

Gastbeitrag*

Die Novellierung des Bundesstatistikgesetzes 2016

Marion Engelter, Kay Sommer

Das Bundesstatistikgesetz gibt den Rahmen für die Bundesstatistik und ihre Organisation vor. Es enthält Regelungen, die grundsätzlich für alle Rechtsvorschriften gelten, die Bundesstatistiken anordnen. Das Gesetz wurde 1987 unter dem Eindruck des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts erlassen und seitdem mehrfach in einzelnen Punkten geändert. Die Novellierung vom 21. Juli 2016 hat den rechtlichen Rahmen der Bundesstatistik weiter modernisiert. Einige Regelungen wurden sowohl im Bundesstatistikgesetz als auch in anderen Einzelstatistikgesetzen neu aufgenommen, eine Reihe von Vorschriften wurde präzisiert oder aufgehoben. Der Beitrag stellt die wesentlichen Neuerungen, die die Ziele Flexibilisierung, Entlastung, Harmonisierung, Rechtsklarheit und Rechtsbereinigung hatten, im Einzelnen vor.

1 Einleitung

Das Bundesstatistikgesetz gibt den Rahmen vor, an dem sich die einzelstatistischen Gesetze und Rechtsvorschriften in Deutschland orientieren müssen; es enthält allgemeine Bestimmungen, die für alle Bundesstatistiken gelten. So schreibt beispielsweise § 1 Satz 2 die Grundsätze der Objektivität, Neutralität und fachlichen Unabhängigkeit der Bundesstatistik fest, § 9 stellt den Umfang bundesstatistischer Rechtsvorschriften dar und § 16 regelt ausführlich die (statistische) Geheimhaltung, die seit jeher das Fundament der amtlichen Statistik bildet.

Der Vorläufer des geltenden Bundesstatistikgesetzes trat bereits 1953 in Kraft. Seitdem gilt das Gesetz als „Grundgesetz“ der amtlichen Statistik in Deutschland. Nach einer Neufassung im Jahr 1980 wurde das Bundesstatistikgesetz 1987 grundlegend novelliert, um das vom Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil von 1983¹ formulierte Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung bei der Erhebung und der Verbreitung von statistischen Daten zu gewährleisten. Dieses Grundrecht ist das Recht des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner personenbezogenen Daten zu bestimmen. Die seither gebotene strikte Trennung der amtlichen Statistik von

der staatlichen Exekutive und die zur Sicherung des Statistikgeheimnisses getroffenen Regelungen garantieren einen zuverlässigen Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts der Bürgerinnen und Bürger bei der Statistikproduktion und der Verbreitung der Ergebnisse.

Seit 1987 haben sich die gesellschaftlichen Verhältnisse gewandelt, die Informationstechnik hat rasante Fortschritte gemacht und auch die Anforderungen der Nutzerinnen und Nutzer an die amtliche Statistik entwickeln sich weiter. Seit der Änderung des Bundesstatistikgesetzes im Jahr 2013 sind Betriebe, Unternehmen und öffentliche Stellen verpflichtet, ihre Daten elektronisch an die statistischen Ämter zu melden. Diese wiederum dürfen seitdem statistische Ergebnisse auch georeferenziert darstellen. Die genannten Modifikationen reichten aber

¹ Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 (BVerfGE 65, 1).

* Der vorliegende Beitrag ist im Wissenschaftsmagazin „WISTA – Wirtschaft und Statistik“ des Statistischen Bundesamts in der Ausgabe 6/2016 erschienen und wird mit freundlicher Genehmigung des Statistischen Bundesamts hier im Originalwortlaut abgedruckt.

bei weitem noch nicht aus, das Bundesstatistikgesetz für die Zukunft fit zu machen. Dies wird mit der im Folgenden thematisierten Novellierung 2016 angestrebt.

2 Entstehungsgeschichte

Bereits im Jahr 2011 hatte der Statistische Beirat, der nach § 4 Bundesstatistikgesetz das Statistische Bundesamt in statistischen Fachfragen berät und die Belange der Nutzer der Bundesstatistik vertritt, eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die Vorschläge zur Änderung des Bundesstatistikgesetzes erarbeiten sollte. Zwischen Oktober 2011 und Juni 2012 tagte die gut 30-köpfige Arbeitsgruppe viermal, weitere drei Unterarbeitsgruppen mindestens je dreimal, ehe der Statistische Beirat im September 2012 seine Empfehlungen zur Fortentwicklung der amtlichen Statistik beschloss (Statistischer Beirat, 2012). In intensiven Diskussionen zwischen dem Bundesministerium des Innern und dem Statistischen Bundesamt wurden diejenigen Empfehlungen, die zum einen vordringlich waren und zum anderen auch politisch durchsetzbar erschienen, herausgearbeitet sowie Formulierungen für den Gesetzestext und die Begründung erstellt. Nach der Beteiligung der Länder und der Verbände wurde der Gesetzentwurf der Bundesregierung als Bundesrats-Drucksache 632/15 am 18. Dezember 2015 dem Bundesrat zugeleitet. Nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen und der Beschlussfassung in Bundestag und Bundesrat wurde das Gesetz zur Änderung des Bundesstatistikgesetzes und anderer Statistikgesetze am 26. Juli 2016 im Bundesgesetzblatt verkündet (BGBl. I Seite 1768) und ist am 27. Juli 2016 in Kraft getreten. Die Empfehlungen, die der Statistische Beirat dem Statistischen Bundesamt gegenüber ausgesprochen hat, wurden weitgehend berücksichtigt.

3 Überblick über die Änderungen

Inhaltlich lassen sich die Änderungen unter den Begriffen Flexibilisierung, Entlastung, Harmonisierung, Rechtsklarheit und Rechtsbereinigung zusammenfassen.

Zur Flexibilisierung des Programms der Bundesstatistik tragen erweiterte Möglichkeiten bei, Bundesstatistiken durch Rechtsverordnung statt durch

Gesetz anzuordnen. Darüber hinaus sind die Regelungen für Erhebungen für besondere Zwecke in § 7 Bundesstatistikgesetz geändert worden. Eine Entlastung der Auskunftsgibenden und insbesondere der Auskunftspflichtigen wird durch den neuen § 5a Bundesstatistikgesetz angestrebt: Dieser räumt der Verwendung von Verwaltungsdaten anstelle von Primärerhebungen Vorrang ein und weist dem Statistischen Bundesamt die neue Aufgabe zu, die Eignung von Verwaltungsdaten festzustellen und diese auch zu nutzen. Eine bessere Harmonisierung von Bundesrecht mit dem Recht der Europäischen Union (EU) wird im Bereich Statistik künftig dadurch erreicht, dass statistische Rechtsvorschriften sprachlich in Einklang mit der europäischen Statistikverordnung² gebracht werden, und zwar für alle Bundesstatistiken, also auch für solche, die nicht zugleich europäische Statistiken sind. Auch die Regelungen des Zugangs der Wissenschaft nach § 16 Absatz 6 Bundesstatistikgesetz werden an die europäischen Regelungen angeglichen. Rechtsklarheit und Rechtsbereinigung werden durch Änderungen, Präzisierungen oder Aufhebung einzelner Regelungen verwirklicht.

Die folgenden Abschnitte behandeln die wesentlichen Änderungen des Bundesstatistikgesetzes, redaktionelle und rechtsförmliche Änderungen hingegen werden nicht betrachtet.

3.1 Flexibilisierung durch das Instrument der Rechtsverordnung

Nach § 5 Absatz 1 Satz 1 Bundesstatistikgesetz werden Bundesstatistiken grundsätzlich durch förmliches Gesetz angeordnet („Keine Statistik ohne Gesetz“). Bereits die bisher geltende Regelung in § 5 Absatz 2 Bundesstatistikgesetz erlaubte unter bestimmten Voraussetzungen, eine Bundesstatistik durch Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates anzuordnen. Durch die Änderung des Absatzes 2 wird nun festgeschrieben, dass es auf dem Verordnungsweg auch zulässig ist, eine bereits durch Gesetz angeordnete Bundesstatistik hinsichtlich der Merkmale und des Kreises der zu Befragenden zu ergänzen.

Unverändert gilt, dass auf diese Weise angeordnete Bundesstatistiken auf drei Jahre befristet sind und

² Verordnung (EG) Nr. 223/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 über europäische Statistiken und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1101/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Übermittlung von unter die Geheimhaltungspflicht fallenden Informationen an das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften, der Verordnung (EG) Nr. 322/97 des Rates über die Gemeinschaftsstatistiken und des Beschlusses 89/382/EWG, Euratom des Rates zur Einsetzung eines Ausschusses für das Statistische Programm der Europäischen Gemeinschaften (Amtsblatt L 87 vom 31. März 2009, Seite 164).

dass die voraussichtlichen (Mehr-)Kosten der jeweiligen Bundesstatistik zwei Millionen Euro für die Erhebungen innerhalb eines Jahres nicht übersteigen dürfen.

Eine echte Neuerung für die Bundesstatistik stellt der neue Absatz 2a des § 5 dar:

In Verordnungen der Europäischen Union wird Deutschland oft verpflichtet, statistische Daten an das Statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat) zu liefern. Diese Rechtsakte geben die wesentlichen Inhalte, wie Erhebungsmerkmale, die zu erfassenden statistischen Einheiten und die Periodizität, regelmäßig vor. Auf welche Weise die entsprechenden Angaben von den Mitgliedstaaten zu beschaffen sind, wird dagegen in der Regel nicht festgelegt. Zur verbindlichen Anordnung einer statistischen Erhebung bedarf es daher in Deutschland meist einer ergänzenden nationalen Regelung, um insbesondere die Hilfsmerkmale zu bestimmen und die Auskunftspflicht anzuordnen.

In vielen Fällen gibt es aufgrund der detaillierten Regelungen der EU praktisch keinen Entscheidungsspielraum mehr, wie die Vorgaben auf nationaler Ebene umgesetzt werden können. Die Neuregelung ermöglicht in diesen – europarechtlich weitgehend determinierten – Fällen eine vereinfachte Umsetzung in das nationale Recht, indem die zur Erfüllung der Lieferpflicht erforderliche Statistik nicht mehr nur durch ein förmliches Gesetz, sondern auch durch eine Rechtsverordnung angeordnet werden kann.

Vergleichbare Regelungen sind bereits vereinzelt in nationalen Einzelstatistikgesetzen enthalten, beispielsweise in § 94a Nummer 1 Buchstabe c Agrarstatistikgesetz. Die in diesen Regelungen enthaltene Ermächtigung, zur Erfüllung von EU-Lieferverpflichtungen Rechtsverordnungen zu erlassen, ist nun im Bundesstatistikgesetz allgemein festgeschrieben.

Wie bei der Rechtsverordnungsermächtigung nach § 5 Absatz 2 Bundesstatistikgesetz kann eine Auskunftspflicht nur für Wirtschafts- und Umweltstatistiken, nicht jedoch für sonstige Bundesstatistiken festgelegt werden. Im Unterschied zur Regelung nach § 5 Absatz 2 ist eine Regelung nach § 5 Absatz 2a nicht auf drei Jahre begrenzt, sondern kann

auf Dauer getroffen werden; auch ist keine Obergrenze für die voraussichtlichen Kosten festgelegt.

3.2 Flexibilisierung bei den Erhebungen für besondere Zwecke nach § 7 Bundesstatistikgesetz

Die Vorschrift des § 7 Bundesstatistikgesetz erlaubt unter bestimmten Voraussetzungen, Bundesstatistiken ohne Auskunftspflicht durchzuführen, ohne dass es der Anordnung durch Gesetz oder Rechtsverordnung bedarf. Nach Absatz 1 dürfen Bundesstatistiken zur Erfüllung eines kurzfristigen Datenbedarfs oberster Bundesbehörden, also Bundesministerien, durchgeführt werden. Die zusätzliche Anforderung, dass dieser Datenbedarf „für Zwecke der Vorbereitung und Begründung anstehender Entscheidungen“ entstanden sein musste, ist weggefallen. Damit kann sich ein Bundesministerium auch den Datenbedarf der EU zu eigen machen, sodass Erhebungen nach § 7 Absatz 1 Bundesstatistikgesetz im Einzelfall durchgeführt werden können, um europäische Lieferverpflichtungen zu erfüllen. Auch zur Beteiligung Deutschlands an einem internationalen Projekt, beispielsweise der OECD, könnte ein Bundesministerium eine Bundesstatistik nach Absatz 1 fordern.

Die Regelung des § 7 Absatz 4 Bundesstatistikgesetz legt nach wie vor eine Obergrenze von 20 000 Befragten fest. Durch das Einfügen des Wortes „Angaben“ wird jedoch klargestellt, dass die Obergrenze von 20 000 Befragten als Nettostichprobenumfang zu verstehen ist. Das heißt: Maßgebend ist die Zahl der tatsächlich an der Erhebung Teilnehmenden und nicht die Zahl der um Teilnahme Gebetenen. Angenommenes Beispiel: Für valide Zahlen werden rund 10 000 Antworten benötigt. Man schätzt, dass rund ein Viertel der um Antwort Gebetenen auch tatsächlich die Fragen beantwortet. Dann ist es zulässig, bereits in der ersten Welle 40 000 Einheiten um Teilnahme zu bitten. Falls wider Erwarten mehr als 20 000 ausgefüllte Fragebogen bei den statistischen Ämtern eingehen, werden nur die Antworten bis zur Höchstgrenze von 20 000 in die Auswertung einbezogen, die Antworten der übrigen Teilnehmenden werden unverzüglich gelöscht.

Der neue § 7 Absatz 6 Bundesstatistikgesetz ermöglicht, das in § 6 Bundesstatistikgesetz geregelte In-

strument der Vorbefragung zur Klärung des Kreises der zu Befragenden und deren statistischer Zuordnung auch auf Erhebungen nach § 7 Bundesstatistikgesetz anzuwenden. Derartige Vorbefragungen können erforderlich sein, um gezielt spezielle Teilpopulationen befragen zu können, beispielsweise Alleinerziehende, junge Familien oder höher qualifizierte. Die Einzelangaben aus der Vorbefragung sind zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu löschen, spätestens nachdem die im Rahmen der eigentlichen Bundesstatistik nach § 7 Bundesstatistikgesetz erhobenen Angaben auf Schlüssigkeit und Vollständigkeit überprüft worden sind. Um Antwortausfälle bei freiwilligen Befragungen auszugleichen, werden bestimmte Informationen, zum Beispiel Antwortquoten verschiedener Gruppen von Befragten, für Hochrechnungszwecke benötigt. Hierzu dürfen die in der Vorbefragung gewonnenen Angaben in aggregierter Form, also ohne Personenbezug, verwendet werden.

3.3 Flexibilisierung durch Datenverknüpfung

Die Vorschrift des § 13a Bundesstatistikgesetz erlaubte den statistischen Ämtern bereits bisher die Verknüpfung von Daten aus Wirtschafts- und Umweltstatistiken, um statistische Informationen ohne zusätzliche statistische Erhebungen zu gewinnen. Diese Erlaubnis ist erweitert worden auf Daten aus Statistiken, die von der Deutschen Bundesbank erstellt werden. Dieser räumt das Bundesstatistikgesetz nun gleichzeitig eine Übermittlungsbefugnis ihrer aus Wirtschaftsstatistiken erstellten Daten an das Statistische Bundesamt ein.

Für Verknüpfungen nach § 13a Bundesstatistikgesetz und für Zwecke des § 13 Absatz 1 Bundesstatistikgesetz (Statistikregister) dürfen Kennnummern in den Datensätzen mit den Angaben zu den Erhebungsmerkmalen nach wie vor gespeichert werden. Allerdings ist die Speicherfrist in den Datensätzen nun auf 30 Jahre begrenzt.

3.4 Entlastung durch Nutzung von Verwaltungsdaten

Mit der Novellierung wurde die Vorschrift des § 5a in das Bundesstatistikgesetz eingefügt. Dieser Paragraph räumt bei der Erstellung von Bundesstatistiken

der Nutzung von Verwaltungsdaten Vorrang vor der Primärerhebung ein. Hierdurch soll auf mittlere und lange Sicht eine weitere Entlastung der Befragten erreicht werden.

§ 5a Absatz 1 legt fest, dass vor der Anordnung oder Änderung einer Bundesstatistik vom Statistischen Bundesamt zu prüfen ist, ob bei Stellen der öffentlichen Verwaltung bereits entsprechende Daten vorhanden sind (Prüfpflicht). Diese Verwaltungsdaten müssen zur Erstellung der betreffenden Bundesstatistik qualitativ geeignet sein.

Die nachfolgenden Absätze der Vorschrift beschreiben die einzelnen Phasen der Prüfung. Die Regelung in § 5a Absatz 2 erleichtert dem Statistischen Bundesamt die Untersuchung von Verwaltungsdatenquellen. Bisher war das Statistische Bundesamt auf das Entgegenkommen der verwaltungsdatenhaltenden Stellen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene in Form der Amtshilfe angewiesen. Nunmehr sind diese Stellen ausdrücklich zur Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt verpflichtet (Informationspflicht). Das Statistische Bundesamt kann also zunächst beschreibende Informationen über die Datenbestände (Metadaten) bei den Verwaltungsstellen einholen. Hierzu gehören Informationen über Herkunft, Struktur, Inhalt der Daten, Format der Datensätze, Häufigkeit des Zustandekommens der Daten und die Möglichkeiten der Übermittlung – allerdings keine Einzelangaben.

Die qualitative Eignung der Verwaltungsdaten lässt sich nicht immer allein anhand der Metadaten beurteilen. Deshalb sind die verwaltungsdatenhaltenden Stellen nach § 5a Absatz 3 verpflichtet, dem Statistischen Bundesamt auf Anforderung zu Prüfzwecken auch Einzelangaben aus ihren Datenbeständen zu übermitteln (Übermittlungspflicht). Dies gilt jedoch nur unter zwei Voraussetzungen: Die angeforderten Daten müssen zum einen für die weiteren Untersuchungen erforderlich sein, das heißt die Anzahl der Stellen, von denen eine Datenübermittlung angefordert wird, und der Umfang der zu übermittelnden Daten sind auf das erforderliche Maß zu beschränken. Zum anderen muss ein Auftrag des fachlich zuständigen Bundesministeriums zu einer entsprechenden

Untersuchung an das Statistische Bundesamt vorliegen. Bei Daten, die bei Landesbehörden oder den Kommunen vorhanden sind, sind vorab die zuständigen Landesministerien einzubinden.

Bei den zu übermittelnden Einzelangaben handelt es sich um formal anonymisierte Einzelangaben, das heißt Angaben ohne Name und Anschrift. Das Statistische Bundesamt darf diese Angaben ausschließlich für Eignungsuntersuchungen verwenden.

Hält das Statistische Bundesamt die Verwaltungsdaten nach der Prüfung der Metadaten und gegebenenfalls der formal anonymisierten Einzelangaben für qualitativ geeignet, so sollen diese Daten nach § 5a Absatz 4 zur Erstellung der jeweiligen Bundesstatistik verwendet werden. Allerdings ist zu beachten, dass § 5a Bundesstatistikgesetz selbst keine Rechtsgrundlage für die Übermittlung der Verwaltungsdaten für den Echtbetrieb darstellt. Vielmehr ist eine spezielle Übermittlungsvorschrift in dem betreffenden Einzelstatistikgesetz erforderlich. Der Gesetzgeber oder der Ordnungsgeber ist dann aufgerufen, tätig zu werden.

3.5 Entlastung durch Registernutzung

Der „Registerparagraf“ § 13 Bundesstatistikgesetz wurde mit der Novellierung neu gefasst. Absatz 1 regelt wie bisher das statistische Unternehmensregister („Statistikregister“), Absatz 2 ein davon unabhängiges reines Anschriftenregister in Anlehnung an das Register, wie es sich beim Zensus 2011 bewährt hat. Beide Register werden zentral vom Statistischen Bundesamt geführt.

Die Neufassung des § 13 Absatz 1 Bundesstatistikgesetz regelt das Unternehmensregister/Statistikregister nunmehr verständlicher. Absatz 1 stellt zunächst klar, dass das Statistikregister ein wesentliches Instrument für die Vorbereitung und Erstellung von Bundesstatistiken sowie ein eigenständiges Auswertungsinstrument darstellt. Durch den Verweis auf die Verordnung (EG) Nr. 177/2008³ zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Unternehmensregister für statistische Zwecke und auf das Statistikregistergesetz⁴ wird der Gesetzestext kürzer und lesbarer. Auf die bisherige Aufzählung der Angaben, die im Statistikregister gespeichert werden

dürfen, wird verzichtet, da diese bereits in der EG-Verordnung und im Statistikregistergesetz (entsprechende Änderungen sind in Artikel 2 der Novelle enthalten) festgelegt sind. Dies führt auch dazu, dass Rechtsänderungen auf europäischer Ebene ohne eine Gesetzesänderung auf nationaler Ebene nachvollzogen werden können: Das Statistikregistergesetz enthält eine dynamische Verweisung auf die Verordnung (EG) Nr. 177/2008, indem auf die Verordnung in der jeweils geltenden Fassung verwiesen wird. Wird die europäische Verordnung um ein neues Merkmal ergänzt, dürfen Angaben zu diesem Merkmal auch im Statistikregister gespeichert werden.

Daneben sieht § 13 Absatz 2 zur Vorbereitung und Durchführung von Bundesstatistiken die Führung eines allgemeinen Anschriftenregisters vor. Zu jeder Anschrift dürfen die Postleitzahl, die Gemeindebezeichnung, die Straßenbezeichnung mit Hausnummer, die Geokoordinate des Grundstücks sowie eine Ordnungsnummer enthalten sein. Zusätzlich dürfen für Stichprobenerhebungen die für die Schichtenklassifizierung nötige Gesamtzahl der Personen je Anschrift sowie die Wohnraumeigenschaft (Gebäude mit Wohnraum/mit potenziellem Wohnraum/ohne Wohnraum) gespeichert werden. Die Angaben hierzu können vor allem für Stichproben für die Befragung privater Haushalte relevant sein.

Der Aufbau dieses Registers erfolgt aus den Daten, die beim Statistischen Bundesamt bereits vorhanden sind. Dies sind insbesondere die aus dem Zensus 2011 vorhandenen Daten. Zur Pflege des Registers dürfen Angaben aus Bundes- und Landesstatistiken und Angaben aus allgemein zugänglichen Quellen genutzt werden. Spezielle Datenübermittlungen, zum Beispiel durch die Meldebehörden zum Aufbau oder zur Aktualisierung des Anschriftenregisters, sind im Bundesstatistikgesetz nicht vorgesehen. Eine Aktualisierung soll nur anlassbezogen erfolgen, zum Beispiel vor dem nächsten Zensus. So ist im Entwurf des Zensusvorbereitungsgesetzes 2021⁵ eine Regelung vorgesehen, die es erlaubt, aus dem Anschriftenbestand des Steuerregisters, welches für die Vorbereitung des Zensus 2021 aufgebaut werden soll, eine Aktualisierung des Anschriftenregisters nach § 13 Absatz 2 Bundesstatistikgesetz vorzunehmen.

3 Verordnung (EG) Nr. 177/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Unternehmensregister für statistische Zwecke und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2186/93 des Rates (Amtsblatt L 61 vom 5. März 2008, Seite 6).

4 Statistikregistergesetz vom 16. Juni 1998 (BGBl. I Seite 1300), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. Juli 2016 (BGBl. I Seite 1768) geändert wurde.

5 Entwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus einschließlich einer Gebäude- und Wohnungszählung 2021 (Zensusvorbereitungsgesetz 2021 – ZensVorbG 2021); Bundesrats-Drucksache 546/16 vom 23. September 2016.

3.6 Harmonisierung von Bundesrecht mit dem Recht der Europäischen Union

Koordinierungsrolle des Statistischen Bundesamtes

Die in § 3 Absatz 1 Nummer 2 (alt: Nummer 1 Buchstabe b) Bundesstatistikgesetz formulierte Aufgabe des Statistischen Bundesamtes ist neu gefasst. Ging es bisher darum, „auf die einheitliche und termingemäße Durchführung der Erhebungs- und Aufbereitungsprogramme von Bundesstatistiken durch die Länder hinzuwirken“, so ist nun statt von „hinwirken“ von „koordinieren“ die Rede. Objekt der Koordinierung ist die einheitliche und termingemäße Erstellung von Bundesstatistiken. Außerdem besagt die Neufassung, dass auch die Sicherung der Ergebnisqualität – in Zusammenarbeit mit den Statistischen Ämtern der Länder – zu den Aufgaben des Statistischen Bundesamtes gehört. Der Begriff „Koordinierung“ wurde gewählt, weil die europäische Statistikverordnung die Koordinierungsrolle der nationalen statistischen Ämter, hier also des Statistischen Bundesamtes, ausdrücklich festlegt. Entsprechend ist auch in § 3 Absatz 1 Nummer 11 (alt: Nummer 5) Bundesstatistikgesetz das Wort „hinwirken“ durch das Wort „koordinieren“ ersetzt worden. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass durch die Ergänzung in § 3 Absatz 2 Bundesstatistikgesetz die Übermittlung von Einzelangaben an das Statistische Bundesamt durch die Statistischen Ämter der Länder und andere mit der Durchführung von Bundesstatistiken betraute Stellen jetzt ausdrücklich auch für die Sicherung der Qualität der Ergebnisse zulässig ist.

Darüber hinaus wird in § 18 Absatz 3 Bundesstatistikgesetz ausdrücklich die Rolle des Statistischen Bundesamtes als nationale statistische Stelle im Sinne des Artikels 5 der europäischen Statistikverordnung festgeschrieben.

Zugang der Wissenschaft zu Einzelangaben (Mikrodaten)

Die Vorschrift des § 16 Absatz 6 Bundesstatistikgesetz, die den statistischen Ämtern unter bestimmten Voraussetzungen die Übermittlung von Einzelangaben an die unabhängige Wissenschaft erlaubt, wurde ergänzt. Neu ist die Erlaubnis, der Wissenschaft innerhalb speziell abgesicherter Bereiche der sta-

tistischen Ämter Zugang zu formal anonymisierten Einzelangaben (ohne Name und Anschrift) zu gewähren. Wirksame organisatorisch-technische Vorkehrungen zur Wahrung der Geheimhaltung von Einzelangaben gleichen in diesem Fall das geringere Schutzniveau der Einzelangaben durch deren nur formale Anonymisierung aus. Das bedeutet etwa abgeschottete, nicht vernetzte Computer, Protokollierung der Arbeitsschritte, Ausschluss von Mobiltelefonen und ähnlicher fremder Informations- und Kommunikationstechnik, Prüfung und Freigabe der Analyseergebnisse durch Beschäftigte der statistischen Ämter. Hiermit werden die Möglichkeiten der Wissenschaft (Hochschulen und sonstige Einrichtungen mit der Aufgabe unabhängiger wissenschaftlicher Forschung) verfassungskonform erweitert und das Bundesstatistikgesetz zugleich mit den entsprechenden Regelungen in der EU-Verordnung Nr. 557/2013⁶ harmonisiert.

Für den Zugang zu Einzelangaben außerhalb der speziell abgesicherten Bereiche in den statistischen Ämtern bleibt es dabei, dass die Einzelangaben faktisch anonymisiert, also nur mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft zuordenbar, sein müssen. Der Begriff der faktischen Anonymität, der in der Praxis für diese Form der Anonymisierung verwendet wird, ist als Legaldefinition aufgenommen worden.

Weitere Harmonisierung

Nach § 1 Satz 2 Bundesstatistikgesetz gilt für die Bundesstatistik neben den Grundsätzen der Neutralität und Objektivität derjenige der fachlichen statt bisher der wissenschaftlichen Unabhängigkeit. Dies entspricht der Terminologie in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der europäischen Statistikverordnung.

Das Statistische Bundesamt und die Deutsche Bundesbank arbeiten seit vielen Jahren bei der Wahrnehmung ihrer jeweiligen nationalen und internationalen statistischen Aufgaben eng zusammen. Arbeitsteilig entwickelte Formen der Zusammenarbeit im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeit bestehen beispielsweise in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und der Finanzierungsrechnung, den Statistiken zum Staatssektor im Zusammenhang mit dem Verfahren bei einem übermäßigen

⁶ Verordnung (EU) Nr. 557/2013 der Kommission vom 17. Juni 2013 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über europäische Statistiken in Bezug auf den Zugang zu vertraulichen Daten für wissenschaftliche Zwecke und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 831/2002 der Kommission (Amtsblatt L 164 vom 18. Juni 2013, Seite 16).

Defizit, der Außenhandels- und der Zahlungsbilanzstatistik sowie den Unternehmensstatistiken. Beide Institutionen haben hierüber auch ein Memorandum of Understanding abgeschlossen. In Anlehnung an Artikel 9 der europäischen Statistikverordnung, in dem für die europäische Ebene der Grundsatz einer engen Kooperation zwischen dem Europäischen Statistischen System und dem Europäischen System der Zentralbanken aufgestellt ist, findet durch die neue Regelung in § 3 Absatz 1 Nummer 17 Bundesstatistikgesetz auch die enge Zusammenarbeit zwischen dem Statistischen Bundesamt und der Deutschen Bundesbank bei der Erfüllung nationaler Aufgaben ihren gesetzlichen Niederschlag.

3.7 Rechtsbereinigung

Eine Reihe von Änderungen des Gesetzes dient der Bereinigung des Rechts.

So wurde zum Beispiel § 4 Bundesstatistikgesetz zum Statistischen Beirat verschlankt. Das Gesetz enthält nur noch die wesentlichen Bestimmungen über den Statistischen Beirat. Alle übrigen Festlegungen, wie Zusammensetzung, Organisation und Verfahren des Beirats, ergeben sich künftig aus der Geschäftsordnung des Statistischen Beirats. Diese bedarf der Genehmigung des Bundesministeriums des Innern im Einvernehmen mit den anderen Bundesministerien.

Die in Zeiten elektronischer Datenerhebung veraltete Regelung des § 11 Bundesstatistikgesetz über „Erhebungsvordrucke“ wurde aufgehoben. Dabei wurde auf den Regelungsinhalt aber nicht gänzlich verzichtet. Die bislang in § 11 Absatz 1 Bundesstatistikgesetz enthaltene Regelung findet sich nun mit anderen Worten in § 15 Absatz 3 Bundesstatistikgesetz, wonach die Antworten von den Befragten in der von der Erhebungsstelle vorgegebenen Form zu erteilen sind. Die Rechtsgrundlagen der jeweiligen Bundesstatistik und die bei ihrer Durchführung verwendeten Hilfsmerkmale müssen nicht mehr „auf den Erhebungsvordrucken“ angegeben werden (so bislang in § 11 Absatz 4 Bundesstatistikgesetz), sondern werden Inhalt der Unterrichtung nach § 17 Nummer 4 Bundesstatistikgesetz.

Das Bundesstatistikgesetz enthielt bislang mit der Regelung des § 26 eine Überleitungsvorschrift, die der Gesetzgeber seit 1987 nicht geändert hatte. Diese Überleitungsvorschrift wurde aufgehoben. Da aufgrund des bisherigen § 26 Absatz 2 Bundesstatistikgesetz einige alte Statistikgesetze noch immer keine Regelung der Hilfsmerkmale enthielten, wurde dies nunmehr in den betreffenden Gesetzen nachgeholt: Das Gesetz über die Durchführung von Statistiken auf dem Gebiet der Kriegsopterfürsorge, das Gesetz über Kostenstrukturstatistik, das Gesetz über die Statistik der Wirtschaftsrechnungen privater Haushalte und das Außenhandelsstatistikgesetz (Artikel 3 bis 6 der Novelle) wurden entsprechend angepasst, ebenso das Gesetz über die Preisstatistik, das bereits durch Artikel 12 Bürokratieentlastungsgesetz⁷ geändert wurde.

3.8 Rechtsklarheit

Schließlich dienen einige Änderungen des Gesetzes der Rechtsklarheit.

So wird in § 1 Satz 4 Bundesstatistikgesetz nunmehr ausdrücklich die „Wirtschaft“ als Nutzer der Bundesstatistik genannt.

Die Aufgaben des Statistischen Bundesamtes in § 3 Absatz 1 Bundesstatistikgesetz werden präzisiert: Das Gesetz schreibt, anlehnend an die gängige Praxis, die ausschließliche Zuständigkeit des Statistischen Bundesamtes für Zusatzaufbereitungen für Bundeszwecke fest. Darüber hinaus wird der Begriff der „Zusatzaufbereitungen für Bundeszwecke“ konkretisiert, indem auch die Durchführung spezieller Simulations- und Modellrechnungen ausdrücklich genannt wird (Nummer 6).

Die Vorschrift des § 11a Bundesstatistikgesetz („elektronische Datenübermittlung“) stellt klar, dass bei der elektronischen Übermittlung von Daten an die statistischen Ämter ein dem Stand der Technik entsprechendes Verschlüsselungsverfahren zu verwenden ist.

Die Regelung des § 15 Bundesstatistikgesetz („Auskunftspflicht“) geht in Absatz 4 ausdrücklich auf die

⁷ Bürokratieentlastungsgesetz vom 28. Juli 2015 (BGBl. I Seite 1400, 1403).

verschiedenen Möglichkeiten ein, der Auskunftspflicht nachzukommen, besonders durch die elektronische Datenmeldung via Internet.

Das „SAEG-Übermittlungsschutzgesetz“ von 1993 wurde aufgehoben. Die dort geregelte Gleichstellung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen Eurostats mit deutschen Amtsträgerinnen und Amtsträgern hinsichtlich ihrer Strafbarkeit bei Verletzung der Geheimhaltung ist nunmehr in § 22a Bundesstatistikgesetz geregelt.

4 Fazit

Die durch die Novellierung 2016 eingetretenen und in diesem Beitrag beschriebenen Änderungen des Bundesstatistikgesetzes werden dazu führen, dass

- die Bundesstatistik und damit insbesondere der Verbund der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder künftig flexibler auf sich ändernde Datenbedarfe der Nutzer reagieren können,
- die stärkere Nutzung von Verwaltungsdaten die Auskunftgebenden von Berichtspflichten weiter entlastet sowie
- die Forschungs- und Analysemöglichkeiten der unabhängigen Wissenschaft erweitert werden können.

Literaturverzeichnis

Statistischer Beirat. Dokumentation: Fachkonzepte zur Fortentwicklung der amtlichen Statistik. November 2012. Verfügbar unter: www.destatis.de

Dokumentation der Rechtsgrundlagen

Bundesstatistikgesetz (BStatG) vom 22. Januar 1987 (BGBl. I Seite 462, 565) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Oktober 2016 (BGBl. I Seite 2394).

Bürokratieentlastungsgesetz vom 28. Juli 2015 (BGBl. I Seite 1400, 1403).

Entwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus einschließlich einer Gebäude- und Wohnungszählung 2021 (Zensusvorbereitungsgesetz 2021 – ZensVorbG 2021); Bundesrats-Drucksache 546/16 vom 23. September 2016.

Gesetz zur Änderung des Bundesstatistikgesetzes und anderer Statistikgesetze vom 21. Juli 2016 (BGBl. I Seite 1768).

Statistikregistergesetz vom 16. Juni 1998 (BGBl. I Seite 1300), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. Juli 2016 (BGBl. I Seite 1768) geändert wurde.

Verordnung (EG) Nr. 177/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Unternehmensregister für statistische Zwecke und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2186/93 des Rates (Amtsblatt L 61 vom 5. März 2008, Seite 6).

Verordnung (EG) Nr. 223/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 über europäische Statistiken und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1101/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Übermittlung von unter die Geheimhaltungspflicht fallenden Informationen an das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften, der Verordnung (EG) Nr. 322/97 des Rates über die Gemeinschaftsstatistiken und des Beschlusses 89/382/EWG, Euratom des Rates zur Einsetzung eines Ausschusses für das Statistische Programm der Europäischen Gemeinschaften (Amtsblatt L 87 vom 31. März 2009, Seite 164).

Verordnung (EU) Nr. 557/2013 der Kommission vom 17. Juni 2013 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über europäische Statistiken in Bezug auf den Zugang zu vertraulichen Daten für wissenschaftliche Zwecke und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 831/2002 der Kommission (Amtsblatt L 164 vom 18. Juni 2013, Seite 16).