

Qualitätsstandards im Konflikt - ein ewiges Dilemma?

1. Qualitätssicherung, eine aufwändige „Verzierung“ oder existenzielle Notwendigkeit

In den schwierigen Jahren der Haushaltskonsolidierung haben die kommunalstatistischen Ämter vor allem durch grundlegende Verbesserungen ihrer Berichterstattung ihren Nutzen zu beweisen gesucht und dabei auch die vielfältigen neuen Techniken eingesetzt. Seit langem schon hat sich die Ausstattung der Planungsämter und Stäbe in den Städten mit sozialwissenschaftlich qualifiziertem Personal, Arbeitsplatz-Computern und Software verbessert. Das hat nicht nur die Nachfrage bei den Statistikämtern gefördert. Gar mancher dieser Stäbe hat auch versucht, sich eigene Datensammlungen anzulegen und sich so von der zentralen Statistik unabhängig zu machen. Die technische Erleichterung von Registerstatistiken mag dazu ebenfalls beigetragen haben. Dass dies häufig zu kurz gegriffen ist, zeigt sich spätestens dann, wenn Daten aus verschiedenen Quellen verknüpft, historische Daten einbezogen und problemgenaue Auswertungen von Einzeldaten benötigt werden. Denn die Speicherung solcher personenbezogener Einzeldaten zur Beantwortung künftiger Fragestellungen ist nach wie vor nur der abgeschotteten Statistikstelle gestattet.

Ist aber die Berufung auf den Datenschutz das einzige Argument, die Daseinsberechtigung der ausgegliederten Statistik zu beweisen?

Sicher gilt in den meisten Fällen auch, dass die zentrale Statistikstelle über besonders qualifiziertes und vor allem im Umgang mit den Daten erfahrenes Personal verfügt. Dieser Qualitätsaspekt wirkt sich unmittelbar auf die Qualität der statistischen Ergebnisse und damit auf das Vertrauen aus, das diese Ergebnisse bei den Nutzern in Verwaltung, Rat und Öffentlichkeit genießen. Qualität im Methodischen und fachliche Erfahrung sind die eine Seite der Medaille, die Qualität der zugrunde liegenden Daten die andere.

In diesem zentralen Punkt muss die kommunale Statistik der „Konkurrenz“ in den anderen Ämtern wie auch der privaten Informationsanbieter voraus sein, wenn sie mit ihrem Angebot auf Dauer bestehen will.

In der amtlichen Statistik der EU, des Bundes und der Länder ist Qualitätssicherung ein prägendes strategisches Leistungskriterium und wird hier seit Jahren mit Nachdruck und Zielstrebigkeit weiterentwickelt. Im kommunalen Bereich lehrt die Erfahrung mit gar mancher überörtlichen Datensammlung, dass es sich lohnt, Qualitätssicherung auch hier wieder zu einem zentralen Anliegen zu machen.

2. Wonach beurteilt sich „Qualität“ in der Statistik?

Qualität statistischer Daten hat viele Aspekte und man könnte versucht sein, Qualitätsaspekte aus Sicht des Datenanbieters von denen aus Nutzersicht zu unterscheiden. Da Statistik aber nie Selbstzweck ist, zählt letztlich wohl nur die Nutzersicht.

Wonach also beurteilt der Nutzer die Qualität der in Zahlen gefassten Information, die er vom Anbieter erhält? Sicher ist diese Information um so besser, je besser sie ihm hilft, seine Fragestellung wirksam und nachhaltig zu beantworten.

Die **Richtigkeit** der statistischen Aussage ist dabei zweifellos ein wesentlicher Punkt. Was aber heißt richtig? Zunächst einmal bedeutet das „korrekt ermittelt“. Darauf muss der Nutzer vertrauen können, wozu auch gehört, dass die zahlenmäßige Information durch **Metadaten** nach Quelle, Verarbeitung, Inhalt, Ort und Zeit gut be-

geschrieben ist. Richtig heißt aber auch „zutreffend“, und zwar sowohl von der Sache her, um die es geht, als auch in Bezug auf das interessierende geographische Gebiet und schließlich in zeitlicher Hinsicht. Und wenn es auf den neuesten Stand ankommt, gehört dazu auch die **Aktualität** der Information.

Immer geht es um Fragestellungen, bei denen Quantitäten betrachtet werden. Um sie bewerten zu können, braucht man Maßstäbe, die sichtbar machen, ob die ausgewiesene Menge viel oder wenig ist. **Vergleichbarkeit** der quantitativen Information ist also ebenfalls ein zentrales Qualitätskriterium.

Grundvoraussetzung ist natürlich, dass die statistische Information dem Nutzer gut **zugänglich** ist.

Er muss die statistische Information nicht nur besitzen, sondern sie auch verstehen können. Die Form des Informationsangebotes und seine **Darstellung** spielen dabei eine Rolle.

Meist sind Nutzer darauf angewiesen, dass sie die benötigte Information **zeitnah** bekommen. Entscheidungsgrundlagen braucht man eben vor dem Entscheidungstermin.

Diese Qualitätsansprüche können durchaus in Konkurrenz zueinander stehen, wie etwa die problemspezifische Auswahl und Aufbereitung von Daten meist einen gewissen Zeitaufwand erfordert, so dass eine solche Information nur ausnahmsweise sofort zur Verfügung steht.

Dazu kommt die begrenzte **Personal- und Ressourcenkapazität** der Statistikstelle, wo meist mehrere Anfragen und Aufträge auf Erledigung warten.

Im Hinblick darauf, dass wir uns in der Städtestatistik in nächster Zeit intensiv mit der Qualitätssicherung auseinandersetzen wollen und hierzu auch Arbeitshilfen anstreben, lohnt es sich, die wichtigsten **Ziel- und Handlungskonflikte** heute schon einmal kurz zu beleuchten.

3. Dimensionen statistischer Qualität

3.1 Zwischen Quellentreue und Zielgenauigkeit, „Korrektheit“ versus Vergleichbarkeit

In den seltensten Fällen können Daten für eine bestimmte Fragestellung neu erhoben werden. Die Regel ist vielmehr, dass Daten auf Vorrat für künftige, noch unbekannte Fragestellungen gesammelt und gespeichert werden. Daraus lassen sich ohne weiteres Geschäftsstatistiken erstellen, die in ihren Merkmalen und Ausprägungen den Erfordernissen der (Verwaltungs-)Aufgaben entsprechen, zu deren Erfüllung sie entstanden sind. So sammeln und veröffentlichen wir Arbeitslosenzahlen, während etwa für länderübergreifende Vergleiche „Erwerbslose“ gefordert sind. Kleinräumig gegliederte Einwohnerstatistiken aus dem Melderegister sind nicht mit der amtlich fortgeschriebenen Bevölkerungszahl vergleichbar, und Geschäftsstatistiken, wie etwa über die Müllentsorgung, beziehen sich häufig nicht auf das Stadtgebiet, sondern auf das Einzugsgebiet des Entsorgungsbetriebes.

In all diesen Fällen widerstreiten Quellentreue und die darauf ausgerichtete „Korrektheit“ der Ergebnisdarstellung und das Ziel, von der Nutzung her definierte vergleichbare Ergebnisse zu liefern. Sollen oder dürfen wir also Schätzungen anbieten, um den Nutzungsbedürfnissen näher zu kommen? Sollen wir bei Gebietsstandsänderungen die Daten zum jeweiligen Gebietsstand mit erläuternden Fußnoten veröffentlichen oder frühere Daten auf den neuen Gebietsstand umrechnen?

3.2 Zwischen Vollständigkeit und Aktualität

Registerstatistiken zwingen zu einer Entscheidung, ob der Stichtagsbestand und die Ereignisse der Berichtsperiode vollständig und korrekt abgebildet werden sollen oder ob möglichst aktuell zum Stichtag berichtet werden soll. Bei einem inhaltlich und zahlenmäßig gleichmäßig fließenden Veränderungsdienst hat die Entscheidung für das Ergebnis weniger Bedeutung als bei Veränderungsmeldungen, die nach dem Stichtag für einen zurückliegenden Berichtsstichtag mit inhaltlich bedeutsamen Besonderheiten anfallen, wie das z. B. bei der Steuerstatistik der Fall ist. Wer etwa über die Bevölkerungsbewegungen des Monats zur Mitte des Folgemonats berichten will, muss sich mit den Veränderungsmeldungen zufrieden geben, die bis zu diesem Zeitpunkt eingegangen und verarbeitet sind. Entscheidet man sich also für eine möglichst aktuelle Berichterstattung, sind Vorkehrungen zu treffen, damit das Ergebnis die Situation zum Stichtag möglichst zutreffend abbildet. Entscheidet man sich für Vollständigkeit, wie dies etwa bei der Steuerstatistik geschieht, so muss man eine entsprechend lange Wartezeit und damit einen gewissen Mangel an Aktualität in Kauf nehmen.

Ein ähnliches Dilemma hat man bei schriftlichen oder Face-to-Face Erhebungen. Aktuell kann man hier nur berichten, wenn man auf die letzten noch ausstehenden Meldungen verzichtet. Auch hier sind gegebenenfalls Schätzungen erforderlich, welche die Erhebungslücken ausgleichen.

3.3 „Erbsenzähler“ oder Politikberater

Nicht wenige, die sich als „Macher“ fühlen, blicken auf Statistiker als „Erbsenzähler“ herab. Wer sich um eine möglichst vollzählige und vollständige Erfassung der Zählungsobjekte bemüht, durch Nachfass-Aktionen eine möglichst hohe Ausschöpfung seiner Stichprobenerhebung anstrebt und in Registerstatistiken auch die letzten ungeklärten Fälle bereinigt, setzt sich leicht dem Vorwurf aus, über den Details die große Linie zu vergessen. Aber auch wer in der Zusammenstellung formal und inhaltlich korrekter Tabellen bereits das Endziel seiner Arbeit sieht, nährt dieses Vorurteil.

Andererseits gibt es in der Statistikerzunft Kolleginnen und Kollegen, die das mühsame Geschäft der Datengewinnung und –bereinigung lieber den unteren Chargen überlassen und es als unter ihrer Würde empfinden, sich um die „Hilfsarbeiten“ der Datenaufbereitung zu kümmern. Hauptsache, man hat eine Zahl oder eine Tabelle, und kann daraus eindrucksvolle Schlüsse ziehen.

Dass die Richtigkeit dieser Schlüsse nicht zuletzt von der Qualität der zugrunde liegenden Daten abhängt, zeigt das Dilemma, in dem sich gerade die politiknah arbeitende Kommunalstatistik befindet. Es lässt sich wohl nur befriedigend lösen, wenn man ergebnisorientiert arbeitet, die Bedeutung zuverlässiger Information also im Auge hat, ohne die anderen Qualitätsaspekte dabei zu vergessen. Dann ist der die wesentlichen Fakten bietende Statistiker auch wirklich ein zuverlässiger Politikberater.

3.4 Zwischen „Zahlenfriedhof“ und problemspezifischer ad-hoc Information

Wer schnell 'mal eine Auswertung von Mikrodaten macht, übersieht leicht Besonderheiten von Daten und Methoden, vergisst Teilgesamtheiten einzubeziehen oder auszugliedern, kurz, er geht ein größeres Fehlerrisiko ein, als wenn er Vorratsstatistiken nutzt, die mit aller Sorgfalt korrekt und konsistent zur Beantwortung künftiger Fragestellungen angelegt wurden. Letztere sind häufig das verbindliche Endergebnis von Erhebungen und deshalb Bezugsbasis für viele darauf aufbauende Statistiken. Vorratsstatistiken waren früher der einzige Weg, für künftige Informationsbedürfnisse

wenigstens im Prinzip gewappnet zu sein. Sie garantierten aufgrund der verwendeten Standardprozeduren auch die Vergleichbarkeit der Ergebnisse. Allerdings sahen Nutzer, die sich in den Tabellenbergen selbst zurechtfinden sollten, in ihnen eher einen Zahlenfriedhof als einen Vorratsspeicher von „Halbfertigprodukten“, aus dem man sich bei Bedarf rasch und sicher bedienen kann.

Heute bieten Computer nicht nur komfortable Datenspeicher, sondern auch Standard-Software, die den Aufwand und das Fehlerrisiko von ad-hoc Auswertungen mindern. Der Datenschutz hat allerdings dem direkten Zugriff der Informationsnachfrager auf die Mikrodaten meist enge Grenzen gesetzt.

Da problemspezifische Information ein wichtiges Qualitätskriterium ist, gilt es also, die Belange der Sicherheit und Zuverlässigkeit der Vorratstabellen so weit wie möglich mit denen einer ähnlich raschen aber problemspezifischen Information in Einklang zu bringen und dabei auch den Aspekt der Zugänglichkeit mit zu bedenken.

3.5 Konfektions- bzw. Maßschneiderei versus Heimwerkermarkt

Scientific Use Files sind die Antwort der amtlichen Statistik auf die immer stärker geäußerte Kritik der Forschung an den für Forschungszwecke „wenig aussagekräftigen“ Vorratsstatistiken. Auch die Kommunalstatistik verlangt mit Nachdruck den Zugang zu den Mikrodaten der Zählungen und anderer statistischer Erhebungen und Registerdaten, um problembezogen selektieren, kombinieren und analysieren zu können.

Die Erfahrung etwa mit dem interaktiven Zugang zu DUVA-Dateien für jedermann hat jedoch gezeigt, dass nicht jeder Nutzer ein Forscher oder auch nur ein begeisterter Heimwerker ist, sondern – zumindest als ersten Einstieg – eine gut lesbare vorgefertigte Tabelle, Graphik oder Karte erwartet.

Beide Bedürfnisse zu befriedigen, ist heute eine wesentliche Herausforderung auch der kommunalen Statistik und muss im Kontext der Qualitätsdiskussion bedacht und bewältigt werden.

Gerade wenn es um komplexere Basisdaten und methodische Anforderungen auf der einen und fachfremde Nachfrager in und außerhalb der Stadtverwaltung auf der anderen Seite geht, kann auf fachlich qualifizierte Vorfertigung (Konfektion) und maßgeschneiderte Sonderauswertungen nicht verzichtet werden. Wer glaubt, dem ständig wachsenden und vielfältigen Informationsbedarf durch schlichte Auszählungen der verschiedenen Verwaltungsregister ausreichend Rechnung zu tragen, schöpft das Informationspotential nicht aus und leistet der auf das Wissen vor Ort angewiesenen kommunalen Selbstverwaltung einen Bärendienst.

3.6 Statistik als geheimes Wissen der Stadtregierung oder transparente Information für jedermann

Auch wenn wir uns vom Obrigkeitsstaat weit entfernt wähnen, wird unsere Demokratie noch nicht in jeder Stadtverwaltung auch als der Auftrag verstanden, nicht nur die Ämter, sondern auch die gewählten Stadträte und die Bürger umfassend zu informieren. Erst diese Transparenz schafft die Voraussetzungen für die demokratische Kontrolle und Mitwirkung.

Die Information auch über problematische Strukturen und Entwicklungen ist dafür eine wesentliche Bedingung. Diese Information aktiv zu betreiben, setzt die Unabhängigkeit der Statistikstelle von politischer Einflussnahme oder gar Zensur zwingend voraus. Sie ist ein zentrales Qualitätskriterium auch für die kommunale Statistik.

Wegen ihrer Nähe zu Planung und Politik ist die Ausübung einer unabhängigen Informationsfunktion der Stadtstatistik eine äußerst verantwortungsvolle Aufgabe. Man wird ihr nicht dadurch gerecht, dass man nur über Belangloses berichtet. Auf der anderen Seite gebietet die Verantwortung auch, den Rat und die Verwaltungsspitze nicht durch eine aggressive Berichterstattung zu provozieren; denn die statistische Information in die Hände einer eigenen kommunalen Statistikstelle zu legen, ist eine freiwillige Leistung der Stadt, auf die sie im Rahmen ihrer Organisationshoheit rechtlich jederzeit auch verzichten könnte.

Es ist daher eine wichtige Aufgabe des Statistischen Amtes, sich das Vertrauen der Verwaltungsführung wie auch der Öffentlichkeit zu verdienen und auf Dauer zu erhalten.

4. Qualitätsmanagement – eine strategische Führungsaufgabe

Die Qualität des statistischen Informationsangebotes zu sichern, ist eine existenzielle Aufgabe der Städtestatistik. Sie muss einerseits in jedem einzelnen Amt und von jedem einzelnen Mitarbeiter in ihrer Bedeutung wahrgenommen werden, andererseits hängt das Vertrauen in die Städtestatistik und damit ihre Wirksamkeit nicht zuletzt davon ab, dass sie allgemein anerkannten Qualitätsstandards entspricht.

Wie sich gezeigt hat, handelt es sich um eine Aufgabe, die nur ungenügend „so nebenbei“ und schon gar nicht mit einem einmaligen Qualitätsbeschluss oder Qualitätsbekenntnis zu bewältigen ist. Auch die Städtestatistik muss ihre bisherige gewachsene Praxis auf den Prüfstand stellen, Qualitätssicherung in ihren verschiedenen Aspekten als ständige Führungsaufgabe definieren, explizit organisieren und mit immer wieder neuem Engagement betreiben. Der Verband tut gut daran, sich mit dieser Aufgabe und den Möglichkeiten ihrer Bewältigung intensiv auseinander zu setzen und gemeinsam Standards und Hilfen hierzu zu erarbeiten.

Die Entwicklung technischer Hilfen, wie in der KOSIS-Gemeinschaft Urban Audit geplant, sind hierzu nur ein erster Schritt. Denn wie die Qualität eines Textes nicht primär durch eine Rechtschreibprüfung garantiert wird, so lässt sich auch die Qualität des statistischen Informationsangebotes nicht alleine durch technische Plausibilitätsprüfungen sichern. Formale Plausibilität und Konsistenz des statistischen Datenangebots sind allerdings Grundbedingungen, die nicht nur in der staatlichen, sondern auch in der kommunalen Statistik gewährleistet sein sollten. Hierzu gemeinsam Standards und technische Hilfen zu entwerfen, kann deshalb ein erster Beitrag zu einem umfassenderen Qualitätsmanagement in der Städtestatistik sein, das der Verband zusammen mit dem KOSIS-Verbund angehen will.