

29.01.16

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesstatistikgesetzes und anderer Statistikgesetze

Der Bundesrat hat in seiner 941. Sitzung am 29. Januar 2016 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe cc (§ 3 Absatz 1 Nummer 2 BStatG),
Doppelbuchstabe hh (§ 3 Absatz 1 Nummer 8 BStatG)

Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a ist wie folgt zu ändern:

- a) In Doppelbuchstabe cc ist § 3 Absatz 1 Nummer 2 wie folgt zu fassen:
 - "2. die einheitliche und termingemäße Durchführung der Erhebungs- und Aufbereitungsprogramme von Bundesstatistiken durch die Länder zu koordinieren und gemeinsam mit den statistischen Ämtern der Länder auf die Sicherung der Qualität der Ergebnisse dieser Statistiken hinzuwirken,"
- b) In Doppelbuchstabe hh ist § 3 Absatz 1 Nummer 8 wie folgt zu fassen:
 - "8. gemeinsam mit den statistischen Ämtern der Länder Prüfungen und Eignungsuntersuchungen nach § 5a Absatz 2 und 3 durchzuführen"

Folgeänderung:

In Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b § 3 Absatz 2 sind die Wörter ", für die Sicherung der Qualität der Ergebnisse nach Absatz 1 Nummer 2" zu streichen.

Begründung:

§ 3 Absatz 1 Nummer 2 BStatG-E geht über das zur Umsetzung der Verordnung 2015/759 (EU) Notwendige hinaus und greift in die Kompetenzen der Länder ein. Nach Artikel 83, 84 Absatz 1 GG sind die statistischen Ämter der Länder für die Qualitätssicherung, die Berichterstattung und die statistische Planung verantwortlich, auch soweit es sich um die Umsetzung von EU-Statistiken handelt. An der Mitzuständigkeit der Länder ist daher festzuhalten. Zudem ist ein Grund zur Beschränkung des Wortlauts auf "Erstellung" nicht ersichtlich, so dass insoweit am bisherigen Wortlaut festzuhalten ist.

2. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe gg (§ 3 Absatz 1 Nummer 6 BStatG)

In Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe gg ist § 3 Absatz 1 Nummer 6 wie folgt zu fassen:

"6. jeweils auf Anforderung oberster Bundesbehörden Zusatzaufbereitungen für allgemein erforderliche Bundeszwecke, einschließlich der Entwicklung und der Anwendung von Mikrosimulationsmodellen sowie mikroökonomischer Analysen durchzuführen,".

Begründung:

Nach dem Gesetzentwurf wird durch die Streichung der Mitwirkungsrechte der statistischen Ämter der Länder das Subsidiaritätsprinzip für Aufbereitungen aufgehoben. Zudem kann das Statistische Bundesamt ohne konkrete Zweckbindung Zusatzaufbereitungen unter anderem für Bundeszwecke durchführen.

Durch die Einfügung der Wörter "auf Anforderung oberster Bundesbehörden" wird verdeutlicht, dass sowohl Zusatzaufbereitungen ausschließlich zu Bundeszwecken (nämlich auf Anforderung von Bundesbehörden) als auch makroökonomische Analysen ausschließlich zu diesem Zweck vom Statistischen Bundesamt durchgeführt werden dürfen. Zudem dürfen die Datenanforderungen nur zu einem nachvollziehbaren und zu einem nicht beliebigen Zweck erfolgen. Dies wird durch die Begrifflichkeit "allgemein erforderlich" klargestellt.

3. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 5a BStatG)

In Artikel 1 Nummer 6 ist § 5a wie folgt zu ändern:

- a) In Absatz 1 sind die Wörter "prüft das Statistische Bundesamt," durch die Wörter "prüfen das Statistische Bundesamt und die statistischen Ämter der Länder," zu ersetzen.
- b) In Absatz 2 sind nach den Wörtern "Verwaltungsstellen des Bundes" die Wörter "dem Statistischen Bundesamt" und nach den Wörtern "zuständigen Stellen" die Wörter "über das jeweilige statistische Landesamt" einzufügen.
- c) Absatz 3 ist wie folgt zu ändern:
 - aa) Das Wort "Stellen" ist durch die Wörter "Verwaltungsstellen des Bundes" zu ersetzen.
 - bb) Folgender Satz ist anzufügen:

"Die sonstigen nach Landesrecht für die Wahrnehmung der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung zuständigen Stellen nach Absatz 2 übermitteln die Angaben nach Satz 1 an die statistischen Ämter der Länder, wenn sie für die Durchführung weiterer Untersuchungen der Eignung der Verwaltungsdaten für statistische Zwecke erforderlich sind."
- d) In Absatz 4 sind nach den Wörtern "das Statistische Bundesamt" die Wörter "im Benehmen mit den statistischen Ämtern der Länder" einzufügen.

Begründung:

Die Nutzung von Verwaltungsdaten für die amtliche Statistik ist grundsätzlich zu begrüßen. Dabei ist jedoch die Kompetenzordnung des Grundgesetzes zu beachten. Der Bund darf gemäß Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 GG nicht direkt auf die Daten der Kommunen zugreifen. Die Prüfung, ob Verwaltungsdaten für Zwecke einer Bundesstatistik geeignet sind, kann nur im jeweiligen Zuständigkeitsbereich von Bund und Ländern erfolgen. Die Verwaltungsstellen des Bundes haben demzufolge Daten an das Statistische Bundesamt zu übermitteln, die nach Landesrecht zuständigen Stellen und Kommunen an die statistischen Ämter der Länder. Die Prüfung der Eignung von Verwaltungsdaten ist deswegen eine Aufgabe, die nur in der bewährten Zusammenarbeit von Bund und Ländern erfolgen kann.

4. Zu Artikel 1 Nummer 8 Buchstabe b (§ 7 Absatz 4 BStatG)

In Artikel 1 Nummer 8 ist Buchstabe b wie folgt zu fassen:

'b) Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

"(4) Bundesstatistiken nach den Absätzen 1 und 2 dürfen jeweils höchstens 100 000 Befragte umfassen." '

Begründung:

Die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Überlegung, im Rahmen einer freiwilligen Erhebung eine Höchstanzahl der zu berücksichtigenden eingehenden Antworten vorzusehen, lässt sich schon mit dem Ziel der Transparenz nicht vereinbaren. Wie groß die zu befragende Grundgesamtheit wäre, hinge dann stets von der Prognose der erwarteten Rückläuferquote ab. Ferner wäre nach diesem Modell die Gefahr sehr groß, dass eine Reihe von Antworten schlicht der vorgesehenen Kappungsgrenze zum Opfer fiel. Vor allem bestünde die Gefahr, dass insbesondere die Unternehmen, die sich mit den Erhebungsfragen intensiv auseinandersetzten und daher erst gegen Ende des Erhebungszeitfensters antworteten, gerade nicht mehr berücksichtigt würden. Aber auch bei einem Design, das ein "Windhundprinzip" vermeiden würde, ließe sich die Gefahr der "verlorenen Aufwendungen" bei den Unternehmen nicht bannen. Das führte dazu, dass Unternehmen sich an freiwilligen Erhebungen gar nicht mehr beteiligen würden und daher als Datenlieferanten ausfielen. Das gilt es zu vermeiden. Daher sollte die Grundgesamtheit der zu Befragenden so groß gewählt werden, dass die angestrebte Repräsentativität der Ergebnisse auch erreicht wird. Das ist mit der Grundgesamtheit von höchstens 100 000 zu Befragenden gewährleistet.

5. Zu Artikel 1 Nummer 8 Buchstabe c (§ 7 Absatz 7 - neu - BStatG)

In Artikel 1 Nummer 8 ist Buchstabe c wie folgt zu fassen:

'c) Folgende Absätze 6 und 7 werden angefügt:

"(6)... < wie Vorlage > ...

(7) Die Kosten für die nach Absatz 1 und 2 erforderlichen Bundesstatistiken tragen die obersten Bundesbehörden oder die die wissenschaftlich-methodische Fragestellung klärende Behörde. Die statistischen Ämter der Länder dürfen die Durchführung der erforderlichen Statistiken nur aus wichtigem Grund ablehnen." '

Begründung:

Die derzeitige Rechtslage enthält keine Regelung über die Kostentragung für die Durchführung der beauftragten Erhebung. Die Verpflichtung zur Kostenerstattung obliegt ausschließlich den beauftragenden Behörden, da diese die Ergebnisse für die Erfüllung ihrer originären Aufgabe benötigen und deshalb die Bundesstatistik beauftragt haben. Führen die statistischen Ämter der Länder diese Aufgabe durch, haben sie einen Anspruch auf Kostenerstattung.

Grundsätzlich sind die statistischen Ämter der Länder für die Durchführung der Erhebung zuständig. Dies können sie zur Sicherstellung einer einheitlichen Vorgehensweise und zu erwartender, ausreichender Ergebnisse nur aus wichtigen Gründen ablehnen.

6. Zu Artikel 1 Nummer 12 (§ 13 Absatz 1 BStatG),

Artikel 2 Nummer 1 (§ 1 Absatz 1 Satz 1 StatRegG)

a) In Artikel 1 Nummer 12 ist § 13 Absatz 1 wie folgt zu ändern:

aa) In Satz 1 ist das Wort "führt" durch die Wörter "und die statistischen Ämter der Länder führen in ihrem Zuständigkeitsbereich" zu ersetzen.

bb) Satz 2 ist zu streichen.

b) In Artikel 2 Nummer 1 ist § 1 Absatz 1 Satz 1 wie folgt zu fassen:

"Das Statistische Bundesamt und die statistischen Ämter der Länder führen in ihrem Zuständigkeitsbereich gemäß § 13 Absatz 1 des Bundesstatistikgesetzes ein Statistikregister."

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Änderung des § 13 Absatz 1 BStatG hat – entgegen der Begründung – keine reine Anpassung an die bestehende Praxis zum Inhalt, sondern ändert die Zuständigkeiten für das Unternehmensregister grundsätzlich.

Das bisher ausdrücklich als Aufgabe des Statistischen Bundesamts und der statistischen Ämter der Länder definierte Unternehmensregister würde damit in eine Bundesaufgabe umgewidmet, zu der die Länder offenbar lediglich Zuarbeiten in einem nicht klar definierten Umfang leisten sollen. Die bisherige Zuständigkeitsverteilung sollte beibehalten werden. Sie hat sich bewährt.

Derzeit wird das Unternehmensregister im Verfahren nach den Grundsätzen der zentralen IT-Produktion und Datenhaltung in einem Konsortium aus dem Statistischen Bundesamt (technischer Betrieb) und dem Statistischen Landesamt Sachsen (Fach-Support) betrieben. Dieser Auftrag läuft bis zum 30. Juni 2018.

Das Unternehmensregister hat eine hohe Bedeutung für wirtschaftsstatistische Auswertungen und wirtschaftspolitische Analysen. Diese Statistik ermöglicht differenzierte Auswertungsmöglichkeiten auf der Länder- beziehungsweise regionalen Ebene und gibt wichtige Aufschlüsse über die Unternehmensbestände und -strukturen – insbesondere auch in der Gliederung nach Branchen sowie Unternehmens- beziehungsweise Betriebsgrößen. Umfassende dezentrale Auswertungen auf der Ebene der statistischen Landesämter müssen gewährleistet sein. Eine Verlagerung der Zuständigkeit hin zum Statistischen Bundesamt ist abzulehnen.

Zu Buchstabe b:

Die Änderung ist Folge der Änderung unter Buchstabe a.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Änderung des § 13 Absatz 1 BStatG hat – entgegen der Begründung – keine reine Anpassung an die bestehende Praxis zum Inhalt, sondern ändert die Zuständigkeiten für das Unternehmensregister grundsätzlich.

Die bisherige Zuständigkeitsverteilung sollte jedoch beibehalten werden. Sie hat sich bewährt. Darüber hinaus beseitigt die Änderung auch die bestehende Inkonsistenz zwischen § 1 Absatz 1 und § 1 Absatz 2 StatRegG.

7. Zu Artikel 1 Nummer 12 (§ 13 Absatz 2 BStatG)

In Artikel 1 Nummer 12 ist § 13 Absatz 2 wie folgt zu fassen:

"(2) Das Statistische Bundesamt und die statistischen Ämter der Länder führen zur Vorbereitung und Erstellung von Bundesstatistiken sowie für Auswertungszwecke ein Anschriften- und Gebäuderegister. Aufbau, Inhalt und Pflege des Registers werden in einem Statistikregistergesetz geregelt."

Begründung:

Mit dem Aufbau eines Anschriftenregisters wird Neuland betreten. Es wird im Gesetzentwurf allerdings nicht klar, für welche Erhebungen dieses Anschriftenregister überhaupt genutzt werden soll. Der Gesetzentwurf enthält nur einen Minimalkatalog. Es ist zum Beispiel zu prüfen, inwieweit eine Ausweitung auf ein Gebäuderegister sinnvoll ist. Die Detailregelungen sollten deswegen in dem Statistikregistergesetz geregelt werden. Zuständig für den Aufbau eines solchen Registers sind nach dem System des Statistikverbunds der Bund und die Länder. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Aufgabenzuweisung ist mit Artikel 84 Absatz 1 GG nicht vereinbar. Es ist nicht sachgerecht, wenn den Ländern

lediglich die Nutzungs- und Auswertungsrechte der von ihnen übermittelten Daten durch das Gesetz zugestanden wird und sie zur Pflege des Registers herangezogen werden, ihnen aber keine Gestaltungshoheit zukommt. Hierdurch können bislang nicht kalkulierte Mehrkosten auf die Länder zukommen.

8. Zu Artikel 1 Nummer 13 (§ 13a Satz 2 BStatG)

In Artikel 1 Nummer 13 § 13a Satz 2 sind nach den Wörtern "Statistische Bundesamt" die Wörter "und die statistischen Ämter der Länder" einzufügen.

Begründung:

Die Gewinnung von statistischen Informationen ohne zusätzliche statistische Erhebungen liegt auch im Interesse der statistischen Ämter der Länder. Eine entsprechende Übermittlungsbefugnis zugunsten der statistischen Ämter der Länder ist daher vorzusehen.

9. Zu Artikel 1 Nummer 13 (§ 13a Satz 3 und Satz 3a - neu - BStatG)

In Artikel 1 Nummer 13 ist § 13a wie folgt zu ändern:

- a) In Satz 3 ist das Wort "zehn" durch die Zahl "30" zu ersetzen.
- b) Nach Satz 3 ist folgender Satz einzufügen:

"Die Frist beginnt mit der Vergabe der Kennnummern zu laufen."

Begründung:

Die Beschränkung der maximalen Speicherdauer von Unternehmensregister-system-Identifikatoren bis zu zehn Jahre in den Erhebungsdaten hat unmittelbare und weitreichende Folgen für das Analysepotential und Datenangebot der amtlichen Statistik. Durch die Beschränkung der Speicherdauer auf zehn Jahre können langfristige Veränderungen nicht mehr nachvollzogen werden.

Zum einen werden Revisionen in den Gesamtrechensystemen schwieriger, da wichtige Einzelfälle nicht mehr identifizierbar sind. Bis zum Jahr 2020 steht aber mit hoher Wahrscheinlichkeit eine weitere Revision in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung an, in der Daten bis einschließlich 1991 zurück neu zu berechnen sind.

Zum anderen liefern Unternehmensstatistiken und die Zusammenführung von Daten aus verschiedenen Unternehmens- sowie Umweltstatistiken wesentliche Erkenntnisse über gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Prozesse. Diese Daten bilden die Basis langfristiger und nachhaltiger Entscheidungen in Politik, Staat und Wirtschaft. Dabei vollziehen sich die Prozesse in der Gesellschaft und wirtschaftliche Entwicklungen von Unternehmen über einen langen

Zeitraum. Auswertungen der Statistiken in Form von Zeitreihen, Paneldaten und Längsschnittanalysen erfordern deshalb die Betrachtung längerer Zeiträume und eine dementsprechende Speicherdauer von 30 Jahren.

Schließlich würde die Begrenzung auf zehn Jahre auch Forschungsdatenzentren betreffen, welche eine starke Nachfrage nach "Amtlichen Firmendaten in Deutschland – AFiD", erfahren.

Zudem ist klarzustellen, welches Ereignis für den Fristbeginn entscheidend ist.

10. Zu Artikel 1 Nummer 16 (§ 16 BStatG)

- a) Der Bundesrat stellt fest, dass sich die beteiligten Gesetzgebungsorgane der EU am 15. Dezember 2015 im Rahmen der Trilog-Verhandlungen auf eine gemeinsame Fassung der Datenschutzgrundverordnung geeinigt haben und diese im Anschluss hieran am 17. Dezember 2015 die Billigung durch den LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments erfahren hat. Es ist daher davon auszugehen, dass die Datenschutzgrundverordnung mit dem nunmehr feststehenden Inhalt noch im Laufe des vorliegenden Gesetzgebungsverfahrens in Kraft treten wird.
- b) Vor diesem Hintergrund fordert der Bundesrat im weiteren Gesetzgebungsverfahren, die zu § 16 BStatG geplanten Änderungen auf Ihre Vereinbarkeit mit den Vorgaben der Datenschutzgrundverordnung zu prüfen.

Begründung:

Die bereits feststehenden Vorgaben der Datenschutzgrundverordnung, die demnächst in Kraft tritt und dann unmittelbar in allen Mitgliedstaaten gilt, sind bei der Änderung des § 16 BStatG zu berücksichtigen. Anderenfalls könnte es notwendig werden, den gerade geänderten § 16 BStatG umgehend wieder abändern zu müssen, was uneffektiv wäre und auch nicht im Sinne der Bundesregierung sein kann.