



FORTENTWICKLUNG DER AMTLICHEN STATISTIK

Empfehlungen des Statistischen Beirats

Einführung.....	3
1. Auftrag – Programm – Nutzer.....	4
Politischer und gesellschaftlicher Stellenwert der Statistik/ Wissenschaftliche Methodenforschung als Aufgabe der Bundesstatistik.....	4
Erhebungen für (öffentliche und private) Dritte	5
Programm – Relevanz – Mitgestaltung der Nutzer – einschließlich der Rolle des Statistischen Beirats.....	5
2. Flexibilisierung	6
Vereinfachung der rechtlichen Anordnungen von Statistiken, flexiblere Anordnung und Ausgestaltung von Erhebungen.....	6
Arbeitsteilung zwischen statistischen Ämtern.....	7
§ 7-Erweiterung (Erhebungen für besondere Zwecke)	7
3. Zugang zu Einzelangaben (Mikrodaten)	9
Zugang kommunalstatistischer Stellen zu Einzelangaben der Bundesstatistik	9
Zugang anderer Produzenten europäischer Statistiken zu Statistikregistern	9
Zugang der Wissenschaft zu Einzelangaben der Bundesstatistik	10
Zugang der obersten Bundes- und Landesbehörden zu Einzelangaben aus Bundesstatistiken	11
4. Verwaltungsdaten.....	12
Grundsätzlicher Zugang der statistischen Ämter zu Verwaltungsdaten	12
Verwaltungsdatennutzung in den Bevölkerungs- und Haushaltsstatistiken	13
Möglichkeiten zur Vereinheitlichung der Wirtschaftszweigzuordnung.....	14
Matching und Linking von Daten	14
Übermittlung von aggregierten Verwaltungsdaten nach dem Verwaltungsdatenverwendungsgesetz an die Deutsche Bundesbank.....	15
5. EU-Harmonisierung.....	16
Harmonisierung der Qualitätsbestimmungen	16

Einführung

Die bedeutenden Änderungen des europäischen Rechtsrahmens der amtlichen Statistik, zusammen mit den gestiegenen Anforderungen an die Qualität und Flexibilität der Statistik, schaffen durch die gleichzeitigen Budgetkürzungen einen erheblichen Druck zur Fortentwicklung des statistischen Systems. Diesen Herausforderungen kann die deutsche amtliche Statistik nur gerecht werden, wenn ihre rechtlichen Grundlagen umfassend reformiert werden. Deshalb hat der Statistische Beirat in seiner Tagung am 28. Juni 2011 eine **Arbeitsgruppe (AG) zur Fortentwicklung der amtlichen Statistik**, insbesondere des Bundesstatistikgesetzes (BStatG), eingesetzt. Im Laufe der Arbeit entstanden so **40 Empfehlungen**, die in die Fortentwicklung der gesetzlichen Grundlagen der amtlichen Statistik einfließen sollen.

Die gegenwärtige, dynamische Entwicklung des europäischen Statistikrechts mag die eine oder andere Empfehlung schnell veralten lassen. Es ging aber um mehr, als europäische Regelungen im Bundesrecht bloß nachzuvollziehen: Die Empfehlungen versuchen, über die traditionellen Paradigmen hinaus neue Wege in der Statistik auszuloten.

Die Empfehlungen sind nach vier Themenbereichen geordnet:

1. Auftrag – Programm – Nutzer
2. Flexibilisierung (der Anordnung und Durchführung von Statistiken)
3. Zugang zu Einzelangaben (Mikrodaten)
4. Verwaltungsdaten

1. Auftrag – Programm – Nutzer

Unter diesem Thema stehen Empfehlungen, die vor allem die grundsätzlichen Bestimmungen in den ersten Paragraphen des Bundesstatistikgesetzes in den Blick nehmen und sich mit folgenden Fragen auseinandersetzen: „Was ist der Zweck und wer sind die Adressaten der Bundesstatistik?“, „Wie kann die Forschungstätigkeit des Statistischen Bundesamtes im Bundesstatistikgesetz verankert werden?“, „Sollte das Statistische Bundesamt auch für Dritte Erhebungen durchführen dürfen?“. Darüber hinaus ging es um die Struktur und Aufgabe des Statistischen Beirates im Kontext einer Programm- und Ressourcenplanung für die Bundesstatistik.

Politischer und gesellschaftlicher Stellenwert der Statistik/ Wissenschaftliche Methodenforschung als Aufgabe der Bundesstatistik

Die Bedeutung der Statistik (Bundesstatistik) für Politik und Gesellschaft wird nicht gebührend wahrgenommen und wertgeschätzt. Dies ist auch darin begründet, dass die Rolle der Bundesstatistik als öffentliches Gut im BStatG nicht offensiv genug herausgearbeitet wird.

Obwohl § 1 BStatG festlegt, dass die Statistik für Bundeszwecke ihre Daten „unter Verwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse“ gewinnt, legt das Gesetz nicht ausdrücklich fest, dass das Statistische Bundesamt oder weitere mit der Erstellung der Bundesstatistik befasste Stellen diese wissenschaftlichen Erkenntnisse selbst gewinnen müssen. Die mangelnde gesetzliche Verankerung der wissenschaftlichen Forschung zur Entwicklung der Bundesstatistik erschwert auch die Werbung der statistischen Ämter um akademischen Nachwuchs und schwächt ebenso deren Position, wenn es um das Einwerben von Forschungsmitteln und um die Zusammenarbeit der amtlichen Statistik mit Universitäten oder anderen wissenschaftlichen Einrichtungen geht.

Der Statistische Beirat empfiehlt:

1. **§ 1 BStatG** soll die **Bedeutung der Statistik** als unabdingbare Voraussetzung für fundierte politische, unternehmerische und gesellschaftliche Entscheidungen stärker herausstellen und den umfassenden Infrastrukturcharakter der amtlichen Statistik für alle gesellschaftlichen Gruppen **stärker herausarbeiten**.
2. **§ 2 BStatG** soll den **Informationsbedarf aller** interessierten **Nutzergruppen** stärker berücksichtigen und eine abgestimmte **Finanz- und Programmplanung** stärker gesetzlich verankern.
3. Auch **§ 3 BStatG** soll den **Informationsbedarf aller** in § 1 BStatG adressierten **Nutzergruppen berücksichtigen**.
4. Den in § 3 BStatG genannten **Aufgaben des Statistischen Bundesamtes** sollte klarstellend hinzugefügt werden, dass die Vorbereitung und Weiterentwicklung der Bundesstatistik die dazu nötige **unabhängige wissenschaftliche Forschung** (ggf. Erweiterung in Richtung einer Forschungseinrichtung) einschließt.

Erhebungen für (öffentliche und private) Dritte

Bundesstatistiken stehen unter Gesetzesvorbehalt. Auftraggeber für Bundesstatistiken kann daher nur der Gesetzgeber sein. Die Bundesregierung kann außerdem in bestimmten Fällen Bundesstatistiken per Rechtsverordnung anordnen (§ 5 Absatz 2 BStatG) oder ein Bundesministerium kann in dringenden Fällen um Erhebungen nach § 7 BStatG ersuchen. Da das Mandat des Statistischen Bundesamtes zur Erhebung von Daten nur die Daten im Zusammenhang mit Bundesstatistiken betrifft, darf das Bundesamt für Dritte nach geltender Rechtslage keine Erhebungen durchführen. Diese Einschränkung führt dazu, dass spezifischer Nutzerbedarf nicht durch spezielle Erhebungen gedeckt werden kann, selbst wenn die Finanzierung solcher Erhebungen gesichert wäre und das Fachministerium zustimmt.

Der Statistische Beirat empfiehlt:

5. Es sollte geprüft werden, ob dem Statistischen Bundesamt unter bestimmten Voraussetzungen – z. B. Genehmigungsvorbehalt des fachlich zuständigen Bundesministeriums, Definition von „Dritten“, Anwendung der Vorschriften des BStatG – die Durchführung von **Erhebungen für Dritte** gestattet werden könnte.

Programm – Relevanz – Mitgestaltung der Nutzer – einschließlich der Rolle des Statistischen Beirats

Deutschland muss einen Weg finden, auf den möglichen Wegfall von Statistiken oder neue Anforderungen zum Beispiel der Europäischen Union zu reagieren – im Sinne einer nationalen Programm- und Finanzierungsplanung.

Im Rahmen einer solchen nationalen statistischen Programm- und Finanzierungsplanung sind Prioritäten zu setzen und die Haushaltsvorgaben mit dem Nutzerbedarf, den Möglichkeiten der Produzenten sowie der Bereitwilligkeit der Auskunftgebenden abzustimmen.

Der Statistische Beirat empfiehlt:

6. Es soll eine **nationale statistische Programmplanung und Prioritätensetzung** durchgeführt werden, welche die europäische (Mehr-)Jahresplanung und die nationalen Haushaltsvorgaben mit dem Nutzerbedarf, den Möglichkeiten der Produzenten sowie den Interessen der Auskunftgebenden abstimmt.
7. **In die Programmplanung soll die Expertise des Statistischen Beirats maßgeblich eingebracht werden.** Dabei obliegt es dem Beirat, in einer Gesamtschau positive und negative Prioritäten zu setzen. In die Vorbereitung seiner Empfehlungen sind die Fachausschüsse einzubeziehen, um die fachspezifischen Nutzerbedürfnisse, Aufbereitungsfragen und Auskunftbelastungen von Änderungen der Einzelstatistiken zu klären. Das Statistische Bundesamt bringt die Empfehlungen des Beirats zum statistischen Programm in den politischen Entscheidungsprozess ein.
8. Der **Beirat sollte weiterhin** zu Beginn der Legislaturperioden **„Empfehlungen zur Weiterentwicklung der amtlichen Statistik“ aussprechen.**
9. Wegen der Unabhängigkeit des Statistischen Beirats sollte dieser seinen **Vorsitzenden wählen.** Als Kandidaten für dieses Amt kommen der Präsident des Statistischen Bundesamts sowie die stimmberechtigten Mitglieder in Frage.
10. Die **Deutsche Bundesbank** soll im **Statistischen Beirat Stimmrecht** erhalten. Hiermit wird ihrer Rolle als wichtiger Datennutzer sowie europäischen Üblichkeiten Rechnung getragen. **Auch die Zivilgesellschaft soll** - durch das Bündnis für Gemeinnützigkeit - mit Sitz und Stimme **im Statistischen Beirat vertreten** sein.

2. Flexibilisierung

Eine Flexibilisierung der Anordnung und Durchführung von Bundesstatistiken ist seit vielen Jahren ein Anliegen des Statistischen Beirats¹. Seine Empfehlungen hierzu betreffen drei Bereiche: Einfachere und schnellere rechtliche Anordnung, Änderung und Ausgestaltung von Statistiken und – etwas spezieller – erweiterte Möglichkeiten der Erhebungen für besondere Zwecke (Ad-hoc-Erhebungen) nach § 7 Bundesstatistikgesetz in diesem Zusammenhang, sowie zur effizienteren Arbeitsteilung zwischen den statistischen Ämtern.

Vereinfachung der rechtlichen Anordnung von Statistiken, flexiblere Anordnung und Ausgestaltung von Erhebungen

Die detaillierte Regelung von Bundesstatistiken in Gesetzen nach dem Prinzip „keine Statistik ohne Gesetz“ begrenzt die inhaltliche Flexibilität der Bundesstatistik auf das Tempo, in dem sich die gesetzlichen Grundlagen ändern lassen.

Um die rechtliche Anordnung von Statistiken zu vereinfachen, soll das BStatG zukünftig nur noch einen allgemeinen Rechtsrahmen für die amtliche Statistik aufspannen. Sofern gesetzliche Statistikregelungen notwendig bleiben, sollten sie sich zukünftig auf einen Mindestregelungsumfang beschränken. Details des statistischen Erhebungsprogramms sollten untergesetzlich geregelt und viel stärker flexibel gehalten werden. So sollte im BStatG die Möglichkeit erweitert werden, nach der die statistischen Ämter Erhebungen ohne Auskunftspflicht durchführen dürfen, ohne dass diese durch eine spezifische Rechtsvorschrift angeordnet sind. Ein Beispiel hierfür kann die Erfüllung der Lieferverpflichtungen aufgrund der EU-Verordnung über die Energiestatistik durch eine § 7-Erhebung sein (siehe auch weitere Empfehlungen zur „§ 7-Erweiterung“, S. 8).

Der Statistische Beirat empfiehlt:

11. Der Gesetzgeber sollte klarstellen, dass **unter den in § 5 Absatz 2 BStatG genannten Voraussetzungen** auch **bereits gesetzlich angeordnete Bundesstatistiken ergänzt** werden können. Dies betrifft **insbesondere Merkmale**, aber auch den Kreis der zu Befragenden.
12. Der Gesetzgeber sollte bei Erhebungen mit und ohne Auskunftspflicht den statistischen Ämtern die Möglichkeit einräumen, **von der Erhebung abzusehen, soweit die Ergebnisse** in ausreichender Qualität auch **auf anderem Weg ermittelt** werden können. Dies sollte **ohne Rechtsverordnung und ohne zeitliche Beschränkung** zulässig sein.
13. Der Gesetzgeber sollte im BStatG eine **Ermächtigung** schaffen, dass die Bundesregierung bzw. **das zuständige Bundesministerium mit Zustimmung des Bundesrates Rechtsverordnungen erlassen kann, um Erhebungen mit Auskunftspflicht anzuordnen**, wenn dies zur **Erfüllung von Lieferverpflichtungen gegenüber Eurostat** erforderlich ist.
14. Der Gesetzgeber sollte, soweit Angaben von wirtschaftlichen Einheiten (Unternehmen, Betriebe) betroffen sind, **auch bei Bundesstatistiken mit Auskunftspflicht nur die Merkmale festlegen und nicht Merkmalsausprägungen oder Definitionen von Merkmalen**. Diese Empfehlung gilt auch für entsprechende Sekundärstatistiken. Bei Einzelstatistikgesetzen, die die Erhebung von Angaben vorsehen, die sich auf natürliche Personen und private Haushalte beziehen, sollte der Gesetzgeber jeweils sorgfältig prüfen, welches Maß an Detailliertheit zum Schutz der Grundrechte der Betroffenen erforderlich ist, und den statistischen Ämtern ein hohes Maß an Flexibilität hinsichtlich des Frageprogramms gewähren.

¹ Zu erinnern ist an den Beirats-Workshop „Flexibilisierung der amtlichen Statistik“ vom 24./25.2.2003 in Berlin, dessen Ergebnisse im Band 40 der Reihe „Forum der Bundesstatistik“ (Statistisches Bundesamt, 2003) veröffentlicht sind.

Arbeitsteilung zwischen statistischen Ämtern

Für die Durchführung von Erhebungen sind nach Artikel 83 GG grundsätzlich die Statistischen Landesämter innerhalb ihres jeweiligen Bundeslandes zuständig. In einzelnen Statistikgesetzen sind allerdings auch heute schon andere Zuständigkeiten definiert (etwa Außenhandelsstatistik).

Andere, effizientere Formen der Arbeitsteilung bedürfen umfangreicher Abstimmungsprozesse und hinsichtlich hoheitlicher Maßnahmen wiederum Regelungen in den entsprechenden Einzelgesetzen oder in Staatsverträgen. Um die ämterübergreifende Arbeitsteilung zu erleichtern, wurde im Jahr 2005 der § 3a in das BStatG eingefügt. Dieser schließt jedoch die Heranziehung zur Auskunftserteilung und die Durchsetzung der Auskunftspflicht als „hoheitliche“ Aufgaben ausdrücklich aus.

Unter dem Gesichtspunkt einer effizienten Aufgabenerledigung muss die Möglichkeit geschaffen werden, ein komplettes Erhebungsverfahren für eine begrenzte Anzahl von Statistiken nach dem Prinzip „ein Amt für alle“ durchzuführen – in einem nachvollziehbaren Verfahren unter Beachtung der Hoheitsrechte der jeweiligen Bundesländer. Um dies umzusetzen, wäre die Beschränkung der ämterübergreifenden Zusammenarbeit durch § 3a Satz 2 BStatG aufzugeben. Sodann können die an einem zentralen Verfahren interessierten Statistischen Landesämter einen Staatsvertrag abschließen, um ein Statistisches Landesamt mit der vollständigen Durchführung einer bestimmten Statistik zu beauftragen.

Alternativ könnten einzelne Bundesländer einen Rahmen-Staatsvertrag abschließen, der Kriterien für die Übertragung von Hoheitsrechten für die Erstellung von Statistiken im Rahmen der „Zentralen fachlichen Produktion“ (ZfP) nennt. Für die Durchführung konkreter Statistiken wären dann Verwaltungsvereinbarungen abzuschließen.

Unter bestimmten Bedingungen kann eine zentrale Erstellung von Statistiken auch durch das Statistische Bundesamt erfolgen – etwa wenn es mit Blick auf die kurzfristige Erfüllung supra- und internationaler Berichtspflichten einschließlich der Bearbeitung methodischer und fachlicher Rückfragen auf eine sehr schnelle Bearbeitung ankommt.

Der Statistische Beirat empfiehlt:

15. Es sollte der Weg zu einer „zentralen Produktion“ für kleinere Statistiken über alle Erhebungsstufen gebahnt werden.

§ 7-Erweiterung (Erhebungen für besondere Zwecke)

§ 7 BStatG ist eine Ausnahmeregelung zum Prinzip „keine Statistik ohne Gesetz“. Diese Ausnahme soll helfen,

- *kurzfristig auftretenden Datenbedarf „für Zwecke der Vorbereitung und Begründung anstehender Entscheidungen oberster Bundesbehörden“ zu decken;*
- *wissenschaftlich-methodische Fragen (z. B. der Datenerhebung) zu klären.*

Seinem Charakter als Ausnahmeregelung entsprechend ist das Mandat des § 7 BStatG in vierfacher Hinsicht beschränkt:

- *maximal 20 000 Befragte,*
- *keine Auskunftspflicht,*
- *Einschränkung der Zwecke (Regierungsentscheidung oder Methodentest) und Anknüpfung an den Bedarf der obersten Bundesbehörden,*
- *Befristung von Wiederholungsbefragungen auf fünf Jahre nach erster Befragung.*

Der geltende § 7 BStatG ist eine Erlaubnis zur Durchführung einer Erhebung, aber keine Verpflichtung: „...dürfen Bundesstatistiken ohne Auskunftspflicht durchgeführt werden“. Nach § 7 BStatG erhobene Statistiken sind „Statistiken für Bundeszwecke“ und unterliegen den Anforderungen des BStatG, besonders des § 1 BStatG. Für die erhobenen Angaben gelten hinsichtlich Geheimhaltung, Verknüpfung usw. ebenfalls die Bestimmungen des BStatG.

Die Verordnung (EG) Nr. 223/2009 über europäische Statistiken (EUStatVO) sieht in Artikel 14 Absatz 2 (Durchführung des Europäischen Statistischen Programms) zur „Bewältigung eines unerwarteten [Daten-] Bedarfs“ die „zeitlich begrenzte statistische Direktmaßnahme“ vor, die der § 7-Erhebung ähnelt, sowie in Absatz 1 Buchstabe c das Instrument einer „Vereinbarung“ zwischen den nationalen Statistikämtern und Eurostat, dessen spezielle Ausgestaltung als „ESS-Vereinbarung“² von Eurostat geplant, aber noch nicht abschließend konkretisiert ist.

Die Probleme liegen in den einschränkenden Vorbedingungen, die sich an das Zustandekommen von § 7-Erhebungen knüpfen und die den flexiblen Einsatz stark begrenzen. Insbesondere sind § 7-Erhebungen derzeit nicht geeignet, um Lieferverpflichtungen gegenüber der Europäischen Union zu erfüllen, um an freiwilligen international vergleichenden Erhebungen teilzunehmen oder um Phänomene beobachten zu können, die sich schneller verändern, als dass eine im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren konzipierte Bundesstatistik dies abbilden könnte.

Das Potenzial des § 7 BStatG zur Vereinfachung der Durchführung von Bundesstatistiken betrachten auch die Empfehlungen zur „Vereinfachung“, s. o.

Der Statistische Beirat empfiehlt:

16. **Voraussetzung** für Bundesstatistiken nach § 7 Absatz 1 BStatG soll **nur** mehr eine **Vereinbarung zwischen der jeweils zuständigen obersten Bundesbehörde und dem Statistischen Bundesamt** sein. Es dürften demnach Bundesstatistiken ohne Auskunftspflicht nach Vereinbarung zwischen der jeweils zuständigen obersten Bundesbehörde und dem Statistischen Bundesamt durchgeführt werden. Unter diesen Bedingungen sollen die Bundesministerien stärker das Instrument der § 7-Erhebung nutzen, um ihren Datenbedarf zu decken.
17. Die **Begrenzung der Höchstzahl der Befragten** (§ 7 Absatz 4 BStatG) sollte **entfallen**.
18. Die **Befristung** sollte sich **nur auf Erhebungen nach § 7 Absatz 2 BStatG (Erhebungen zur Klärung wissenschaftlich-methodischer Fragen)** beziehen.

² ESS = Europäisches Statistisches System, d. h. Gesamtheit der nationalen statistischen Ämter aller EU-Mitgliedstaaten sowie des statistischen Amtes der EU (Eurostat).

3. Zugang zu Einzelangaben (Mikrodaten)

Jahrzehntlang war die Auswertung der Einzelangaben zu Bundesstatistiken (Mikrodaten) neben dem Standard-Tabellenprogramm den statistischen Ämtern vorbehalten, und zwar schon aus technischen Gründen. Das Statistikgeheimnis profitierte insofern von den beschränkten technischen Möglichkeiten. Entsprechend wurde aber auch das Potenzial der Mikrodaten nicht voll ausgeschöpft. Heute sind spezielle Auswertungen und Aufbereitung der Mikrodaten möglich, die zur Zeit der Konzeption des Bundesstatistikgesetzes und auch zur Zeit des „Volkszählungsurteils“ noch nicht absehbar waren. Diese Auswertungen können die statistischen Ämter alleine nicht leisten. Welche Institutionen sollten unter welchen Bedingungen und zu welchen Zwecken ebenfalls Zugang zu Einzelangaben aus Bundesstatistiken erhalten?

Zugang kommunalstatistischer Stellen zu Einzelangaben der Bundesstatistik

Bislang ist die Übermittlung von statistischen Einzelangaben an die abgeschotteten Statistikstellen der Gemeinden nur in einigen wenigen Statistikgesetzen vorgesehen, so etwa dem Zensusgesetz 2011, dem Überschuldungsstatistikgesetz und dem Hochbaustatistikgesetz. Es besteht das dringende Anliegen der Kommunalstatistik, dass ihre Interessen im Hinblick auf die Übermittlung von Einzelangaben aus Bundesstatistiken in weiteren einzelstatistischen Rechtsvorschriften Berücksichtigung finden, die den fachlichen und räumlichen Zuständigkeitsbereich der Kommunen berühren. Hierzu soll sich der Bundesgesetzgeber durch eine wegweisende positive Norm im Bundesstatistikgesetz verpflichten.

Der Statistische Beirat empfiehlt:

19. Im Bundesstatistikgesetz soll eine Regelung eingeführt werden, welche den **Gesetzgeber dazu verpflichtet, die Interessen der Kommunalstatistik im Hinblick auf die Übermittlung von Einzelangaben** aus Bundesstatistiken **in der jeweiligen einzelstatistischen Rechtsvorschrift zu berücksichtigen.**

Zugang anderer Produzenten europäischer Statistiken zu Statistikregistern

Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder führen auf Grundlage von § 13 BStatG ein Unternehmensregister für statistische Zwecke (Statistikregister – nachfolgend „URS“ genannt). Dieses URS steht derzeit nur den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder zur Verfügung.

Die „Statistikregisterverordnung“ (EG) Nr. 177/2008 verpflichtet die Mitgliedstaaten, für statistische Zwecke ein oder mehrere harmonisierte Register (Statistikregister) „als Hilfsmittel für die Vorbereitung und Koordinierung von Erhebungen, als Informationsquelle für die statistische Analyse der Unternehmenspopulation und ihrer Demografie, für die Verwendung administrativer Daten und für die Identifizierung und den Aufbau statistischer Einheiten“ (Artikel 1) zu errichten.

Andere Produzenten amtlicher Statistiken, wie die Deutsche Bundesbank, haben keinen Zugang zu den Registerdaten des URS. Dadurch bleibt ein erhebliches Potenzial für Einsparungen und Qualitätsverbesserungen im Bereich der amtlichen Statistik ungenutzt.

Für die Übermittlung von Einzelangaben aus dem bei den statistischen Ämtern geführten URS gelten – nach nationalem Recht – die Geheimhaltungsbestimmungen des § 16 BStatG. Eine Übermittlung von Angaben aus dem URS an die Deutsche Bundesbank oder andere Produzenten europäischer Statistiken ist weder in § 16 BStatG noch im Statistikregistergesetz (StatRegG) vorgesehen.

Der Statistische Beirat empfiehlt:

20. Der Deutschen Bundesbank und anderen nationalen Produzenten **europäischer Statistiken** soll **im Rahmen ihrer Aufgaben im Europäischen Statistischen System (ESS)** im erforderlichen Umfang Zugang zum statistischen Unternehmensregister (URS) gewährt werden.

Zugang der Wissenschaft zu Einzelangaben der Bundesstatistik

Erweiterung der Formen des Einzeldatenzugangs für die Wissenschaft

Eine Form der Nutzung von statistischen Einzelangaben ist die kontrollierte Datenfernverarbeitung (KDFV). Bei dieser Datennutzung kann grundsätzlich „Jedermann“ ein Auswertungsprogramm schreiben und zur Anwendung auf formal anonymisierten Einzeldatensätzen an die Forschungsdatenzentren (FDZ) der Statistischen Ämter übergeben. Diese überprüfen das Programm auf unzulässige Analyseparameter (Input) und den bei Ausführung des Programms entstandenen „Output“ auf absolute Geheimhaltung. Grundsätzlich verlassen somit nur Einzelangaben die FDZ der Statistischen Ämter, die nach § 16 Absatz 1 Satz 2 Nummer 4 BStatG keiner Geheimhaltung bedürfen. Dieser Zugangsweg steht selbstverständlich auch der Wissenschaft zur Verfügung. Diese genießt hierbei allerdings kein „Wissenschaftsprivileg“, sondern wird wie „Jedermann“ behandelt.

Nutzerkreis

Nach § 16 Absatz 6 BStatG sind nur Hochschulen oder sonstige Einrichtungen mit der Aufgabe unabhängiger wissenschaftlicher Forschung zugangsberechtigt. Nach der Verordnung (EG) Nr. 831/2002³ können z. B. auch Zentralbanken oder „sonstige Einrichtungen“ (z. B. die Weltbank oder OECD), die in eigenständigen Teilbereichen wissenschaftlich tätig sind, Zugang zu vertraulichen Daten erhalten.

Arbeiten mit formal anonymisierten Datensätzen

Im „Safe-Center“ (= Gastwissenschaftsarbeitsplätze, welche zukünftig vielleicht sogar bei den FDZ der Statistischen Ämter eingerichtet werden) von Eurostat sind nach europäischen Regeln unter anderem deutsche – formal anonymisierte⁴ – Datensätze zugänglich. Nach nationaler Vorschrift (§ 16 Absatz 6 BStatG) darf am Gastwissenschaftsarbeitsplatz in den FDZ des Bundes und der Länder „nur“ mit faktisch anonymisierten⁵ Datensätzen gearbeitet werden.

Der Statistische Beirat empfiehlt:

21. Das „**Wissenschaftsprivileg**“ soll im Rahmen der kontrollierten Datenfernverarbeitung (KDFV) festgeschrieben werden, indem der Wissenschaft erlaubt wird, auf Basis von Zertifizierungsregelungen im Rahmen eines **echten Remote Access** mit formal anonymisierten Daten zu arbeiten.⁶
22. **Harmonisierung der Nutzerkreise**, die nach nationalem und EU-Recht zu Einzelangaben für wissenschaftliche Zwecke zugangsberechtigt sind.
23. **Harmonisierung von nationalem und EU-Recht**, um der Wissenschaft zu erlauben, mit formal anonymisierten Einzeldatensätzen in den Räumen der Forschungsdatenzentren (FDZ) der Statistischen Ämter zu arbeiten.
24. Der **Zugang der Wissenschaft** zu Mikrodaten soll **kostengünstiger** gestaltet werden als bisher.

³ Verordnung (EG) Nr. 831/2002 zur Durchführung der Verordnung Europäische Gemeinschaft (EG) Nr. 322/97 des Rates über die Gemeinschaftsstatistiken - Regelung des Zugangs zu vertraulichen Daten für wissenschaftliche Zwecke

⁴ Formal anonymisierte Daten enthalten in der Regel keine direkten Identifikatoren wie den Namen oder die Adresse der Erhebungseinheit. Die Erhebungsmerkmale sind jedoch alle in den Daten enthalten.

⁵ Faktisch anonymisierte Daten müssen den Bestimmungen des § 16 Absatz 6 BStatG gerecht werden, d. h., es muss einen „unverhältnismäßig großen Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft“ erfordern, diese Einzelangaben den Betroffenen zuzuordnen“.

⁶ Zu dieser Empfehlung bestehen datenschutz- und sicherheitsrechtliche Bedenken.

Zugang der obersten Bundes- und Landesbehörden zu Einzelangaben aus Bundesstatistiken

Viele oberste Bundes- und Landesbehörden verfügen über IT-gestützte mit wissenschaftlichen Methoden arbeitende Einheiten, die in der Lage sind, Mikrodaten mit statistischen Programmen nach wissenschaftlichen Verfahren auszuwerten. Da diese Stellen nicht unter „Wissenschaft“ nach § 16 Absatz 6 BStatG subsumiert werden können, haben sie nach geltender Rechtslage keinen Zugang zu anonymisierten Einzelangaben.

Der Statistische Beirat empfiehlt:

25. Es sollte geprüft werden, ob **den obersten Bundes- und Landesbehörden faktisch anonymisierte Einzelangaben für wissenschaftliche Zwecke bereitgestellt werden können**, sofern die betreffenden Einrichtungen die Gewähr für die räumliche und personelle Abschottung der Bereiche bieten, die mit Einzelangaben arbeiten.

4. Verwaltungsdaten

Das Thema Verwaltungsdatennutzung wird unter fünf Aspekten behandelt: 1. grundsätzlicher Zugang der statistischen Ämter zu Verwaltungsdaten, 2. erweiterter Einsatz von Verwaltungsdaten in den Bevölkerungs- und Haushaltsstatistiken, 3. Möglichkeiten zur Vereinheitlichung der Wirtschaftszweigzuordnung, 4. Erleichterung der Datenverknüpfung (Matching und Linking) und 5. Übermittlung von aggregierten Verwaltungsdaten nach dem Verwaltungsdatenverwendungsgesetz an die Deutsche Bundesbank.

Grundsätzlicher Zugang der statistischen Ämter zu Verwaltungsdaten

Um die Potenziale der Verwaltungsdatennutzung hinsichtlich Entlastungsmöglichkeiten von Auskunftgebenden und Nutzungsmöglichkeiten der amtlichen Statistik besser auszuschöpfen, bedarf es optimierter Rahmenbedingungen, die eine grundsätzliche Zugangsregelung der statistischen Ämter zu Verwaltungsdaten für eine systematische Verwaltungsdatennutzung umfassen. Während die Verordnung (EG) Nr. 223/2009 über europäische Statistiken (EUStatVO) und auch Statistikgesetze in Österreich und den Niederlanden allgemeine Regelungen zum Zugang zu Verwaltungsunterlagen enthalten, ist dies bislang im BStatG nicht der Fall.

Als Voraussetzung für eine künftige systematische statistische Verwendung von Verwaltungsdaten wird die Schaffung einer allgemeinen, umfassenden Zugangsregelung für eine systematische Verwaltungsdatennutzung vorgeschlagen. Die entsprechende nationale Regelung sollte sich an Artikel 24 der EUStatVO und § 10 des österreichischen Bundesstatistikgesetzes orientieren.

Der Statistische Beirat empfiehlt:

26. Im BStatG soll ein **grundsätzlicher Zugang der Statistischen Ämter zu Verwaltungsdaten** für bundesstatistische Zwecke verankert werden. Die **konkrete Übermittlung** von Verwaltungsdaten soll jedoch – wenn dies aus rechtlicher Sicht für notwendig erachtet wird - **weiterhin durch spezifische Rechtsgrundlagen** geregelt werden. Im Sinne der Vereinfachung sollte hierfür eine Rechtsverordnung der Bundesregierung ausreichend sein. Eine solche Regelung muss den verfassungsrechtlichen Bedenken der Kommunen Rechnung tragen.⁷
27. Die statistischen Ämter sollten ein **Zugangsrecht zu den wichtigen Informationen über potenziell nutzbare Verwaltungsdaten** sowie ein angemessenes Mitgestaltungsrecht bei der Entstehung und Veränderung dieser Verwaltungsdaten haben. Eine solche Regelung muss den verfassungsrechtlichen Bedenken der Kommunen Rechnung tragen.⁷

⁷ Zu diesen Empfehlungen bestehen grundsätzliche Bedenken mit Blick auf die kommunale Selbstverwaltung.

Verwaltungsdatennutzung in den Bevölkerungs- und Haushaltsstatistiken

Für die Erstellung von Bevölkerungsstatistiken werden schon lange Verwaltungsdaten genutzt, insbesondere Daten der Melderegister sowie der Personenstandsregister. Es gibt aber noch erhebliche Nutzungspotenziale, die zu einer deutlichen Entlastung der Bevölkerung von statistischen Auskunftspflichten sowie zu Kosteneinsparungen und Qualitätssteigerungen bei der amtlichen Statistik beitragen können.

Größere Nutzungsmöglichkeiten von Verwaltungsdaten für die Haushalts- und Bevölkerungsstatistiken versprechen Regelungen für einen bundesweiten Auszug aus Bestandsdaten der Melderegister sowie ein dauerhaftes Anschriften- bzw. Gebäude- und Wohnungsregister bei den statistischen Ämtern. Dabei ist nicht daran gedacht, mit den Bestandsdaten der Melderegister ein dauerhaftes zentrales Spiegelregister in der amtlichen Statistik zu führen.

Nach geltender Rechtslage muss das für den Zensus 2011⁸ aufgebaute Anschriftenregister gelöscht und – bei analoger Regelung für den Zensus 2021 – kurz danach neu aufgebaut werden. Ein dauerhaftes statistisches Anschriftenregister mit einem Minimum an Merkmalen verspricht daher insbesondere erhebliche Entlastungs- aber auch Nutzungsmöglichkeiten.

Die Daten der Gebäude- und Wohnungszählung 2011 ließen sich dazu nutzen, flächendeckend ein Gebäude- und Wohnungsregister aufzubauen und dieses Register mit Verwaltungsdaten, z. B. mit den Daten der Bauverwaltung, zu aktualisieren.

Auch durch eine Verknüpfung (Record Linkage) von Daten aus haushaltsstatischen Erhebungen und Verwaltungsdaten wären deutliche Entlastungen der Bevölkerung von statistischen Auskunftspflichten sowie Kosteneinsparungen und Qualitätssteigerungen zu erreichen. Die Erlaubnis zu dieser Verknüpfung wäre die Entsprechung zum geltenden, auf Wirtschafts- und Umweltstatistiken bezogenen § 13a BStatG.

Die kommunalen Melderegister könnten genutzt werden, um ein statistikinternes Personenregister aufzubauen und zu pflegen.

Der Statistische Beirat empfiehlt:

28. Schaffung einer **Rechtsgrundlage zur jährlichen Übermittlung der im Bevölkerungsstatistikgesetz für die Fortschreibung der Bevölkerung festgelegten (Erhebungs-) Merkmale** für alle mit alleiniger Wohnung sowie mit Haupt- und Nebenwohnung gemeldeten Personen aus den Melderegistern **an die amtliche Statistik zur Gewinnung von aktuellen Bestandsdaten über die Bevölkerung** mit anschließender Löschung der übermittelten Daten.
29. Schaffung einer **Rechtsgrundlage zum Aufbau eines dauerhaften Anschriftenregisters** mit einigen grundlegenden Merkmalen (Wohnungen pro Adresse sowie Personen pro Adresse (getrennt nach deutsch/nicht deutsch und Hauptwohnsitz/Nebenwohnsitz)) sowie zur Regelung der laufenden Pflege des Registers.
30. Schaffung einer **Rechtsgrundlage zum Aufbau eines dauerhaften und flächendeckenden Gebäude- und Wohnungsregisters** durch die amtliche Statistik. Ebenfalls gesetzlich geregelt werden müsste die Aktualisierung dieses Registers mit dazu geeigneten Verwaltungsdaten (Daten der Bauverwaltung etc.).⁹
31. Schaffung einer **Rechtsgrundlage, die ein Record Linkage von haushaltsstatischen Erhebungen und Verwaltungsdaten ermöglicht** (analog zum geltenden, auf Wirtschafts- und Umweltstatistiken bezogenen § 13a BStatG).^{9, 10}
32. **Nutzung der kommunalen Melderegister zu Aufbau und Pflege eines statistikinternen Personenregisters.**⁹

⁸ Vgl. www.zensus2011.de

⁹ Zu diesen Empfehlungen bestehen besondere datenschutzrechtliche Bedenken.

¹⁰ Vgl. weiter unten das Thema „Matching und Linking von Daten“.

Möglichkeiten zur Vereinheitlichung der Wirtschaftszweigzuordnung von Wirtschaftseinheiten

Vor dem Hintergrund des in Rheinland-Pfalz praktizierten Verfahrens „Gewerbe-Online“ wurde vorgeschlagen, die Wirtschaftszweigzuordnung von Unternehmen und Betrieben von einer Stelle vorzunehmen und anderen Stellen mitzuteilen. Die statistischen Ämter könnten diese Verwaltungsaufgabe aufgrund der bei ihnen bestehenden Kenntnisse sachgerecht durchführen.

Bevor ein einheitliches Verfahren vorgeschlagen werden kann, sind indessen verschiedene offene Fragen zu klären (unterschiedliche Definitionen von Wirtschaftseinheiten, Behandlung von Neuanmeldungen und Einheitenbestand, Verbindlichkeit der Wirtschaftszweigzuordnung, Kosten, fehlende abgestimmte Haltung der statistischen Ämter).

Dazu sollten zunächst Absprachen zwischen den zu beteiligenden Institutionen geführt und die Wirtschaftsministerkonferenz einbezogen werden, um die Realisierbarkeit des Vorschlags besser abschätzen zu können.

Der Statistische Beirat empfiehlt:

33. Die Produzenten amtlicher Statistiken sollen die Möglichkeit einer **zentralen Wirtschaftszweigzuordnung** prüfen und gegebenenfalls auf eine konkrete Gesetzesinitiative hinwirken. Dazu sollten zunächst Absprachen zwischen den zu beteiligenden Institutionen geführt werden.

Matching und Linking von Daten

Hinsichtlich der Zusammenführung von Einzeldaten sind zwei Verfahren zu unterscheiden: Mittels eines Record Linkage werden Datensätze gleicher Merkmalsträger anhand eines Identifikators verknüpft. Dieses Identifikationsmerkmal erlaubt eine eindeutige Zuordnung von Datensätzen gleicher Merkmalsträger aus verschiedenen Datenquellen. Ein Statistical Matching führt hingegen Datensätze aus unterschiedlichen Quellen auf der Basis von Ähnlichkeiten zusammen. Diese Ähnlichkeiten werden anhand von Merkmalen bestimmt, welche in beiden Datenfiles vorhanden sind. Die Datensätze, welche zusammengeführt werden, stammen nicht notwendigerweise vom gleichen Merkmalsträger. Im Unterschied zum Record Linkage ist es zur Zusammenführung von Datenquellen mittels Statistical Matching nicht erforderlich, dass in den Datenquellen die gleichen Merkmalsträger vorhanden sind oder ein eindeutiger Identifikator gegeben ist.

Eine Zusammenführung von Unternehmensdaten nach dem Prinzip des Record Linkage ist seit 2005 auf der rechtlichen Grundlage des § 13a BStatG zulässig und wegen des Vorhandenseins von Identifikatoren (etwa der Steuernummer) auch technisch möglich. § 13a BStatG erlaubt jedoch nur die Zusammenführung von Einzelangaben, die

- zu Wirtschafts- und Umweltstatistiken gemacht wurden,*
- aus dem Statistikregister stammen,*
- die nach dem Verwaltungsdatenverwendungsgesetz übermittelt wurden oder*
- aus öffentlich zugänglichen Quellen stammen.*

Einzelangaben von anderen Datenproduzenten (z. B. Bundesagentur für Arbeit, Steuerbehörden) dürfen nur mit Erlaubnis der betroffenen Unternehmen mit den oben genannten Einzelangaben zusammengeführt werden.

Statistical Matching erzeugt eine synthetische Datei, welche die Merkmale beider Datenquellen aufweist, die für die Zusammenführung herangezogen wurden. Ziel des Statistical Matching ist es, ein Mikrodatenfile zu erzeugen, das die gemeinsame Verteilung der Merkmale aus den beiden Ausgangsdateien enthält. Die Datensätze der synthetischen Datei sind das Ergebnis einer Fusion und nicht das Resultat einer empirischen Messung. In der Regel haben die Datensätze der synthetischen Datei keine empirische Entsprechung. Ein Statistical Matching ist grundsätzlich auch jetzt schon rechtlich zulässig, da nicht Einzelangaben identischer, sondern „ähnlicher“ Merkmalsträger zusammengeführt werden. Zufällig können jedoch durch Matching auch Einzeldatensätze ein und desselben Merkmalsträgers zusammen gelangen. Dies wäre eine „zufällige“, mithin aber keine „vorsätzliche“ Reidentifizierung „zum Zwecke der Herstellung eines Personenbezugs außerhalb der Aufgabenstellung“ des BStatG, die nach § 22 i. V. m. § 21 BStatG unter Strafe gestellt ist.

Zur Schaffung von Rechtssicherheit ist eine entsprechende Klarstellung durch explizite Aufnahme des Statistical Matching im Rahmen einer „Erlaubnisnorm“ im BStatG wünschenswert.

Der Statistische Beirat empfiehlt:

34. Schaffung einer **Rechtsgrundlage zur Erweiterung der Möglichkeiten der Datenzusammenführungen mittels Record Linkage bei Wirtschafts- und Umweltstatistiken** verschiedener Datenproduzenten.
35. Herstellung von Rechtssicherheit durch **explizite Aufnahme des Statistical Matching als „Erlaubnisnorm“ in das BStatG.**

Übermittlung von aggregierten Verwaltungsdaten nach dem Verwaltungsdatenverwendungsgesetz an die Deutsche Bundesbank

Es besteht das Petitum der Bundesbank, vom Statistischen Bundesamt Aggregate aus Rohdaten zu erhalten, die die Finanzverwaltung den statistischen Ämtern monatlich aufgrund des Verwaltungsdatenverwendungsgesetzes übermittelt. Die Bundesbank möchte prüfen, ob sich mithilfe dieser aggregierten Verwaltungsdaten die Basis der Konjunkturbeobachtung und somit der -prognose verbessern lässt.

Der Statistische Beirat empfiehlt:

36. **Aggregierte Verwaltungsdaten**, die auf Grund des Verwaltungsdatenverwendungsgesetzes an das Statistische Bundesamt übermittelt wurden, **sollen der Deutschen Bundesbank zum Zweck der Verbesserung von Prognosen zur Verfügung gestellt werden.**

5. EU-Harmonisierung

Die dynamische Entwicklung des Statistikrechts der Europäischen Union in den vergangenen Jahren hat die formalen und materiellen Differenzen zum Statistikrecht des Bundes größer werden lassen. Vor allem unter dem Aspekt der Rechtsklarheit stellt sich die Frage nach einer Harmonisierung des Bundesrechts mit den geltenden Bestimmungen der EU. Dies geschieht hier einmal mit Blick auf die Bestimmungen zur Qualität von Statistiken und zum Zweiten mit Blick auf die Geheimhaltungsbestimmungen.

Harmonisierung der Qualitätsbestimmungen

Der Regelungsumfang zum Thema Qualität ist derzeit in der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 über europäische Statistiken (EUStatVO) und im BStatG unterschiedlich. Damit stellt sich die Frage nach einer Angleichung der Rechtsgrundlagen, sowohl zur Vermeidung unterschiedlicher Qualitätsorientierungen für EU- und nationale Statistiken, als auch um die Bedeutung des Qualitätsthemas für die amtliche Statistik zu unterstreichen.

Der Statistische Beirat empfiehlt:

37. Aus Gründen der Rechtssicherheit und der Rechtsklarheit sollten die **statistischen Grundsätze** nach Artikel 2 der EUStatVO **in das BStatG aufgenommen** werden und begrifflich und inhaltlich der EUStatVO angeglichen werden. Die im geltenden BStatG genannten Grundsätze sollen somit neu formuliert werden.
38. **Das BStatG sollte** entsprechend den Regelungen in der EUStatVO **auf den Verhaltenskodex Europäischer Statistiken Bezug nehmen**. Eine über die EUStatVO hinausgehende Rechtsverbindlichkeit des Verhaltenskodex in Deutschland erscheint nicht notwendig.
39. Der Harmonisierung europäischer und nationaler Qualitätsanforderungen sollte durch einen neuen **Paragraphen zur Qualität im BStatG** – angelehnt an die Qualitätskriterien nach Artikel 12 Absatz 1 EUStatVO – Rechnung getragen werden. Dabei sollen die einzelnen **Qualitätskriterien** aus Transparenzgründen aufgezählt, aber nicht definiert werden.
40. Zur **Qualitätssicherung** in der föderalen amtlichen Statistik sollte im BStatG ausgeführt werden, dass die **Statistischen Ämter des Bundes und der Länder** in ihrem jeweiligen Bereich die **einheitliche Anwendung der Qualitätskriterien sowie die Umsetzung der daraus abgeleiteten Qualitätsstandards** der Bundesstatistiken durch geeignete Maßnahmen sicherstellen und dass das Statistische Bundesamt die Qualitätssicherung der Bundesstatistiken koordiniert.