmensregister (FR),
 - das Register der Jahresabschlüsse der Unternehmen,
 - die Steuerkonten-Datenbank der Steuerverwaltung.

8. Zusammenfassend ist festzustellen, daß das MwSt-Register, die EE-Register, das LTO- und das FR-Register zur Aktualisierung des BOF genutzt werden. Das MwSt-Register ist außerdem eine wichtige Quelle für Konjunkturstatistiken, und die EE-Register dienen auch als wichtige Quelle für Beschäftigungs- und sonstige Arbeitsmarktstatistiken. Das LTO-Register enthält Jahresdaten über die Lohn- und Gehaltszahlungen der Arbeitgeber an die einzelnen Arbeitnehmer und ist die Quelle detaillierter Statistiken über die Lohn- und Gehaltskosten in Abhängigkeit von Unternehmensgröße und Wirtschaftszweig, und es erlaubt auch festzustellen, welche Arbeitnehmer noch beim gleichen Arbeitgeber beschäftigt sind. Außerdem haben alle oben aufgeführten Quellen zur Erstellung der strukturellen Unternehmensstatistiken beigetragen. An dieser Stelle ist anzumerken, daß - während Kennnummern für natürliche Personen in Norwegen schon seit den 60er Jahren existieren - die Einführung eines Nummerierungssystems mit entsprechenden Funktionen für Unternehmen erst kürzlich möglich war. Administrative Quellen sind daher für unternehmensstatistische Zwecke lange Zeit hindurch entweder einzeln oder in einigen Fällen in Kombination miteinander, nicht aber in einem systematischen inhaltlichen Verbund genutzt worden. Ein solcher Datenverbund ist mit der Inbetriebnahme des ER im Jahr 1995 wesentlich einfacher geworden.
9. Das BOF und - in geringerem Maße - die Direkterhebungselemente des Unternehmensstatistiksystems befinden sich seit Mitte der 90er Jahre in einer Neuentwicklungsphase. Gewisse Schwächen des Systems sind bereits seit vielen Jahren erkennbar, der neue Impuls zur Umgestaltung des Systems ergab sich jedoch aus der Notwendigkeit, den statistischen Erfordernissen der Mitgliedschaft des Landes im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) zu genügen. Einen weiteren Erneuerungsanstoß brachte auf nationaler Ebene das 1995 in der gesamten öffentlichen Verwaltung Norwegens eingeführte Zentrale Koordinierungsregister rechtlicher Einheiten (ER). Alle im ER erfaßten Einheiten erhalten eine Organisationsnummer, die grundsätzlich die gleichen Merkmale aufweist wie die persönlichen Kennnummern: es handelt sich um eine einmalige, unveränderliche und funktionsunabhängig vergebene Nummer, die (soweit dies rechtlich zulässig ist) in allen administrativen

Registern verwendet werden muß. Diese Organisationsnummer hat damit die Möglichkeit eröffnet, die Register als Verbundnetz zu betreiben und ihren Inhalt zur Erstellung von Unternehmensstatistiken zusammenzuführen.

Das Registerzentrum und das ER

10. In den 80er Jahren verstärkte sich der von Politikern, Wirtschaftsverbänden und sonstigen Interessengruppen ausgehende Druck auf die staatlichen Behörden, ihre Aktivitäten auf dem Gebiet der Erfassung, Dokumentierung und Verbreitung von Wirtschaftsdaten zu rationalisieren. 1983 wurde eine interministerielle Arbeitsgruppe gebildet, die einige Zeit später die Schaffung einer neuen Institution empfahl, die die bei den Behörden vorhandenen Datenbestände koordinieren und zugleich die Registrierungsformalitäten für die Unternehmen vereinfachen könnte. Daraufhin wurde 1988 unter der Schirmherrschaft des Finanzministeriums ein Registerzentrum gebildet. Das neue Zentrum begann seine Tätigkeit mit der räumlichen Zusammenfassung von sieben Registern, darunter das FR und das Register der Jahresabschlüsse. Die einzelnen Register funktionierten noch eine zeitlang auf eigenständige Weise, aber 1995 war mit der Realisierung des ER schließlich die angestrebte Rationalisierung erreicht.
11. Die Zielpopulation des ER umfaßt sämtliche Körperschaften und sonstige Einheiten, die anerkanntermaßen eigene, nach norwegischem Recht vollstreckbare Rechte und/oder Verpflichtungen haben. Zur Eintragung im ER verpflichtet sind alle Einheiten, die im sog. "Register-Netz" verzeichnet sind; zu diesem Netz gehören das BOF, die EE-Register, das FR, das Stiftungsregister der Kreisverwaltungen und (seit 1998) das Körperschaftssteuerregister der Steuerverwaltung. Andere Einheiten können sich auf freiwilliger Basis eintragen lassen, und in jedem Fall ist die Eintragung gebührenfrei. Das wesentliche Element der Eintragung ist die Zuweisung einer neunstelligen Organisationsnummer, deren Format (allein wegen seiner günstigen numerischen Eigenschaften) aus dem FR übernommen wurde.
12. Die primäre Aufgabe des ER liegt in seiner Funktion als "One-stop-shop", der Eignern oder Vertretern neuer Unternehmen die Möglichkeit bietet, beim Registerzentrum, bei der nationalen

Versicherungsanstalt oder bei den Kreisfinanzämtern alle Eintragungen in den Hauptregistern in einem zu erledigen. Das ER selbst besteht aus Datensätzen für rechtliche Einheiten und Betriebe, die aber jeweils nur einen kleinen Teil der von den verschiedenen Registerbehörden für neue oder bestehende Unternehmen oder sonstige Einheiten benötigten Informationen enthalten. Die dem ER angeschlossenen Einzelregister müssen nach wie vor alle für ihre spezifischen Zwecke benötigten Daten speichern - z.B. Datensätze für Unternehmen als statistische Einheiten im BOF. Das ER selbst stellt man sich wohl am besten als eine Art Stammregister vor, das die allen angeschlossenen Registern gemeinsamen Grunddaten enthält. Einige dieser Grundinformationen wie Name, Anschrift, Eigentümer, Rechtsform und branchenmäßige und institutionelle Klassifizierung sind der Öffentlichkeit zugänglich. Andere Informationen wie die Höhe des Kapitals oder die Zahl der Arbeitnehmer sind nur den Behörden zugänglich.

13. Die Organisationsnummer, die jeden einzelnen Datensatz im ER identifiziert, ermöglicht es, die Grundinformationen jeweils nur einmal und an einer Stelle zu registrieren. Da die Organisationsnummer in allen angeschlossenen Registern verwendet wird, kann der Inhalt dieser Register unter den verschiedenen Behörden ausgetauscht werden. Die Behörde, die bestimmte Informationen erhält, ist dafür verantwortlich, diese dem Registerzentrum mitzuteilen. Nach Verarbeitung erfolgt die Verbreitung der Information entweder on-line (wie im Fall des SSB), über die von den verschiedenen Behörden betriebenen Register oder als entgeltliche Dienstleistung der verschiedenen Datenverteiler des ER. Der Informationsfluß beruht auf einem genormten Register-Berichtformat, das von allen am Registernetz teilnehmenden Partnern gemeinsam erarbeitet wurde. Das Format umfaßt die für das ER benötigten Grunddaten sowie andere Informationen, die für die Register benötigt werden, in die die neue Einheit eingetragen werden soll. Alle Register arbeiten mit ER-Kopien und speichern die ER-Organisationsnummer. In einigen Registern (z.B. im MwSt-Register) existieren neben der Organisationsnummer noch die speziellen Numerierungssysteme der betreffenden Behörden; andere (wie die EE-Register und das Einkommensteuerregister) sind dagegen bereits voll umgestellt.

Das SSB und das ER

14. Das SSB hat an der Planung und Realisierung des ER aktiv mitgewirkt und ist auch heute noch - nach Inbetriebnahme des ER - ein wichtiger Faktor. Die fünf angeschlossenen Register enthielten ursprünglich zusammen mehr als 900.000 Einheiten, von denen viele in mehr als einem Register erschienen. So waren (und sind) z.B. Arbeitgeber, die ihre Arbeitnehmer für Sozialversicherungszwecke anmelden, oft genug identisch mit Unternehmenseignern, die MwSt-Erklärungen machen. Das SSB übernahm die Verantwortung für ein "Kompatibilitätsprojekt", das den Zweck verfolgte, identische Einheiten in den verschiedenen Registern zu erkennen, um ihnen einmalige Organisationsnummern für das ER zuweisen zu können. Besonders wichtig war es, Einheiten herauszusieben, die identisch erschienen, es in Wirklichkeit aber nicht waren. Wenn die für die echte Einmaligkeit der Organisationsnummern erforderliche Punkt-für-Punkt-Übereinstimmung nicht gewährleistet war, könnte dies zu Mehrfacheintragungen im ER und damit zu einer Reihe sehr unangenehmer Folgen führen. So könnte es z.B. geschehen, daß die von einem Arbeitgeber unter der neuen Organisationsnummer angemeldeten Arbeitnehmer einem anderen Arbeitgeber zugerechnet werden.
15. Das Abgleichen der Einheiten in den verschiedenen Registern erfolgte im SSB manuell anhand von Namen und Adressen; auf diese Weise konnten - bis auf etwa 8.000 Fälle - alle Einheiten untergebracht werden. Das Ergebnis war, daß die Eröffnungs-Version des ER im März 1995 insgesamt 410.000 Einheiten umfaßte - im einzelnen:
- etwa 200.000 waren rechtliche Einheiten und etwa 210.000 Teileinheiten oder "Betriebe";
 - etwa 250.000 Einheiten waren bereits im FR verzeichnet, während etwa 160.000 aus anderen Registern (insbesondere dem MwSt-Register und den EE-Registern) entnommen wurden;
 - etwa 200.000 Einheiten erhielten ihre Organisationsnummern durch das Registerzentrum, der Rest wurde vom SSB ermittelt;
 - etwa 6.000 Einheiten erwiesen sich später als falsch abgeglichen - die Fehlerquote lag unter 2%.

16. Nach der Anlaufphase hat das SSB die Verantwortung für bestimmte Bereiche des ER übernommen, die für die statistische Arbeit als bedeutend angesehen werden:
- 1) die Identifizierung von Teileinheiten (oder "Betrieben"),
 - 2) die Zuordnung von Branchencodes (nach der norwegischen Version von NACE Rev.1),
 - 3) die Klassifizierung nach institutionellen Sektoren (nach der rechtlichen Einheit - bedeutend für Zwecke der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung),
 - 4) das Ausfüllen des Dateifields "Zahl der Arbeitnehmer",
 - 5) die Klärung und Anpassung der Organisationsstrukturen im öffentlichen Sektor im Hinblick auf die Definition von Registereinheiten. Die Arbeitsteilung zwischen dem SSB, dem Registerzentrum und den anderen Partnern im Registernetz ist darauf angelegt, die statistischen Interessen optimal zu wahren und dabei auch die im SSB vorhandenen Ressourcen angemessen zu berücksichtigen. Es ist jedoch festzustellen, daß die derzeitige Situation noch keineswegs als voll zufriedenstellende Lösung für die Probleme der Statistiker gelten kann.
17. Die Übernahme der Zuständigkeit für die Bestimmung der rechtlichen Einheiten durch das Registerzentrum hat das SSB von dem größten Teil seiner bisher auf diesem Gebiet geleisteten Arbeit entbunden, aber andererseits hat das SSB nun um so mehr Arbeit mit der Bestimmung von Betrieben. Tatsächlich arbeitet man noch daran, alle im BOF verzeichneten Betriebe, die das SSB für geeignet hält, in das ER einzubringen. Nach den Regeln des Registerzentrums kann eine einzelne Person mehrere rechtsfähige Einheiten (Körperschaften) zugleich eintragen lassen, solange diese in verschiedenen Wirtschaftszweigen oder an verschiedenen Orten tätig sind. Das SSB würde diese Einheiten normalerweise als Teile eines Unternehmens ansehen und sie demnach im BOF mit einer statistischen Unternehmens-einheit verbinden müssen. Auch die Zuständigkeit des SSB für die Zuordnung von Codes für den institutionellen Sektor kann durch frühere Beschlüsse des Zentrums verwässert werden. So kann das Zentrum z.B. eine Gruppe gemeinsam Landwirtschaft betreibender Per-

sonen als offene Handelsgesellschaft betrachten, während die Spezialisten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung im SSB sie als Haushalt ansehen würden. In der Praxis ist es nach wie vor möglich, daß eine rechtliche Einheit in verschiedenen Registern (als Arbeitgeber oder für MwSt- oder Ertragssteuerzwecke) unter unterschiedlichen Organisationsnummern auftritt. Das SSB hat sich bisher darauf konzentriert, eine möglichst vollständige Erfassung im ER zu sichern, gerät aber in letzter Zeit unter verstärkten Druck, mehr auf qualitative Verbesserungen zu sehen. Bei der Überwindung der derzeitigen Mängel des ER werden zwar Fortschritte gemacht, eine dauerhafte Verbesserung ist aber davon abhängig, inwieweit es dem SSB gelingt, im Registerzentrum und an anderen Stellen des Registernetzes eine langfristige Veränderung der Verhaltensweisen zustande zu bringen.

Das BOF und die administrativen Quellen

18. Vor der Inbetriebnahme des ER im Jahr 1995 enthielt das BOF etwa 220.000 Einheiten. Einige Bereichen der Wirtschaft waren nur schwach erfaßt. Die NACE Rev.1-Abteilungen A und B waren überhaupt nicht vertreten, und es gab Probleme mit der Klassifizierung von Freiberuflern und sonstigen Selbständigen in den Abteilungen K, M, N und O und mit mangelnder Aktualität der Einheiten in Abteilung L, also im öffentlichen Sektor. Dank des ER enthält das BOF heute weit mehr Einheiten, und das SSB glaubt, daß damit alle existierenden rechtlichen Einheiten erfaßt sind. Dennoch bleiben einige Erfassungsmängel weiter bestehen. Der wahrscheinlich ernsthafteste Mangel liegt in der geringen Erfassung der Selbständigen, die schätzungsweise etwa 12% aller Arbeitskräfte ausmachen. Gewisse Zweifel gibt es auch hinsichtlich der Definition einiger Einheiten.
19. Die herkömmlicherweise im BOF verwendete "Unternehmens"-einheit war definiert als institutionelle Einheit, die alle unter denselben Eigner (z.B. eine GmbH) fallenden Aktivitäten umfaßte. Der "Betrieb" war definiert als räumlich abgegrenzte funktionelle Einheit, die im wesentlichen mit Aktivitäten innerhalb einer bestimmten Branchenklassifizierung befaßt war - z.B. ein Einzelhandelsgeschäft. In den Ratsverordnungen über Register und die statistischen Einheiten ist nun festgelegt, daß die statistischen Register als Unternehmen

Einheiten ausweisen sollen, die einen selbständigen Beitrag zum BIP leisten, ferner die für diese Unternehmen verantwortlichen rechtlichen Einheiten und die von den Unternehmen abhängigen örtlichen Einheiten. Die im BOF geführten "Betriebe" entsprechen im allgemeinen entweder örtlichen Einheiten oder örtlichen fachlichen Einheiten im Sinne der Verordnungen. Die "Unternehmen" des BOF entsprechen dagegen den rechtlichen Einheiten, und das SSB ist dabei, sie neu zu definieren, sodaß sie der statistischen Unternehmenseinheit entsprechen. Hierzu muß das SSB die Einheiten identifizieren, die tatsächlich wirtschaftlich aktiv sind.

20. Als administrative Quelle für die laufende Pflege und Aktualisierung des BOF diente bis 1995 vor allem das MwSt-Register, und damals erhielt das SSB von den Kreisfinanzämtern jährlich etwa 25.000 Kopien von Registermeldungen. Die Dienstleistungsgewerbe sind im allgemeinen im MwSt-Gesetz nicht erfaßt, und ein weiterer Schwachpunkt liegt darin, daß die Daten im MwSt-Register nicht nach örtlichen oder fachlichen Einheiten aufgeschlüsselt sind. Diese Lücken können zum Teil durch die andere wesentliche Registerpflege-Quelle gefüllt werden - die in den EE-Registern erscheinenden Meldungen der Sozialversicherungsämter über neue Arbeitgeber. Diese Meldungen betreffen alle Wirtschaftszweige, und sie sind auch in kleinere Einheiten aufgegliedert, sie sind aber mit dem Nachteil behaftet, daß der "Arbeitgeber" als Einheit nicht gut definiert ist. Aus diesem Grunde hat sich das SSB auch stark auf seine eigene Gewerbeerhebung gestützt - eine Register-Überprüfung, die jährlich ca. 130.000 Einheiten erfaßte - und auf die Ergebnisse seiner anderen regelmäßigen Erhebungen, die jährlich etwa 13.000 Änderungsmeldungen liefern. Das SSB plant, sich in Zukunft stärker auf die EE-Register zu stützen und arbeitet daher mit der Sozialversicherungsanstalt an der Weiterentwicklung dieser Register, um dafür zu sorgen, daß deren Berichteinheiten unzweideutig mit den im BOF verwendeten Einheiten korrespondieren.
21. Das allgemeine Problem bei diesen Register-Aktualisierungsverfahren besteht darin, daß sie zu einer Überschätzung der Population wirtschaftlich aktiver Einheiten führt. Es gibt wirkungsvolle Mittel zum Erkennen neugegründeter Einheiten aber nur unzureichende Hinweise auf Schließungen oder inaktive Einheiten. Die Prüfung verschiedener admini-

strativer Quellen liefert hierfür keine definitiven Antworten. Wenn eine Einheit keine MwSt mehr bezahlt, bedeutet dies nicht notwendigerweise, daß sie ihre Tätigkeit völlig eingestellt hat - vielleicht hat sie sich nur auf MwSt-freie Aktivitäten umgestellt. Und wenn ein Unternehmer bei der Sozialversicherung meldet, daß er keine Arbeitnehmer mehr beschäftigt, kann es sein, daß er sein Geschäft allein weiterführt. Andererseits kann eine Gesellschaft, die ihre Geschäftstätigkeit längst eingestellt hat, noch so lange im FR (und damit im ER) erscheinen, bis alle finanziellen Ansprüche abgegolten sind.

22. Das derzeitige BOF-System stammt aus dem Jahr 1965, und eine technische Aufbesserung ist überfällig. Das SSB hat daher begonnen, das derzeitige Register mit allen seinen Datenproblemen stillzulegen und sich auf die ab Januar 2000 vorgesehene Einführung eines neuen Systems vorzubereiten. Dabei bietet sich die Gelegenheit, die Vorzüge des neuen ER-Registernetzes voll zu nutzen und insbesondere das "Überwachungs"-System auszubauen, das das SSB eingeführt hatte, um zu prüfen, ob im ER eingetragene neue Einheiten tatsächlich wirtschaftlich aktiv sind. Die Hauptkomponenten dieses Überwachungssystems sind das MwSt-Register, die EE-Register, das Lohnsteuerregister und das Register der Jahresabschlüsse der Unternehmen. Ob die Erfassung der Selbständigen im neuen BOF verbessert werden kann, bleibt abzuwarten. Viele Selbständige arbeiten in nicht MwSt-pflichtigen Bereichen, beschäftigen keine Arbeitnehmer und unterliegen auch nicht der obligatorischen Eintragung im ER. Das SSB würde eine Ausweitung der MwSt-Pflicht begrüßen, um einen größeren Teil der Selbständigen abdecken zu können. Mit einer derzeit laufenden Aktion hofft man, eine größere Anzahl von ihnen im bestehenden ER-Netz aufzufinden.

Administrative Quellen für Konjunkturstatistiken

23. Das SSB erstellt zweimonatliche Statistiken über die Umsätze im verarbeitenden Gewerbe, in der Bauwirtschaft und im Handel. Diese Statistiken beruhen auf den zweimonatlichen Meldungen der Unternehmen an die MwSt-Ämter. Diese MwSt-Erklärungen enthalten Angaben über die von den Unternehmen zu zahlende MwSt, die MwSt-pflichtigen Umsätze, die von der MwSt freigestellten Umsätze, die geschuldete Investitionssteuer und den Verbrauch von investi-

tionssteuer-(statt MwSt-)pflichtigen Gütern. Da die gemeldeten Umsätze nicht auf Einheiten unterhalb der Unternehmensebene und auch nicht auf die verschiedenen Branchen aufgeteilt sind, in denen das meldende Unternehmen tätig ist, erfolgt die Aufschlüsselung der Umsätze aufgrund von Faktoren, die aus den Ergebnissen der jährlichen Unternehmensstrukturerhebung errechnet werden. Die Qualität der MwSt-Quelle gilt als sehr gut, die Erfassungsquote liegt bei ca. 98% der bei Konjunkturerhebungen abzudeckenden Aktivitäten. Andererseits sind die MwSt-Erklärungen wegen des Zweimonatstakts ihrer Verfügbarkeit als Quelle für streng monatliche Statistiken ungeeignet, und außerdem ist zu bedenken, daß die Meldungen sich auf Zeiträume beziehen, die beim Erscheinen der Daten bis zu drei Monate zurückliegen können.

24. Angesichts der Schwächen der MwSt-Quelle arbeitet das SSB derzeit an der Erstellung wesentlicher Konjunkturstatistiken hoher Qualität und Aktualität aus administrativen Quellen aufgrund eines alternativen, registergestützten Ansatzes. Eines der Ziele dieses "TSLO"-Projekts ist die Erfüllung der Bestimmungen der STS-Verordnung. Im Prinzip geht es darum, aus einer Kombination administrativer und statistischer Quellen Schätzwerte für geleistete Arbeitsstunden (T), Beschäftigung (S), Löhne und Gehälter (L) und Umsätze (O) zu konstruieren. Bei den administrativen Quellen handelt es sich um die EE-Register (für Beschäftigung und Wochenarbeitsstunden), die zweimonatliche Lohnsteuerabrechnung der Arbeitgeber (für Angaben über die Gesamteinkünfte der Arbeitnehmer) und das MwSt-Register (für die Umsätze). Für Freiberufler und sonstige nicht-MwSt-pflichtige Selbständige werden Einkommensteuerdaten benutzt. Die wichtigste statistische Quelle ist die Arbeitskräfteerhebung. Die Qualität der von der AE für die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung gelieferten Beschäftigungsdaten wird höher eingeschätzt als die der EE-Register; da letztere aber mehr Detailangaben enthalten, werden die beiden Quellen zusammen verwendet. Die Klassifizierung nach Wirtschaftszweigen für disaggregierte Daten wird dem BOF entnommen. Die Schätzungen für "S" werden bereits veröffentlicht, für "O" sind sie fertig, und für "L" und "T" werden sie derzeit mit den Spezialisten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung diskutiert.

Administrative Quellen für Unternehmensstrukturstatistiken

25. Bei seinen strukturellen Unternehmensstatistiken für das verarbeitende Gewerbe und für die Bauwirtschaft beschafft sich das SSB den Großteil der Daten durch Direktbefragung von Stichproben der in diesen beiden Sektoren tätigen Unternehmen. Die Industrienerhebung erfaßt alle Gewinnungs- und Verarbeitungsbetriebe ab 10 Beschäftigten. Bei der Baustatistik erfolgt die Stichprobenauswahl nach dem Zufallsprinzip, aber davon unabhängig werden in jeder NACE Rev.1-Klasse die jeweils 10 größten Unternehmen einbezogen. Um die Belastung der Unternehmen zu mildern und die erwarteten Informationen zu standardisieren, wird in bei beiden Erhebungen zunächst der einheitliche Finanzbericht zugrundegelegt, den die Unternehmen jährlich der Steuerbehörde einreichen. Dieser Bericht, der eine detaillierte Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung sowie die steuerliche Bewertung für eine Anzahl Positionen umfaßt, wurde in Zusammenarbeit zwischen der Steuerbehörde und dem SSB entwickelt. Die Unternehmen senden das Original dieses Berichts an die Steuerbehörde und eine Kopie an das SSB, das diese grundlegenden Abschlußdaten mit Hilfe einer entsprechenden Software automatisch aggregiert. Die vom SSB den Unternehmen zugesandten Fragebogen betreffen lediglich Informationen, die in den Finanzberichten nicht enthalten sind, wie z.B. über die geleisteten Arbeitsstunden, die Investitionen und den Energieverbrauch.
26. Schätzwerte für die Gesamtpopulation der Unternehmen und Betriebe ergeben sich durch Anwendung statistischer Methoden auf die aus administrativen Quellen gewonnenen Schlüsseldaten. Bei den meisten der in den ursprünglichen Ergebnissen nicht vertretenen Unternehmen handelt es sich um rechtsfähige Gesellschaften. Die benötigten Finanzdaten werden im Register der Jahresabschlüsse der eingetragenen Unternehmen hinterlegt - wenn auch in manchen Fällen erst bis zu 18 Monate nach Abschluß den betreffenden Rechnungsjahres. Für nicht rechtsfähige Unternehmen wie Alleingewerbetreibende, Personengesellschaften usw. dienen als Schätzquellen das MwSt-Register (für umsatzbezogene Variable) und die EE-Register (für beschäftigungsbezogene Variable). Weitere Verbesserungen der Schätzungen erwartete man als Ergebnis des

gemeinsamen Projekts des SSB und der Sozialversicherungsanstalt zur Bestimmung einheitlicher örtlicher Einheiten zur Erfassung der Beschäftigung.

27. Das SSB ist auch an anderen Projekten beteiligt, die sich auf die Nutzung administrativer Quellen für strukturelle Unternehmensstatistiken auswirken sollten. Das Register der Unternehmens-Jahresabschlüsse ist dabei, eine eigene Datenbank zu erstellen und wird voraussichtlich mit einer Pilotstudie im Zuge der 1999er Abschlüsse beginnen. In Übereinstimmung mit dem Statistikgesetz von 1989 hat das SSB eine führende Rolle in der Arbeitsgruppe gespielt, die sich mit der Entwicklung von Form und Zweck dieser Datenbank zu befassen hatte, und das SSB wird auch unbeschränkter Zugang zu dieser Datenbank haben. Parallel dazu startete die Steuerbehörde 1996 ein Projekt für ein "System zur Besteuerung der Unternehmenstätigkeit". Als Ziel dieses Projekts ist vorgesehen, daß die Jahresabschlüsse und steuerliche Informationen an eine administrative Datenbank übermittelt werden sollen, von der die entsprechend befugten Verwaltungsstellen die jeweils für ihre Zwecke benötigten Informationen abrufen können. Auch hier hat man sich als zentrale Datenbank für das Register der Jahresabschlüsse entschieden, mit dem mehr als 40 verschiedene Berichtstypen integriert werden sollen. Das SSB ist vor allem daran interessiert, daß das neue System Informationen liefern kann, die für die Erstellung unternehmensbezogener Statistiken benötigt werden. Vorläufigen Informationen zufolge könnte das angestrebte System um das Jahr 2000 betriebsfertig sein. Erfolg des Projekts vorausgesetzt, wäre es dann möglich, Jahresabschlußdaten und Angaben über die Tätigkeit der Unternehmen aus administrativen Registern zu entnehmen, was bedeuten würde, daß die integrierte SBD-Datenbank dann komplett wäre.
28. Abschließend ist zu erwähnen, daß die Ministerien für Finanzen und Industrie gemeinsam im Storting (dem norwegischen Parlament) einen Entwurf für ein neues Gesetz über die Jahresabschlüsse der Unternehmen eingebracht haben, das 1999 in Kraft treten soll. Das SSB ist zu statistischen Aspekten des Gesetzentwurfs mehrfach konsultiert worden, zumal es - ähnlich wie bei der Vierten Richtlinie - politischen Druck gibt, vor allem die KMU von statistischen Berichtspflichten zu entlasten. Ein Vertreter des SSB hat auch an den Sitzungen

des Ausschusses für die Standardisierung der Rechnungslegung teilgenommen, der einen neuen (nicht-obligatorischen) Abschlußrahmen entworfen hat. In beiden Fällen vertrat das SSB den Standpunkt, daß als Mindestforderung eine einheitliche Definition der Variablen anzustreben sei. Dabei müsse auch darauf geachtet werden, daß die in der Rechnungslegung der Unternehmen verwendeten Definitionen mit denen kompatibel sind, die für die Erstellung von Unternehmensstatistiken benötigt werden. Auf diese Weise könnten die bisher über statistische Erhebungen gesammelten Informationen in Zukunft direkt dem Rechnungswesen der Unternehmen entnommen werden, womit die Berichtspflichten auf ein Minimum reduziert würden und zugleich für einheitlich definierte Variable für Unternehmensstatistiken und sonstige Analysen gesorgt wäre.

Besonderheiten des norwegischen Systems

29. Im Hinblick auf die Nutzung administrativer Quellen für statistische Zwecke interessieren insbesondere die folgenden Merkmale des norwegischen Statistiksystems:
- 1) ein rechtlicher Rahmen, der dem SSB eine proaktive Rolle bei der Planung, Durchführung und Entwicklung administrativer Quellen zuerkennt, um zu gewährleisten, daß statistische Erfordernisse angemessen berücksichtigt werden;
 - 2) die Integration in ein Registernetz, dessen Kern das Zentrale Koordinierungsregister rechtlicher Einheiten (ER) bildet;
 - 3) die zunehmende Verwendung einheitlicher Organisationsnummern in amtlichen Registern, parallel zu dem bereits etablierten System persönlicher Kennnummern;
 - 4) die derzeit laufende Entwicklung eines integrierten Datenbanksystems zur Erstellung von Konjunkturstatistiken mit Hilfe administrativer Daten über Beschäftigung, geleistete Arbeitsstunden, Löhne und Gehälter und Umsätze (MwSt);
 - 5) die Nutzung der von den Unternehmen mit ihren Steuererklärungen eingereichten Jahresabschlüsse als Kern für das System der strukturellen Unternehmensstatistik.

Literatur- und Quellenangaben

"*The Statistics Act of 16 June 1989*", in: Statistics Norway Nr. 54 (im Anhang: die Verordnung von 1990)

S.Gaasemyr: "*Statistical and Accounting Co-ordination - Statistics Norway*" Beitrag zum Seminar zur Koordinierung von Statistik und Rechnungslegung, Luxemburg, Sept. 1994.

Y.Bergstrom: "*The register of legal units. Consequences for economic statistics and the Central Register of Establishments and Enterprises*" Beitrag zum 9. Internationalen Runden Tisch über Wirtschaftserhebungen, Örebro (Schweden), Sept. 1995.

H. Utne: "*Quality issues involved in producing labour market statistics*" in: Statistics Norway Documentation Series, Juni 1996.