
SACHVERSTÄNDIGENRAT
zur Begutachtung der
gesamtwirtschaftlichen Entwicklung



**VIERZIG JAHRE
SACHVERSTÄNDIGENRAT**

1963 – 2003

Sachverständigenrat und Statistisches Bundesamt: 40 Jahre Zusammenarbeit

Vorbemerkung

Das Statistische Bundesamt erledigt neben seinen Aufgaben, die im Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz) und in zahlreichen nationalen und internationalen Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien für einzelne statistische Erhebungen aufgeführt sind, ganz spezielle Aufgaben, so auch die einer Geschäftsstelle für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR). Im Jahr 2003 unterstützt das Statistische Bundesamt den Sachverständigenrat nun schon vier Jahrzehnte. Aus diesem Anlass soll mit dem nachfolgenden Beitrag dieser Aspekt, der in der Öffentlichkeit nur einigen Experten bekannt ist, näher dargestellt werden.

1. Vorgeschichte des Sachverständigenrates

Anfang der fünfziger Jahre wurde im wirtschaftspolitischen Umfeld diskutiert, neben den schon bestehenden Wissenschaftlichen Beiräten bei den Bundesministerien der Finanzen und für Wirtschaft ein unabhängiges Beratungsgremium zu schaffen, dessen Aufgabe es sein sollte, durch professionelle Politikberatung auf eine rationale Wirtschaftspolitik hinzuwirken. In den jeweiligen Vorschlägen zur Bildung eines solchen Gremiums war das Statistische Bundesamt immer als ein wichtiger integraler Bestandteil vorgesehen.³²

Die in den Jahren 1950 bis 1963 bekannt gewordenen Überlegungen für ein solch geratetes Gremium hat Helmstädter in einem Aufsatz über „Die Vorgeschichte des Sachverständigenrates und ihre Lehren“ dargestellt. Dabei hat er acht Projekte in zeitlicher Abfolge aufgeführt, die sehr anschaulich die Entstehungsgeschichte des Sachverständigenrates aufzeigen und dann letztlich zur Errichtung des Rates in seiner jetzigen Form geführt haben.³³

So wurden im Jahr 1958 die Pläne für die Errichtung eines wirtschaftspolitischen Politikberatungsgremiums erstmalig intensiv diskutiert und Bundeswirtschaftsminister Erhard beauftragte die Professoren Wilhelm Kromphardt, Erich Preiser und Heinz Saueremann mit der Aufgabe, die Konzeption für ein solches Beratergremium zu erarbeiten. Die drei Wissenschaftler

* Geschäftsführer beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Der Autor dankt Diplom-Ökonom Bernd Schmidt für wertvolle Hinweise.

³² Wegener, K. (1981) Im Blickpunkt: Sachverständigenrat und Konjunktur- und Wachstumspolitik der Bundesregierung seit 1964, Aachener ökonomische Studien, Band 6, Frankfurt/Main

Barth, H. J. (1983) Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, in: WISU 6/83, S. 269 ff.

Ott, A. E. (1988) Der erste Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Einige Reminiszenzen; in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 205, S. 1 ff.

Nützenadel, A. (2002) Wissenschaftliche Politikberatung in der Bundesrepublik. Die Gründung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage (richtig: Entwicklung), in: Vierteljahreshefte für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Heft 3, S. 288 ff.

³³ Helmstädter, E. (1996) Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft: Ordnung und Dynamik des Wettbewerbs, Münster, S. 267 ff.

trafen sich im Mai 1958 in Gauting bei München; das Ergebnis der Besprechung wurde wenig später an den Auftraggeber weitergeleitet.³⁴

Nach den Vorstellungen der drei Professoren sollte wesentliche Aufgabe des Sachverständigenrates zur „Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ die Erstellung eines halbjährlichen Berichts – jeweils in den Monaten April und Oktober – mit einer Darstellung der wirtschaftlichen Entwicklung des abgelaufenen Halbjahres, der hierbei aufgetretenen Spannungen und der sich daraus ergebenden wirtschaftspolitischen Problematik sein. Weiter wurde vorgeschlagen, dass Grundlage eines solchen Berichts die im Statistischen Bundesamt damals in Arbeit befindliche Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung sein sollte, die für diesen Zweck weiterentwickelt und für analytische Alternativrechnungen ausgebaut werden müsste. Auch bei den Vorschlägen zur Organisation und zur Arbeitsweise eines solchen Rates sollte das Statistische Bundesamt einen zentralen Platz einnehmen; nicht nur, dass das Statistische Bundesamt neben drei Professoren und vier wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten dem Sachverständigenrat als Mitglied angehören sollte, vielmehr forderten die Berichtsersteller auch, dass der Rat seine Aufgaben nur erfüllen könnte, wenn im Statistischen Bundesamt eine Stelle geschaffen wird, deren Inhaber nicht nur die Geschäfte des Sachverständigenrates führt, sondern vor allem die Arbeit des Rates mit den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamtes koordiniert; auch müssten insbesondere die für die Arbeit des Rates notwendigen Alternativrechnungen durchgeführt werden.³⁵ Das Statistische Bundesamt sollte also mit den Aufgaben einer Geschäftsstelle für den Sachverständigenrat betraut werden; die Sitzungen des Rates sollten im Statistischen Bundesamt in Wiesbaden stattfinden und nicht in der damaligen Regierungszentrale Bonn. In den nachfolgenden vier Jahren wurde das Projekt allerdings nicht weiter intensiv verfolgt.

2. Der Sachverständigenrat in seiner jetzigen Form

2.1 Der Weg zur gesetzlichen Grundlage

Im Jahr 1962 gewann dann die Diskussion durch neue Vorschläge für die Etablierung eines unabhängigen Gremiums zur Versachlichung der wirtschaftspolitischen Auseinandersetzungen hauptsächlich von politischer Seite neue und klarere Konturen. In einem Initiativantrag der Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und FDP wurden diese Vorschläge zur Etablierung eines wirtschaftswissenschaftlichen Beratergremiums erstmalig in einen Gesetzentwurf mit dem Titel „Entwurf zum Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ umgesetzt, der schon viel Ähnlichkeit mit dem dann ein Jahr später verabschiedeten Gesetz hatte. Der Deutsche Bundestag hat diesen am 26. Juni 1962 eingebrachten Gesetzentwurf in seiner Sitzung am 25. Oktober 1962 in erster Lesung beraten und wegen größerer Kontroversen dann an den Wirtschaftsausschuss überwiesen.

Ein Vergleich dieses Gesetzentwurfs mit dem zur Zeit gültigen Sachverständigenratsgesetz zeigt einige interessante Aspekte: So war in diesem Entwurf vorgesehen, dass die ersten

³⁴ Ott, A. E. (1998), a. a. O., S. 4 ff. (Anhang 1)

³⁵ Ott, A. E. (1998), a. a. O., S. 5

Mitglieder des Gremiums von der Bundesregierung berufen werden, nach drei Jahren erstmals ein Mitglied ausscheidet und dann die aktuellen Mitglieder im Sachverständigenrat selbst ein neues Mitglied für die Dauer von fünf Jahren auswählen. Das neu ausgewählte Mitglied hätte dann seine Mitgliedschaft im Sachverständigenrat dadurch erworben, dass es die Annahme der Wahl gegenüber der Bundesregierung erklärt (siehe § 6). Im Paragraphen 9 war auch festgelegt, dass die Geschäftsführung des Sachverständigenrates dem Präsidenten des Statistischen Bundesamtes übertragen wird und dieser ein ständiges Sekretariat errichtet, dem wissenschaftliche Mitarbeiter in der erforderlichen Anzahl angehören.³⁶

Die Beratungen im Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages verliefen in den nachfolgenden Monaten schleppend, obwohl von allen Institutionen, so auch von beiden Tarifvertragsparteien diesem Vorhaben breite Zustimmung entgegengebracht wurde.³⁷ Im Mittelpunkt der Meinungsverschiedenheiten standen die im Paragraphen 2 aufgeführten Aufgaben und die Grenzen für die Gutachten.³⁷ Allgemeiner Konsens und entscheidend für die Wirksamkeit des Sachverständigenrates sollte die uneingeschränkte Sicherung seiner Unabhängigkeit gegenüber allen politischen Einflüssen sein.³⁸ In seiner Sitzung am 26. Juni 1963 wurde dann vom Deutschen Bundestag das von den Fraktionen der Regierungskoalition eingebrachte „Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ (SVRG) in der vom Wirtschaftsausschuss geänderten Fassung einstimmig verabschiedet und am 13. August 1963 verkündet.^{40, 41}

Die ersten Mitglieder des Sachverständigenrates konnten bedingt durch einen Regierungswechsel vom Bundespräsidenten erst sieben Monate nach Verabschiedung des Gesetzes auf Vorschlag der Bundesregierung berufen werden. Es waren dies die Professoren Bauer (Essen), Giersch (Saarbrücken) und Meyer (Bonn) sowie der Arbeitsdirektor und Staatsminister a. D. Dr. Koch (Dortmund) sowie der Wirtschaftsprüfer und Staatssekretär a. D. Dr. Binder (Stuttgart). Die erste Ratssitzung fand am 28. Februar 1964 anlässlich der Übergabe der Ernennungsurkunden in Bonn statt; das erste Jahresgutachten wurde am 15. November 1964 unter dem Titel „Stabiles Geld – Stetiges Wachstum“ der Bundesregierung vorgelegt.⁴²

Seit seinem Inkrafttreten am 14. August 1963 hat das Gesetz nur zwei Änderungen in den Jahren 1966 und 1967 erfahren, beide den Paragraphen 6 betreffend. So wurde zuletzt im Rahmen des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Sta-

³⁶ Deutscher Bundestag, 4. Wahlperiode, Drucksache IV/540 vom 26. Juni 1962

³⁷ Gutachtergremium in eigener Regie?, in: Der Volkswirt vom 22. Februar 1963

³⁸ Sachverständigenrat liegt nicht auf Eis – Sitzung des Wirtschaftsausschusses am 22. Mai – Paragraph 2 macht Kopfzerbrechen; in: Handelsblatt vom 13. Mai 1963

³⁹ Schriftlicher Bericht des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestages zu Drucksache IV/1320 vom 21. Juni 1963

⁴⁰ Schlecht, O. (1963) Was soll und kann der Sachverständigenrat leisten? – Die Aufgaben des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 125 vom 18. Juli 1963, S. 1113

⁴¹ Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963 (BGBl. I S. 685) – siehe vollständiger Wortlaut des Gesetzes in dieser Veröffentlichung, S. 123 ff.

⁴² Verzeichnis der bisher erschienenen Gutachten des Sachverständigenrates; siehe in dieser Veröffentlichung, S. 128 ff.

bilitätsgesetz) die Bundesregierung als „erster“ Adressat der Gutachten des Rates festgelegt, außerdem wurde neu geregelt, dass das Jahresgutachten nicht wie vorher „nach acht Wochen“ sondern nun unverzüglich nach der Übergabe an die Bundesregierung auch den gesetzgebenden Körperschaften vorgelegt werden muss sowie gleichzeitig die Veröffentlichung durch den Sachverständigenrat zu erfolgen hat. Des Weiteren wurde bestimmt, dass die Bundesregierung nun spätestens nach acht Wochen in ihrem Jahreswirtschaftsbericht zum Jahresgutachten Stellung nehmen muss.

2.2 Die Institution

Durch das Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wurde somit ein Gremium geschaffen, in dem unabhängige Fachleute (Wissenschaftler oder Praktiker mit besonderen wirtschaftswissenschaftlichen Kenntnissen und volkswirtschaftlichen Erfahrungen) die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland periodisch begutachten und zur Erleichterung der Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit beitragen sollen (§ 1 Abs. 1 SVRG).

Der Gesetzgeber hat den Sachverständigenrat im Gegensatz zu dem seit 1946 bestehenden amerikanischen Council of Economic Advisers und zu anderen in Europa bekannten wirtschaftspolitischen Beratergremien, wie zum Beispiel den Conseil d'analyse économique in Frankreich,⁴³ als unabhängige Institution geschaffen und er hat diese Unabhängigkeit auf doppelte Weise gesichert. So ist der Rat in seiner Tätigkeit nur dem durch das Gesetz begründeten Auftrag verpflichtet und an keinerlei Weisungen gebunden (§ 3 Abs. 1 SVRG). Seine Mitglieder dürfen weder der Regierung, noch einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Bundeslandes, noch sonst dem öffentlichen Dienst angehören, es sei denn als Hochschullehrer oder als Mitarbeiter eines wirtschafts- oder sozialwissenschaftlichen Forschungsinstituts. Sie dürfen auch nicht Repräsentanten oder Mitarbeiter eines Wirtschaftsverbandes, einer Arbeitgeberorganisation oder einer gewerkschaftlichen Organisation sein; das heißt, es besteht eine strikte Inkompatibilität mit bestimmten öffentlichen Ämtern und Tätigkeiten für privatrechtliche Verbände (§ 1 Abs. 3 SVRG).

Der Sachverständigenrat besteht aus fünf Mitgliedern, die auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten für die Dauer von fünf Jahren berufen werden. Wiederberufungen sind zulässig. Außerdem sind die Mitglieder berechtigt, ihr Amt durch Erklärung gegenüber dem Bundespräsidenten niederzulegen (§ 1 Abs. 2 und 3, § 7 SVRG). In den zurückliegenden Jahrzehnten waren außer in der Anfangszusammensetzung mit dem Wirtschaftsprüfer Binder und dem Arbeitsdirektor Koch nur Wirtschaftsprofessoren Mitglieder im Sachverständigenrat. Über die personelle Zusammensetzung des Rates seit 1964 und die jeweils für den Rat tätigen Generalsekretäre informiert die Übersicht 1. Dabei sind die Jahre, die einzelne Ratsmitglieder das Amt des Vorsitzenden inne hatten, blau gekennzeichnet.

⁴³ Siehe auch Wiegand, W., Politikberatung im internationalen Vergleich, in dieser Veröffentlichung, S. 67 ff.

Übersicht 1: Die Mitglieder im Sachverständigenrat seit seiner Gründung

Jahr ¹⁾	Mitglieder des Sachverständigenrates					nachrichtlich: General- sekretäre
1964	Koch, H. bis 5/69 ^{a)}	Giersch, H. bis 2/70	Meyer, F. W. bis 2/66	Bauer, W. bis 7/74 ^{c)}	Binder, P. bis 2/68	Sievert, O.
1965			Stützel, W. 2/66 - 9/68 ^{a)}			
1966						Kloten, N. 6/69 - 4/76 ^{b)}
1967	Köhler, C. 12/69 - 2/74	Sievert, O. 5/70 - 2/85	Gutowski, A. 12/70 - 2/78	Barth, H. J.		
1968					Scherhorn, G. 5/74 - 2/79	Fels, G. 6/76 - 2/82
1969	Glastetter, W. 8/79 - 8/81 ^{a)}	Schneider, H. K. 7/82 - 2/92	Pohmer, D. 7/84 - 2/91	Albach, H. 5/78 - 2/83		
1970					Krupp, H.-J. 3/82 - 2/84	Hesse, H. 3/85 - 11/88 ^{b)}
1971	Mertens, D. 3/84 - 2/86	Hax, H. 3/89 - 2/00	Siebert, H. 1/91 - 2/03	van Suntum, U.		
1972					Pohl, R. 7/86 - 2/94	Donges, J. 4/92 - 2/02
1973	Franz, W. 5/94 - 2/99	Rürup, B. seit 3/00	Wiegard, W. seit 3/01	Siefert, H. 1/91 - 2/03		
1974					Kromphardt, J. seit 3/99	Weber, A. A. seit 3/02
1975	Ulbrich, J.					
1976		Ulbrich, J.				
1977	Ulbrich, J.					
1978		Ulbrich, J.				
1979	Ulbrich, J.					
1980		Ulbrich, J.				
1981	Ulbrich, J.					
1982		Ulbrich, J.				
1983	Ulbrich, J.					
1984		Ulbrich, J.				
1985	Ulbrich, J.					
1986		Ulbrich, J.				
1987	Ulbrich, J.					
1988		Ulbrich, J.				
1989	Ulbrich, J.					
1990		Ulbrich, J.				
1991	Ulbrich, J.					
1992		Ulbrich, J.				
1993	Ulbrich, J.					
1994		Ulbrich, J.				
1995	Ulbrich, J.					
1996		Ulbrich, J.				
1997	Ulbrich, J.					
1998		Ulbrich, J.				
1999	Ulbrich, J.					
2000		Ulbrich, J.				
2001	Ulbrich, J.					
2002		Ulbrich, J.				
2003	Ulbrich, J.					
2004		Ulbrich, J.				

1) "Ratsjahr" vom 1. März bis 28./29. Februar (§ 7 Abs. 1 und 2 SVRG). Erstberufungen im Januar 1964. - Lücken bei den Berufungszeiten sind bedingt durch Verzögerungen im Berufungsverfahren. - 2) Die blau unterlegten Felder bezeichnen die Amtszeit des jeweiligen Ratsmitglieds als Vorsitzender. - a) Ausgeschieden aufgrund einer eigenen Erklärung gegenüber dem Bundespräsidenten (§ 7 Abs. 3 SVRG). - b) Ausgeschieden aufgrund § 1 Abs. 3 SVRG (zum Beispiel: Berufung in das Direktorium der Deutschen Bundesbank oder zum Präsidenten einer Landeszentralbank). - c) Während der Berufszeit verstorben.

2.3 Der gesetzliche Auftrag

Im Rahmen seiner Aufgaben hat der Sachverständigenrat jährlich ein Gutachten (Jahresgutachten) zu erstellen, das der Bundesregierung bis zum 15. November zuzuleiten ist. Das Jahresgutachten wird den gesetzgebenden Körperschaften (Bundestag und Bundesrat) von der Bundesregierung unverzüglich vorgelegt und zum gleichen Zeitpunkt vom Sachverständigenrat veröffentlicht. Innerhalb von acht Wochen hat die Bundesregierung in ihrem Jahreswirtschaftsbericht gegenüber Bundestag und Bundesrat zu den Inhalten des Gutachtens Stellung zu nehmen und dabei darzulegen, welche wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen sie aus dem Gutachten zieht (§ 6 Absatz SVRG).

Darüber hinaus hat der Gesetzgeber dem Sachverständigenrat aufgegeben, im Falle aktueller Fehlentwicklungen ein zusätzliches Gutachten (Sondergutachten) zu erstatten (§ 6 Absatz 2 Satz 1 SVRG); auch die Bundesregierung selbst kann den Sachverständigenrat mit der Erstellung zusätzlicher Gutachten beauftragen (§ 6 Absatz 2 Satz 2 SVRG).

Der Sachverständigenrat soll in seinen Gutachten nicht nur die gesamtwirtschaftliche Lage und deren absehbare Entwicklung (Prognose) darstellen, sondern auch untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können. In die Untersuchung sollen auch die Bildung und die Verteilung von Einkommen und Vermögen einbezogen werden. Insbesondere soll der Sachverständigenrat die Ursache von aktuellen und möglichen Spannungen zwischen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und dem gesamtwirtschaftlichen Angebot aufzeigen, welche die vier oben genannten gesamtwirtschaftlichen Ziele gefährden. Bei der Untersuchung sollen jeweils verschiedene Annahmen zugrunde gelegt und deren unterschiedliche Wirkungen dargestellt und beurteilt werden. Der Sachverständigenrat soll Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder deren Beseitigung aufzeigen, jedoch keine Empfehlung für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen aussprechen (§ 2 SVRG).

Die Beschlüsse des Sachverständigenrates bedürfen der Zustimmung von mindestens drei Mitgliedern (§ 8 Abs. 1 SVRG). Vertritt bei der Abfassung der Gutachten eine Minderheit zu einzelnen Fragen eine von der Mehrheit abweichende Meinung, so hat sie die Möglichkeit, diese in den Gutachten zum Ausdruck zu bringen (Minderheitsvotum – § 3 Abs. 2 SVRG).

Zur Durchführung seines Auftrags gibt der Sachverständigenrat gemäß seines Gesetzes (§ 4 SVRG) ihm geeignet erscheinende Personen, insbesondere Vertreter von Organisationen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens, Gelegenheit, in Anhörungen zu Fragen des Rates Stellung zu nehmen, zu nennen wären zum Beispiel der Deutsche Gewerkschaftsbund, die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, der Bundesverband der Deutschen Industrie, der Deutsche Industrie- und Handelskammertag. Außerdem hört der Rat die fachlich zuständigen Bundesminister und den Präsidenten der Deutschen Bundesbank; im Gegenzug sind diese auf ihr Verlangen hin vom Sachverständigenrat zu hören (§ 5 Abs. 1 und 2 SVRG). Daneben ist in § 5 des Gesetzes auch geregelt, dass die Behörden des Bundes und der Länder Amtshilfe leisten müssen.

2.4 Die Ausgestaltung des gesetzlichen Auftrags

Den Schwerpunkt seines Auftrags der wirtschaftspolitischen Beratung sieht der Sachverständigenrat neben der Analyse der gesamtwirtschaftlichen Lage und der Prognose der absehbaren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Beurteilung der Wirtschaftspolitik, sowohl in ihren Grundlinien, als auch in den wichtigen Bereichen Geldpolitik, Finanzpolitik, Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik. Das Verbot, Empfehlungen für bestimmte Maßnahmen auszusprechen, steht einer wertenden Beurteilung wirtschaftspolitischer Entscheidungen nicht entgegen, da dem Sachverständigenrat aufgegeben ist, Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung und Beseitigung aufzuzeigen.

Während in den Anfangsjahren des Rates eine mehr kurzfristig angelegte Prozesssteuerung verfolgt wurde, stehen seit den siebziger Jahren zunehmend mittelfristig und ordnungspolitisch ausgerichtete Überlegungen, Themen und Konzeptionen im Rahmen einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik im Vordergrund. So beziehen sich die wirtschaftspolitischen Kernaussagen der Jahresgutachten heute vor allem auf ordnungspolitische Fragen. Eine besondere Rolle spielen Forderungen nach einer beschäftigungsorientierten Lohnpolitik, einer konsequent auf den Geldwert ausgerichteten Geldpolitik, einer Konsolidierung der Staatsfinanzen mittels einer Revision der Staatstätigkeit, sowie die Forderungen nach verstärkter Privatisierung, Deregulierung und Umstrukturierung des Steuersystems zu Gunsten der Schaffung von Arbeitsplätzen. Dabei hat der Rat im Zusammenhang mit der Behandlung grundsätzlicher wirtschaftspolitischer Fragestellungen auch zu speziellen Bereichen, zum Teil sehr ausführlich, Stellung genommen, so zum Beispiel in den Jahresgutachten des letzten Jahrzehnts zu den Bereichen Soziale Sicherung, Umwelt- und Verkehrspolitik, Energiepolitik, Strukturpolitik, Regionalpolitik, Bildungspolitik und Technologiepolitik.

Die Sondergutachten des Sachverständigenrates waren in den zurückliegenden Jahren teils der Beurteilung der jeweiligen konjunkturellen Situation, teils aber auch speziellen wirtschaftspolitischen Fragen gewidmet, so etwa Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre zu den Auseinandersetzungen über feste und flexible Wechselkurse, Ende 1973 zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der ersten Ölpreiskrise, zu Beginn der neunziger Jahre zu möglichen Fehlentwicklungen im Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen Einigungsprozess Deutschlands und im Jahr 1995 aufgrund eines speziellen gesetzlichen Auftrags zur Kompensation der Arbeitgeberbelastung im Rahmen der Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung.

Eng mit der Ausgestaltung des gesetzlichen Auftrags sind auch die Aufgaben des Statistischen Bundesamtes für den Sachverständigenrat und für seine Gutachten verbunden. Dazu und zur Bedeutung der Statistik wird im nachfolgenden Abschnitt 3 ausführlich Stellung genommen.

2.5 Die Organisation und die Finanzierung

Der Sachverständigenrat wird bei der Erfüllung seines Auftrags durch einen Stab von neun wissenschaftlichen Mitarbeitern sowie durch das Statistische Bundesamt als seine

Geschäftsstelle unterstützt. Die Übersicht 2 zeigt die aktuelle Organisationsstruktur des Sachverständigenrates. Während in den anfänglichen Vorstellungen für ein solches Gremium das Statistische Bundesamt vertreten durch seinen Präsidenten als Mitglied vorgesehen war, sind dann im endgültigen Gesetz die Aufgabenbereiche der Geschäftsstelle stringenter auf administrative Aufgaben und Statistikaufgaben festgelegt worden (§ 9 SVRG).

Trotz der enger gefassten Aufgabenbereiche wurde nach Verabschiedung des Gesetzes in ersten Kommentierungen diese Regelung auch kritisch betrachtet. So äußerten zum Beispiel Zweig/Degner (1964) Bedenken, das Statistische Bundesamt könnte als Obere Bundesbehörde an Weisungen der Bundesregierung gebunden sein und deshalb bei der Auswahl des statistischen Materials Beschränkungen unterworfen werden.⁴⁴ Solche Befürchtungen waren jedoch, wie die vergangenen Jahrzehnte gezeigt haben, völlig unbegründet; vielmehr hat der Sitz des Sachverständigenrates im Statistischen Bundesamt die analytischen Arbeiten des Rates vielfältig unterstützt, angeregt und damit auch erleichtert.

Die Kosten des Sachverständigenrates trägt der Bund (§ 11 Abs. 2 SVRG). Im Einzelnen sind die dem Rat zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel und Personalstellen im jeweiligen Bundeshaushalt im Titel 0608 „Statistisches Bundesamt“ – also innerhalb des Titels des Bundesministeriums des Innern – als Titelgruppe 03 aufgeführt; so kann der Sachverständigenrat zum Beispiel im Jahr 2003 gemäß Haushaltsgesetz 2003 über Mittel in Höhe von etwa 1,7 Millionen Euro verfügen.⁴⁵

3. Die Aufgaben des Statistischen Bundesamtes

Nach § 9 des Sachverständigenratsgesetzes in Verbindung mit der Geschäftsordnung des Rates sind Art und Inhalt der Tätigkeiten des Statistischen Bundesamtes als Geschäftsstelle für den Sachverständigenrat zweigeteilt: Sie bestehen zum einen in der Vermittlung und Zusammenstellung von Quellenmaterial (Statistikaufgaben), das heißt in der Bereitstellung und Aufarbeitung aller statistischen Anforderungen des Rates, zum anderen in der Erledigung der anfallenden Verwaltungsaufgaben (administrative Aufgaben).

3.1 Administrative Aufgaben

Ziel der Arbeiten der Geschäftsstelle ist es, dem Sachverständigenrat optimale Arbeitsbedingungen und Unterstützung bereitzustellen. Das Statistische Bundesamt hat die Erledigung der Aufgaben für den Sachverständigenrat so geregelt, dass innerhalb des Amtes eine sogenannte Verbindungsstelle eingerichtet wurde, die mit acht Personen – zwei Mitarbeiter im höheren Dienst (Geschäftsführer und stellvertretender Geschäftsführer), vier statistische Sachbearbeiter und zwei Bürosachbearbeiterinnen – besetzt ist. Die Wichtigkeit der Aufgaben der Verbindungsstelle wird dadurch zum Ausdruck gebracht, dass diese Arbeitsgruppe unmittelbar dem Präsidenten des Statistischen Bundesamtes unterstellt ist. Die intensive Un-

⁴⁴ Zweig, G./Degner, J. (1964) Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates, in: Sparkasse Heft 6 vom 15. März 1964, S. 85

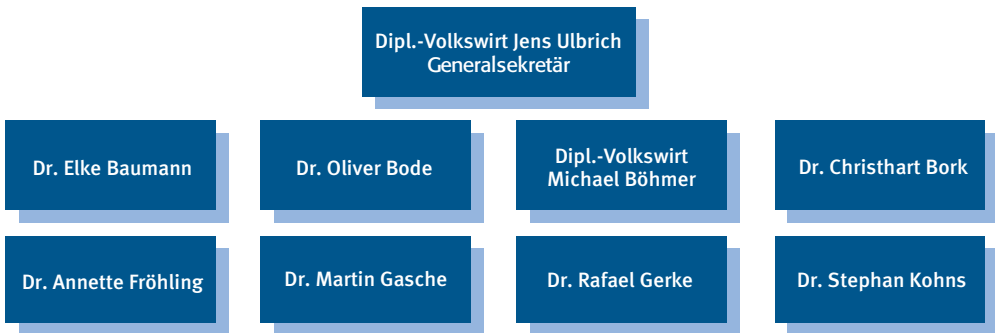
⁴⁵ Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2003 (Haushaltsgesetz 2003) vom 5. Mai 2003 (BGBl. I S. 574)

Übersicht 2: Die Organisationsstruktur des Sachverständigenrates*

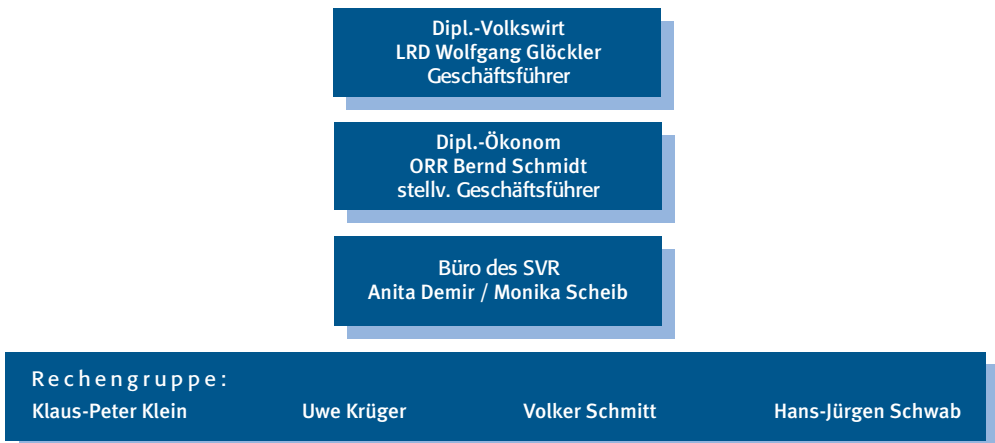
Mitglieder des Sachverständigenrates



Wissenschaftlicher Mitarbeiterstab



Geschäftsstelle (Verbindungsstelle zum Statistischen Bundesamt)



* Stand September 2003

terstützung zeigt sich auch darin, dass neben der Verwaltungsabteilung und der IT-Abteilung alle Fachabteilungen des Amtes dem Rat bei Fragen, Diskussionen und Wünschen offen stehen und die Anliegen des Rates immer mit großer Priorität erledigen. Besonders intensiv ist die Zuarbeit in den letzten Wochen der Erstellung des Jahresgutachtens. Für diesen Zeitraum hat sich die Regelung bewährt, dass der Rat neben den ganzjährig für ihn tätigen Mitarbeiter der Verbindungsstelle auf einen Kreis ausgewählter und fachlich sehr qualifizierter statistischer Sachbearbeiter aus dem Statistischen Bundesamt zurückgreifen kann, die direkt Textteile der Jahresgutachten und die darin enthaltenen Tabellen und Schaubilder technisch und statistisch-inhaltlich betreuen.

Das Statistische Bundesamt stellt für die permanent in der Verbindungsstelle arbeitenden Mitarbeiter des Amtes sowie für die neun wissenschaftlichen Mitarbeiter des Rates, an der Spitze der Generalsekretär, und auch für die Mitglieder des Sachverständigenrates an seinem Hauptsitz in Wiesbaden die räumliche und technische Ausstattung zur Verfügung. Die wissenschaftlichen Mitarbeiter des Rates sind ganzjährig in Wiesbaden für den Rat tätig, während die Ratsmitglieder zu den Sitzungen nach Wiesbaden kommen; das heißt jedoch an etwa 70 Tagen eines Jahres. Dabei ist beim Sachverständigenrat ein Kalenderjahr in der Regel „zweigeteilt“: In der ersten Jahreshälfte, in der neben der aktuellen Konjunkturbeobachtung die konzeptionellen und empirischen Vorarbeiten für das Jahresgutachten geleistet werden, tagt der Rat, wenn keine Sondergutachten erstellt werden, in jedem Monat an zwei bis drei Tagen, während die Ratsmitglieder von September bis zur Veröffentlichung des Jahresgutachtens Mitte November fast durchgehend in Wiesbaden anwesend sind.

Was muss man sich unter „Erledigung aller anfallenden Verwaltungsaufgaben“ vorstellen, die die Verbindungsstelle quasi als „ständiges Sekretariat“ des Rates in enger Zusammenarbeit mit den Abteilungen des Statistischen Bundesamtes koordiniert und erledigt? Hierzu zählen im Grunde alle sonstigen Arbeiten, die beim Vollzug der Erstellung der Gutachten des Rates anfallen, also Verwaltungsangelegenheiten im engeren Sinne, wie etwa die Durchführung und Überwachung von Personal- und Haushaltsangelegenheiten in Zusammenhang mit der Tätigkeit der Ratsmitglieder und der wissenschaftlichen Mitarbeiter oder die Feststellung von kassenwirksamen Vorgängen in Zusammenhang mit den Haushaltsmitteln des Sachverständigenrates; außerdem gehören dazu noch eine Fülle von Verwaltungsaufgaben im weiteren Sinne, wie etwa die Führung des Schriftverkehrs und anderer Sekretariatsarbeiten jeglicher Art. Auch weite Teile der Pressearbeit für den Rat werden über die Verbindungsstelle koordiniert und durchgeführt, wie auch die Pflege der Homepage des Sachverständigenrates (www.sachverstaendigenrat.org).

Der Druck und die Veröffentlichung der Gutachten des Rates zählen aus technischer und organisatorischer Sicht zu den großen Herausforderungen für die Verbindungsstelle. Beide waren in den zurückliegenden vier Jahrzehnten gravierenden Entwicklungen unterworfen, die natürlich in engem Zusammenhang mit den technischen Fortschritten bei der Text- und Datenverarbeitung gesehen werden müssen. So ist der Umfang der Jahresgutachten seit Ende der sechziger Jahre von 180 Druckseiten (Jahresgutachten 1968/69) auf zuletzt über 500 Seiten (Jahresgutachten 2002/03) angewachsen. In den Anfängen des Rates hätte diese Text- und Datenmengen in den letzten beiden Monaten der Endarbeiten am Jahresgutachten al-

lein schon technisch nicht bewältigt werden können, geschweige denn in einem so kurzen Zeitraum.

Die Art der Veröffentlichung der Gutachten hat sich im Zeitablauf ebenfalls beträchtlich geändert. Während noch vor einigen Jahren in den ersten Tagen nach der Übergabe des Jahresgutachtens bis zur Vorlage der Druckfassung nur ausgewählten Vertretern des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, der Bundesregierung sowie einer eng begrenzten und ausgewählten Öffentlichkeit das Gutachten als Manuskriptfassung zur Verfügung gestellt und somit nur ein Bruchteil der aktuellen Nachfrage bedient werden konnte, kann nunmehr seit 1999 jeder Interessent über die Web-Seiten des Sachverständigenrates im Internet zeitgleich mit der Übergabe des Gutachtens an die Bundesregierung das komplette Jahresgutachten einsehen und downloaden. Die Nachfrage ist außerordentlich groß; so verzeichnete der Rat zum Beispiel in den ersten vier Wochen nach Veröffentlichung des Jahresgutachtens 2002/03 insgesamt über 1,2 Millionen Zugriffe auf seine Homepage. Das Internet zeigt sich als positiver „Werbeträger“ auch daran, dass parallel zu diesem neuen Angebot die Nachfrage nach der Druckfassung der Gutachten ebenfalls stark zugenommen hat.

Die eigentliche Drucklegung des Gutachtens gehört auch zum Aufgabenbereich der Verbindungsstelle und nimmt mehrere Wochen in Anspruch. In der Regel liegt dann das Jahresgutachten Mitte Dezember in gedruckter Form vor, als Bundestagsdrucksache und in einer Buchfassung.

3.2 Die Statistikaufgaben der Verbindungsstelle: Allgemein und speziell für das Jahresgutachten 2002/03

Die im Gesetz (§ 9 SVRG) erstgenannte Aufgabe des Statistischen Bundesamtes, die „Vermittlung und Zusammenstellung von Quellenmaterial“ ist der wichtigste und umfangreichste Aufgabenbereich der Verbindungsstelle. Er teilt sich auf in die laufenden, regelmäßigen statistischen Arbeiten für den Sachverständigenrat sowie in die kontinuierliche und spezielle Datenbereitstellung, die dann in den Gutachten des Sachverständigenrates ihren Niederschlag findet. Die Verbindungsstelle ist somit die Schnittstelle zwischen Statistik und Sachverständigenrat.

3.2.1 Konjunkturdatenbank und Sonderaufbereitungen

Der Sachverständigenrat hat nicht nur einmal jährlich die gesamtwirtschaftliche Lage und deren absehbare Entwicklung zu begutachten. Er muss vielmehr gemäß seines gesetzlichen Auftrags regelmäßig prüfen, ob auf einzelnen Gebieten Fehlentwicklungen erkennbar werden, die es erfordern, dass gegebenenfalls noch zusätzliche Gutachten (Sondergutachten) zu erstellen sind, die aufzeigen, wie solche Fehlentwicklungen vermieden beziehungsweise beseitigt werden können (§ 6 Abs. 2 SVRG).

Damit die Mitglieder des Sachverständigenrates und seine wissenschaftlichen Mitarbeiter ständig über die aktuelle Datenlage informiert sind, hat die Verbindungsstelle eine Konjunkturdatenbank aufgebaut, die täglich aktualisiert und bei Bedarf angepasst wird. Diese Da-

tenbank enthält auf über 250 Tabellen- und Schaubildseiten etwa 1 500 Zeitreihen über nationale und internationale Konjunkturdaten aus allen Gebieten der amtlichen Statistik, wobei neben den Daten des Statistischen Bundesamtes auch die wichtigsten Daten der Deutschen Bundesbank, der Bundesanstalt für Arbeit, der Europäischen Zentralbank (EZB), der Europäischen Kommission (Eurostat) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECD) mit einbezogen werden. Dazu besteht ein intensiver Kontakt mit allen Fachabteilungen des Statistischen Bundesamtes, aber auch zu den wichtigen nationalen und internationalen Datenanbietern, wie zum Beispiel den wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten und internationalen Organisationen. Für die Aktualisierung werden alle verfügbaren Printmedien und elektronischen Angebote genutzt; so verfügt die Verbindungsstelle über Online-Zugänge zu den Datenbanken des Statistischen Bundesamtes, der Deutschen Bundesbank, von Eurostat (New Cronos), der OECD (Olisnet), des Internationalen Währungsfonds (IWF) sowie zum kommerziellen Datenanbieter „Thomson Financial (Datastream)“ .

Die laufende statistische Berichterstattung für den Sachverständigenrat schließt auch die Aktualisierung von Spezialberechnungen aufgrund von eigenen Konzeptionen des Sachverständigenrates ein, etwa die monatlichen Berechnungen eines Index staatlich administrierter Verbraucherpreise (seit dem Jahre 1976), der auf der Grundlage des Verbraucherpreisindex – früher Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte – beruht, sowie die Berechnung der „verdeckten“ Arbeitslosigkeit, zu denen der Sachverständigenrat subventioniert Beschäftigte (Kurzarbeiter, Beschäftigte in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen) sowie nicht erwerbstätige Teilnehmer an sonstigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (Personen nach § 428 SGB III, Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung, Personen in vorzeitigem Ruhestand) zählt.

Hinzu kommen über das ganze Jahr hinweg in Abhängigkeit von aktuell im Sachverständigenrat behandelten Themen eine Vielzahl von statistischen Sonderaufbereitungen und Sonderauswertungen, die von einzelnen Ratsmitgliedern direkt oder über den wissenschaftlichen Mitarbeiterstab an die Verbindungsstelle gerichtet werden und häufig sehr aufwändige Datenrecherchen erfordern.

3.2.2 Datenbereitstellung für die Gutachten des Sachverständigenrates

Die laufenden statistischen Arbeiten der Verbindungsstelle für den Sachverständigenrat finden insbesondere ihren Niederschlag in den Gutachten des Rates. Das Jahresgutachten 2002/03, das Mitte November 2002 unter dem Titel „Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum“ vom Rat veröffentlicht wurde, soll beispielhaft für die Verarbeitung und Verwertung von statistischem Material dienen. So ergänzt und untermauert der Rat seine Analysen der Konjunktur (Diagnose, Prognose), der Politikbereiche und von Spezialthemen mit einer Vielzahl von Schaubildern und Tabellen; im Jahresgutachten 2002/03 wurden dabei über 1 200 Zeitreihen aus allen Gebieten der amtlichen Statistik für Deutschland und für das Ausland verarbeitet. Schwerpunktmäßig fließen die Datenreihen in die Konjunkturanalyse ein und zwar in die Analyse der wirtschaftlichen Lage in Deutschland und in den wichtigsten Industrieländern und Regionen, darüber hinaus sind sie auch Grundlage für die gesamtwirtschaftlichen Prognoserechnungen des Rates.

Die Daten aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen stellen hierbei die wichtigste Datenquelle dar. Nicht minder wichtig sind aber auch die Ergebnisse der Industriestatistik, mit den Ergebnissen zum Auftragseingang und zur Produktion, die Statistiken zum Außenhandel und Binnenhandel, die Statistiken über Preise, Löhne und öffentliche Finanzen sowie die vielfältigen Bevölkerungsstatistiken, die Statistiken zum Arbeitsmarkt (Beschäftigung, Arbeitslosigkeit) und die Daten zum monetären Bereich der Volkswirtschaft.

In unregelmäßigen Abständen verwendet der Rat zur Untermauerung seiner Aussagen auch Statistiken aus anderen Gebieten. So haben in den letzten Jahren in Zusammenhang mit dem Anstieg der Lohnnebenkosten die Ergebnisse zur Entwicklung der Sozialen Sicherungssysteme immer mehr an Bedeutung gewonnen. Dies zeigt sich in den Ausführungen zu den Bereichen der Alterssicherung und des Gesundheitswesens im Jahresgutachten 2002/03.

Bekanntlich hat der Sachverständigenrat auch den gesetzlichen Auftrag, in seine Untersuchung die Bildung und Verteilung von Einkommen und Vermögen einzubeziehen. Diesem Bereich konnte sich der Rat in den letzten Jahren ausführlicher auf der Grundlage der verbesserten Datenbasis widmen, jedoch noch nicht in der gewünschten Tiefe und Aktualität, insbesondere was die Beurteilung der personellen Einkommens- und Vermögensverteilung angeht. Hauptquellen dafür sind zur Zeit die Ergebnisse aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) und aus dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP). Leider sind andere statistische Quellen, wie etwa die vorhandenen Statistiken über Einkommen und Vermögen was die Aktualität, die Periodizität und die dargestellten Gebiete angeht, noch unzureichend. Dies hat der Rat schon in den sechziger Jahren, also seit seinem Bestehen bemängelt und in seinem ersten Jahresgutachten diese Situation kritisch beschrieben sowie auch ausführlich mit dem Statistischen Bundesamt Wege für Verbesserungen diskutiert (siehe dazu Abschnitt 4) ⁴⁶.

Ergänzt wird das statistische Angebot des Sachverständigenrates in seinen Jahresgutachten durch einen Statistischen Anhang mit langen Zeitreihen und Strukturdaten beginnend mit dem Jahr 1960 beziehungsweise 1970 bis zum aktuellen Berichtsjahr. Dieses Angebot ist seit den ersten Jahresgutachten kontinuierlich weiterentwickelt worden und hat nun einen Gesamtumfang von etwa 80 Tabellen mit über 2 200 Zeitreihen, die in drei Teilen untergliedert sind: Der internationale Teil enthält wirtschaftliche Eckdaten für die wichtigsten Handelspartnerländer Deutschlands, der nationale Teil makroökonomische Grunddaten für Deutschland sowie erstmalig im Jahresgutachten 2002/03 ein gesonderter Teil mit ausgewählten Daten zum Gesamtsystem und den vier wichtigsten Einzelzweigen der Sozialen Sicherung. Hauptdatenlieferant für alle diese Bereiche ist auch hier das Statistische Bundesamt. Diese Zeitreihen werden für eine Weiterverarbeitung im Format Microsoft®Excel auf der Homepage des Sachverständigenrates zum Downloaden zur Verfügung gestellt.

⁴⁶ Sachverständigenrat (1965): Stabiles Geld - Stetiges Wachstum, Jahresgutachten 1964/65, Anhang II, S. 147 ff. und Stabilisierung ohne Stagnation, Jahresgutachten 1965/66, Anhang III, S. 186 ff. (Fragen der Bildung und Verteilung von Einkommen und Vermögen mit Briefen des Präsidenten des Statistischen Bundesamtes an den Sachverständigenrat als Antwort auf die Anregungen und Wünsche des Rates).

4. Anregungen und Wünsche des Sachverständigenrates an die Statistik: Ein Beispiel

Die Gutachten des Sachverständigenrates zeigen also deutlich, dass der Rat ein äußerst intensiver Nutzer der Statistiken aus fast allen Gebieten der amtlichen Wirtschafts- und Sozialstatistik ist. In den zurückliegenden Jahren hat er immer wieder Kritik, Anregungen und Wünsche an die Statistik geäußert und die Weiterentwicklung der Datengrundlagen angeregt und ausgelöst.⁴⁷ Beispielhaft soll hier der Bereich der Einkommens- und Vermögensverteilung genannt werden, ein Statistikfeld, auf dem es äußerst mühsam war und ist, eine Verbesserung der Datenbasis nicht nur für die Beurteilung der personellen Einkommens- und Vermögensverteilung, sondern auch für eine breitgefächerte und aktuelle Betrachtung der Gewinnsituation im Unternehmensbereich zu erreichen.

Bereits im Vorwort zu seinem ersten Jahresgutachten (1964/65) hat der Rat bedauert, dass er die im Gesetz genannten Ziele auch aus Mangel an statistischen Unterlagen nicht mit der gebotenen Gründlichkeit untersuchen konnte.⁴⁸ Insbesondere die Beantwortung der Fragen betreffend der Bildung und Verteilung von Einkommen und Vermögen müssten unbeantwortet bleiben, da kein ausreichendes amtliches Material darüber vorlag. In dieser Zeit bestand schon ein intensiver Kontakt mit dem Statistischen Bundesamt. Das Amt hat den Rat regelmäßig über den Stand der Arbeiten unterrichtet, musste jedoch auch eingestehen, dass es trotz aller Bemühungen und Erfolge auf Teilgebieten ausreichende Unterlagen für ein zuverlässiges, vielseitiges statistisches Gesamtbild der Einkommens- und Vermögensverteilung nicht bereitstellen konnte.⁴⁹

Der Gedankenaustausch des Sachverständigenrates mit dem Statistischen Bundesamt blieb auf diesem Feld in den nachfolgenden Jahren sehr intensiv. Sehr gerne hätte das Statistische Bundesamt die vom Sachverständigenrat schon in seinem Jahresgutachten 1964/65 vorgeschlagene jährliche „Statistik der Einkommensteuer- und Körperschaftsteuererklärungen“ neben der seit 1950 auf der Basis der steuerlichen Veranlagungen im dreijährlichem Turnus durchgeführten Lohn- und Einkommensteuerstatistiken als Aufgabe übernommen. Die Vorschläge des Rates waren die Grundlage eines gleichlautenden Gesetzentwurfs, der in den Jahren 1967/68 vom Deutschen Bundestag in drei Lesungen beraten und verabschiedet wurde. Für diesen Gesetzentwurf konnte jedoch im Bundesrat keine Mehrheit erzielt werden und nach weiteren parlamentarischen Schritten scheiterte er letztlich, weil im Deutschen Bundestag die notwendige qualifizierte Mehrheit für die Zurückweisung des Einspruchs des Bundesrates nicht zustande kam.⁵⁰ Der Rat stellte danach enttäuscht fest: „So wird das statistische Bild über die Einkommen, insbesondere aus Unternehmertätigkeit und Vermögen, unvollkommen bleiben, obwohl es mit einem ver-

⁴⁷ Schneider, H. K. (1987) Anforderungen an das Bundesstatistikgesetz im Hinblick auf die Weiterentwicklung der amtlichen Statistik aus der Sicht der Politikberatung. Vortrag anlässlich der 34. Tagung des Statistischen Beirats, Wiesbaden, 2. Juni 1987

Hax, H. (1998) Anforderungen an die Statistik zur Konjunkturbeobachtung und Konjunkturprognose durch den Sachverständigenrat; in: Allgemeines Statistisches Archiv, Band 52, S. 15 ff.

⁴⁸ Sachverständigenrat (1965) Jahresgutachten 1964/65, a. a. O., Vorwort, Ziffer 9

⁴⁹ Sachverständigenrat (1965) a. a. O., Anhang II, S. 147 ff.

⁵⁰ Sachverständigenrat (1968) Jahresgutachten 1968/69 „Alternativen außenwirtschaftlicher Anpassung“, Vorwort, Ziffer 11

hältnismäßig geringen Kosten- und Arbeitsaufwand hätte verbessert, insbesondere beschleunigt werden können.“⁵¹

Die Unvollkommenheiten der amtlichen Lohn- und Einkommensteuerstatistik konnten trotz der sich ständig verbessernden Möglichkeiten durch die elektronische Datenverarbeitung in den nächsten Jahrzehnten nicht nennenswert verringert werden. Da eine fundierte Analyse zur Einkommens- und Vermögensverteilung jedoch nur mit personenbezogenen Einzelangaben vorgenommen werden kann, war insbesondere in den siebziger und achtziger Jahren die intensive Diskussion über den Datenschutz in der amtlichen Statistik auch für diese Statistik zur Unterstützung der empirischen Analyse nicht gerade förderlich.

In den neunziger Jahren hat dann der Gesetzgeber mit der Novellierung des Gesetzes über Steuerstatistiken durch das Jahressteuergesetz 1996 die Möglichkeit geschaffen, dass die Einzeldatensätze der dreijährlichen Lohn- und Einkommensteuerstatistik – wie auch der übrigen Steuerstatistiken – zentral im Statistischen Bundesamt zusammengeführt und flexibel für zusätzliche Aufbereitungen genutzt werden können so konnten auch die Entscheidungsgrundlagen für Gesetzgebungsverfahren durch kurzfristig mögliche Zusatzaufbereitungen wesentlich verbessert werden.⁵² Zum Beispiel nutzt das Bundesministerium der Finanzen eine Stichprobe von anonymisierten Einzeldaten aus dieser Statistik für sein Mikrosimulationsmodell zur Berechnung der Steuermehr- und -mindereinnahmen aufgrund von Rechtsänderungen (im Vorschlagsstadium, bei der konkreten Planung und im Gesetzgebungsverfahren).⁵³ Derzeit wird von der amtlichen Statistik ein Projekt mit dem Ziel durchgeführt, faktisch anonymisierte Einzeldatensätze aus der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 1998 (standardisiertes Mikrodatenfile) über die Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder Interessenten zugänglich zu machen. Auch der Sachverständigenrat nutzt diese Einzeldaten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik, um die Wirkungen des Einkommensteuersystems auf die Sekundärverteilung in Deutschland näher zu untersuchen.

Ein gewichtiges Problem bei der dreijährlichen Lohn- und Einkommensteuerstatistik stellt jedoch der noch immer lange Zeitraum zwischen Veranlagungs- und Veröffentlichungsjahr dar. So konnten die ausführlichen Bundesergebnisse für das Veranlagungsjahr 1998 erst im Jahre 2003 veröffentlicht werden. Die große Zeitdifferenz bei der Statistikerstellung ergibt sich zum einen durch die langen Steuererklärungsfristen, zum anderen kommen die Bearbeitungszeiten in der Finanzverwaltung und in den statistischen Ämter hinzu. Vielfach wurde in diesem Zusammenhang auch diskutiert, ob eine Beschleunigung bei der Datenbereitstellung durch eine Verwendung von Schätzungen und Hochrechnungen erreicht werden könnte. Die bisherigen Erfahrungen zeigen jedoch, dass umfassende und brauchbare Ergebnisse erst bereitgestellt werden können, wenn auch die Daten für die gewichtigen und meistens auch komplizierten, umfangreichen und aufwändigen Veranlagungsfälle, also für Steuerpflichtige mit einerseits hohem Einkommen oder andererseits mit größeren Verlusten, in die

⁵¹ Sachverständigenrat (1968) a. a. O., Vorwort, Ziffer 11

⁵² Zwick, M. (1998) Einzeldatenmaterial und Stichproben innerhalb der Steuerstatistiken; in: *Wirtschaft und Statistik*, 7, S. 566 ff.

⁵³ Bundesministerium der Finanzen (2002) Lohn- und Einkommensteuerstatistik; in: *Monatsbericht* 03.2002, S. 65 ff.

Statistik mit einbezogen werden. Dies ist nur zu erreichen, wenn der Auswertungszeitpunkt nicht so früh gewählt wird.

In den letzten Jahren hat sich jedoch in der Politik die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Analysemöglichkeiten zur Lohn- und Einkommensteuerbelastung der Bürger in den nächsten Jahren weiter verbessert werden muss, da die dreijährliche Periodizität der Bundesstatistik für wesentliche Datennutzer unbefriedigend ist und nur begrenzte Informationen insbesondere für dynamische Analysen liefert. Eine zeitnahe Analyse der Einkommensstruktur und -verteilung setzt im Grunde eine jährliche Aufbereitung der Daten zur Lohn- und Einkommensteuer als Mikrodatenbasis voraus. Im Rahmen der Rentenreform 2001, also im Frühjahr 2001, wurde diese Weiterentwicklung auf den Weg gebracht und zwar innerhalb des Altersvermögensgesetzes (AVmG) mit dem Ziel, dass ausreichende Informationen über die Inanspruchnahme der neuen steuerlichen Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge nach § 10a EStG sicher zu stellen seien.⁵⁴ So wurde durch den Artikel 18 des Altersvermögensgesetzes das Gesetz über Steuerstatistiken durch einen zusätzlichen Paragraphen 2a „Statistische Aufbereitung von Daten aus der Einkommensbesteuerung“ erweitert: Danach sollen die Landesfinanzverwaltungen die im Rahmen des automatisierten Besteuerungsverfahrens vorhandenen Angaben zur Lohn- und Einkommensteuer jährlich an das Bundesministerium der Finanzen übermitteln und die statistische Aufbereitung dieser Daten soll, beginnend mit dem Veranlagungsjahr 2001, dann im Statistischen Bundesamt vorgenommen werden. Diese jährliche Geschäftsstatistik der Lohn- und Einkommensteuer soll bis zum Jahr 2005 aufgebaut sein.

Der Sachverständigenrat und die Datennutzer aus der Wissenschaft begrüßen diese Entwicklung. Damit schließt sich gewissermaßen der Kreis zum Vorschlag des Sachverständigenrates aus den sechziger Jahren.

⁵⁴ Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG) vom 26. Juni 2001 (BGBl. I S. 1310)