

Symposium zum Bundesstatistikgesetz am 25. Januar 2024 in Erfurt

Der Beitrag entstand in Zusammenarbeit zwischen dem Thüringer Landesamt für Statistik und Bayerischen Landesamt für Statistik

Einleitung

Es war dem Thüringer Landesamt für Statistik und dem Bayerischen Landesamt für Statistik eine besondere Freude, am 25. Januar 2024 hochrangige Referenten und zahlreiche Gäste zum gemeinsamen Symposium zum Bundesstatistikgesetz (BStatG) in Erfurt begrüßen zu dürfen. Die Veranstaltung erfolgte in Kooperation mit dem Statistischen Bundesamt.

Ein abwechslungsreiches und spannendes Programm aus Vorträgen und einer hochkarätigen Podiumsdiskussion wurde präsentiert. Unter dem Tagungsthema „Zukunft der amtlichen Statistik – Perspektiven des Bundesstatistikgesetzes“ widmete sich die Veranstaltung dem breiten Spektrum rechtlicher Rahmenbedingungen amtlicher statistischer Daten, den Herausforderungen amtlicher Statistik, Zukunftsperspektiven, aber auch den Gestaltungsmöglichkeiten – und das aus ganz unterschiedlichen Blickwinkeln.



Die Idee für dieses Zusammentreffen entstand anlässlich der Herausgabe der neuen Kommentierung zum Bundesstatistikgesetz (BStatG), München 2023, durch Prof. Dr. Jürgen Kühling et. al. Das Vorwort des Kommentars beginnt mit den Worten „Hic sunt leones“



Birgit Pommer, Präsidentin des Thüringer Landtages

und macht deutlich, dass es nach der Kommentierung des BStatG durch Dorer/Mainusch/Tubies im Jahr 1988 nur vereinzelte rechtswissenschaftliche Behandlungen des Themas Statistikrecht gab.



Dies verwundert umso mehr, da sich die amtliche Statistik sowohl inhaltlich, methodisch und auch auf-

grund rechtlicher Rahmenbedingungen kontinuierlichen Veränderungen gegenüber sah. Doch das Ziel der Veranstaltung sollte nicht dem retrospektiven Blick auf Veränderungsprozesse des Statistikrechts dienen. Es sollte ein Bogen geschlagen werden und sich mit den Zukunftsfragen der amtlichen Statistik beschäftigt werden.

Denn unbestreitbar liegt eine der zentralen Herausforderungen darin, im Spannungsfeld verschiedener fachlicher und rechtlicher Anforderungen mit der erforderlichen Flexibilität auf neue Datenbedarfe zu reagieren. Nur so kann es gelingen, amtliche Daten zu erfassen, die ihren Nutzen für Allgemeinheit, politische und wirtschaftliche Entscheidungsträger finden.



Dr. Holger Poppenhäger, Präsident des Thüringer Landesamtes für Statistik

Vortrag: Prof. Dr. Peter Michael Huber

Thüringer Innenminister a. D.

Richter des Bundesverfassungsgerichts a. D.

Thema: Amtliche Statistik und Grundgesetz

Eine Säule des Symposiums war der Beitrag von Prof. Dr. Peter Michael Huber. Den Zuhörerinnen und Zuhörern wurde die, in der Öffentlichkeit eher unbekannt, Entscheidung zum Zensusgesetz 2011 nähergebracht. Vor allen Dingen beleuchtete Prof. Dr. Huber detailreich die direkten Zusammenhänge mit dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

Im Jahr 1987 legte Peter Michael Huber sein 2. Staatsexamen ab und promovierte zeitgleich an der Universität München. 1991 wurde ihm die Lehrbefähigung für Staats- und Verwaltungsrecht verliehen. Über die darauffolgenden Jahre weitete Prof. Dr. Huber sein Tätigkeitsfeld an nationalen, aber auch internationalen Universitäten aus. Von 1996 bis 2002 war er im Nebenamt Richter am Thüringer Oberverwaltungsgericht. Ab November 2009 war Prof. Dr. Huber Innenminister im Freistaat Thüringen. Im Anschluss wurde er im November 2010 zum Richter des Bundesverfassungsgerichts ernannt.

Als Berichterstatter hat Prof. Dr. Huber zahlreiche Senatsentscheidungen vorbereitet, darunter die Entscheidung zum Zensusgesetz 2011 vom 19. September 2018, die – so seine Ausführungen – zu den „Hidden Champions“ gehöre. Das mediale Echo sei gering gewesen, eine fachliche Rezeption in der Staatsrechtslehre habe kaum stattgefunden. Wenn das Erfurter Symposium eine „gewisse Wende“ markieren könne, was das Bewusstsein um diese Entscheidung angeht, wäre dies aus wissenschaftlicher Perspektive sehr zu begrüßen. Vor diesem Hintergrund rief Prof. Dr. Huber folgende verfassungsrechtliche Kernaussagen der Entscheidung noch einmal in Erinnerung und bewertete ihre Bedeutung anschließend. Seine Ausführungen gliederte Prof. Dr. Huber in sechs Schritte: Ausführungen zur Kompetenzordnung, zur Entwicklung einer verfassungsrechtlichen Pflicht des Bundes zur Ermittlung realitätsgerechter Einwohnerzahlen, zur Rolle der Wesentlichkeitsdoktrin und der Regelung des Art. 80 GG, zur föderativen und interkommunalen

Gleichbehandlung samt Rechtsschutzmöglichkeiten für Länder und Kommunen sowie zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

Abschließend fasste er zusammen, dass das Urteil des BVerfG aus seiner Sicht eine Art „verfassungsrechtliche Betriebsanleitung“ für viele Bereiche sei. Am Beispiel der Statistik für Bundeszwecke würden wesentliche Fragen des Staatsrechts zusammengetragen, teilweise neu entschieden und geordnet. Es begänne mit der Kompetenzabgrenzung, dem „eigentümlichen Gedanken“, dass eine klare Trennung zwischen statistischen Zuständigkeiten von Bund und Ländern untunlich sei. Hier sei verfassungspolitisch auch über eine Gemeinschaftsaufgabe der amtlichen Statistik nachzudenken. Die Unterscheidung gültiger und richtiger Prognosen sei erneut betont und für einmalige Akte wie den Zensus das Entfallen der Nachbesserungspflicht herausgearbeitet worden. Das Zensusurteil bringe eine Rekonstruktion der Wesentlichkeitstheorie mit Art. 80 GG als Konkretisierung. Das Verbot willkürlicher Ungleichbehandlung der Länder und das Gebot föderativer und intrakommunaler Gleichbehandlung sowie die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit von Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung seien zu verallgemeinern.



Dr. Holger Poppenhäger und Prof. Dr. M. Huber (Bildschirm)

Vortrag: Prof. Dr. Jürgen Kühling

Thema: Die Reform des Statistikrechts – Rahmenbedingungen, Herausforderungen und Gestaltungsmöglichkeiten

Prof. Dr. Jürgen Kühling, LL. M. (Brüssel), ist seit 2007 Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Immobilienrecht, Infrastrukturrecht und Informationsrecht an der Universität Regensburg und Vorsitzender der Monopolkommission. Im Jahr 1998 promovierte er an der Universität Bonn und wurde im Wintersemester 2002/03 habilitiert. Für die Fächer Öffentliches Recht, einschließlich Rechtsvergleichung, Europarecht, deutsches und europäisches Wirtschaftsrecht, insbesondere Telekommunikationsrecht, erhielt er im Februar 2003 die Lehrbefugnis. Während seiner Laufbahn veröffentlichte er als (Co-)Autor mehr als 300 Publikationen in seinen Forschungsschwerpunkten, u. a. zur Regulierung von Netzindustrie, zum Informationsrecht und zum Wettbewerbsrecht (insbesondere Europäisches Beihilfenrecht).

Mit dieser Fachexpertise wurde das Symposium durch seinen Vortrag zum Thema „Die Reform des Statistikrechts – Rahmenbedingungen, Herausforderungen und Gestaltungsmöglichkeiten“ bereichert. Dabei ging er zunächst auf drei Perspektiven ein, aus deren Sicht er bereits tätig werden durfte –

die des Wissenschaftlers, des fachlichen Beraters und des Kunden der amtlichen Statistik –, um sich daran anschließend mit den Rahmenbedingungen, Herausforderungen und Gestaltungsmöglichkeiten auseinanderzusetzen.

In Bezug auf die Rahmenbedingungen knüpfte er seine Ausführungen an den Vortrag von Prof. Dr. Huber an und nahm Akzentuierungen vor. Als These formulierte er, dass der verfassungsrechtliche Rahmen für den Gesetzgeber wesentlich flexibler sei, als allgemein angenommen. So könne man sich die Frage stellen, ob Daten, die erhoben worden sind, von der einen Institution an die andere Institution weitergegeben werden dürften. Nach seinem Verständnis scheiterte dies aber nicht an der Verfassung, sondern vielmehr an fehlenden gesetzlichen Grundlagen. Was den Reformbedarf im Bereich der amtlichen Statistik betreffe, könne nur ein Teil davon exekutiv erfolgen, ein weiterer Teil müsse legislativ begleitet werden. Gerade mit Blick auf die Output-orientierte Gesetzgebung habe die Corona-Krise gezeigt, dass sowohl die Periodizität wie auch die Verfügbarkeit von Daten



Prof. Dr. J. Kühling

ein Problem darstellen. Auch insoweit müssten die gesetzlichen Regelungen flexibilisiert werden. Zudem benötigten die Statistik und die Forschung mehr Verknüpfungsmöglichkeiten von Datensätzen. Schließlich sei die Anpassung der amtlichen Statistik an die methodische und technische Weiterentwicklung wichtig. So sei der Zugriff auf gut gepflegte Register eine Voraussetzung für einen registerbasierten Zensus. Schließlich halte er auch eine Flexibilisierung der Anordnungsinstrumente in den §§ 5 und 9 BStatG für möglich.

Sodann sei in verfassungskonformer Art und Weise auch eine stärkere Zusammenführung von Statistiken in den §§ 13, 13 a BStatG möglich. Das Resümee dieser Thesen durch Prof. Dr. Kühling lautete: „Reformen sind nötig, Reformen sind möglich, Reformen sind rechtlich zulässig.“ Mit dieser optimistischen Quintessenz schloss Prof. Dr. Kühling seinen Vortrag vor den in Erfurt anwesenden und den digital zugeschalteten Teilnehmerinnen und Teilnehmern.

Podiumsdiskussion

Mit den beiden Vortragsthemen trafen die Veranstalter den richtigen Nerv, was sich in der hohen Teilnehmerzahl des Hybridsymposiums und den anschließenden zahlreichen Wortmeldungen des Auditoriums widerspiegelte.

Nach der Mittagspause, in der zahlreiche Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Gelegenheit einer Führung durch den Thüringer Landtag nutzten,

eröffnete Dr. Holger Poppenhäger die Podiumsdiskussion und gab jeder Teilnehmerin und jedem Teilnehmer die Möglichkeit zu einem Statement. Die Präsidentin des Statistischen Bundesamts, Dr. Ruth Brand, startete mit einem leidenschaftlichen Appell für Reformen mit Augenmaß und Mitte, die die verfassungsrechtlichen Grenzen beachten. Sie führte aus, dass sich das Bundesstatistikgesetz in seiner Grundform zwar bewährt habe, Anpassungen aufgrund neuen Informationsbedarfs und geänderter Rahmenbedingungen aber zwingend notwendig seien. Dabei wies sie aber auch auf die Ressourcenknappheit in den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder hin, sodass eine verbesserte Bereitstellung der Daten an Forschende zwar wünschenswert, aber nur zum Teil finanziell darstellbar sei.

Anschließend stellte Herr Prof. Dr. Ralf Münnich, Vorsitzender der Deutschen Statistischen Gesellschaft, den dringenden Änderungsbedarf des Statistikkrechts aus Sicht von Wissenschaft und Forschung dar, wobei er als Vorbild für Datenqualität und Datenverfügbarkeit Großbritannien und namentlich Herrn David Spiegelhalter nannte. Er appellierte, auch in Deutschland müsse eine Datenkultur und Dateninfrastruktur entstehen, sodass Wissenschaft und Forschung schneller und einfacher Zugriff auf Daten hätten. Zudem stellte er das Bewusstsein für die Qualität der Statistik und damit die Notwendigkeit der amtlichen Statistik als primäre Datenquelle in den Fokus.



vlnr: Prof. Dr. R. Münnich, Dr. H. Poppenhäger, Dr. T. Gößl, Dr. F. Sackmann

Der Co-Autor des Kommentars zum Bundesstatistikgesetz, Dr. Florian Sackmann, brach in seinem Plädoyer die Lanze für den Datenschutz und regte an, auch im Statistikrecht mehr Fokus auf die Erlaubnistatbestände des Datenschutzes zu legen und diese weit auszulegen. Eine Reform des Bundesstatistikgesetzes mache erst dann Sinn, wenn eine sachgerechte Anwendung der DS-GVO nicht ausreiche. Auch betonte er das Erfordernis der stärkeren Visibilität der amtlichen Statistik im Vergleich zu anderen Datenquellen. Würde der Nutzen der amtlichen Statistik klarer herausgearbeitet werden, könnte den Interessen der Datenverarbeitung in der Abwägung häufig der Vorzug vor dem Datenschutz gegeben werden.

Als letzter Teilnehmender erhielt der Präsident des Bayerischen Landesamts für Statistik, Dr. Thomas Gößl, das Wort. Er stellte klar, dass der Statistische Verbund das Hauptwerk der amtlichen Statistik sei. Die Zusammenarbeit der Statistischen Ämter von Bund und Ländern sowie der abgeschotteten Statistikstellen der Gemeinden trage in Deutschland die amtliche Statistik. Dort würden auch alle Voraussetzungen des Bundesverfassungsgerichts an die Gebote der Abschottung und Trennung erfüllt. Er bekräftigte wie seine Vorrednerin und Vorredner die Notwendigkeit der stärkeren Zusammenarbeit und Verknüpfung im abgeschotteten Statistischen Verbund. Hinsichtlich des Zugangs der Wissenschaft und Forschung stellte er die Geheimhaltungspflicht, an die wir europarechtlich und verfassungsrechtlich gebunden sind, als zentrales Thema heraus. Er betonte aber auch, dass das Bundesstatistikgesetz

spätestens mit In-Kraft-Treten der Novelle der Statistik-Verordnung der EU (EG 223/09) angepasst werden müsse. Er endete mit einem Appell zur Rückkehr zur ordentlichen fachlichen Gesetzgebung; gerade in der amtlichen Statistik sei eine frühzeitige Beteiligung der Statistischen Ämter der Länder bei Gesetzentwürfen der Bundesressorts dringend, um deren Erfahrung bei der Durchführung von Erhebungen zum Tragen zu bringen.

Im Anschluss an diese Statements kam es zu zahlreichen Wortmeldungen aus dem Auditorium, die aus Zeitgründen nur kurz diskutiert werden konnten. Die Vertreterin des Verbands der Deutschen Städtestatistik, Dr. Andrea Schultz, stellte die Änderungswünsche aus Sicht der Städtestatistiker dar. Sie betonte insbesondere den Wunsch nach einer gleichberechtigten Zugriffsbefugnis im Sinne des § 16 Abs. 5 BStatG sowie der dauerhaften Zugänglichkeit von Adressdaten nach § 10 BStatG. Des Weiteren kam mehrfach der Ruf nach einer Anpassung der Statistik an die Digitalisierung. Herr Dr. Poppenhäger regte an, bereits jetzt die Novellierung des Bundesstatistikgesetzes für den Beginn der nächsten Legislaturperiode vorzubereiten. Eine Wortmeldung griff das Thema des Föderalismus in Zeiten der Veränderung nicht nur der Statistik auf und fragte, ob dieses Instrument noch zeitgemäß sei. Hieraufhin betonten sowohl Dr. Gößl als auch Dr. Sackmann, dass die föderale Gliederung das beste Instrument zur Sicherstellung der Unabhängigkeit und damit auch der Qualität der amtlichen Statistik in Deutschland sei. Dr. Sackmann wies sodann noch auf die Chancen des Art. 91c GG hin, welcher seines Erachtens großen Spielraum für



vlnr: Prof. Dr. R. Münnich, Dr. H. Poppenhäger, Dr. T. Gößl, Dr. F. Sackmann am Bildschirm: Dr. R. Brand

Kooperationen und Mischverwaltungen im Rahmen der Datenverarbeitung in Forschung und Wissenschaft biete. Dies griff Herr Prof. Dr. Münnich ebenfalls auf und stellte das Potential eines zentralen Datenzentrums dar, verbunden mit der Hoffnung, diese Diskussion fände im Statistischen Verbund und nicht nur in politischen Gremien statt.

Schluss- und Dankesworte

Mit dem Symposium zum Bundesstatistikgesetz am 25. Januar 2024 ging ein Tag voller lebhafter Diskussionen, wertvoller Erkenntnisse und inspirierender Einblicke zu Ende. Sowohl das Thüringer Landesamt für Statistik als auch das Bayerische Landesamt für Statistik möchten sich herzlich bei allen für ihre Teilnahme bedanken und dafür, dass sie mit ihren Perspektiven und Erfahrungen zum Erfolg dieser Veranstaltung beigetragen haben.

Ein besonderer Dank gebührt den herausragenden Rednern, Prof. Dr. Huber und Prof. Dr. Kühling. Ihre herausragenden Beiträge beleuchteten die Komplexität und die Bedeutung des Bundesstatistikgesetzes auf eindrucksvolle Weise.

Ein herzlicher Dank gilt auch allen anderen Rednerinnen und Rednern, die ihre wertvollen Erkenntnisse und Erfahrungen mit uns geteilt haben. Durch ihre Beiträge gewann das Symposium nochmals an Vielschichtigkeit und bereichernden Impulsen. Ein weiterer wichtiger Dank gilt den Organisatorinnen und Organisatoren sowie allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die mit ihrem unermüdlichen Einsatz und ihrer Hingabe dazu beigetragen haben, dieses Symposium zu einem Erfolg zu machen. Last but not least möchten wir uns bei unseren geschätzten Teilnehmerinnen und Teilnehmern bedanken. Ihre Anwesenheit, ihre Fragen und ihre Diskussionen ermöglichten für dieses Symposium einen lebendigen und dynamischen Austausch.

Wir hoffen, dass dieses Symposium zum Bundesstatistikgesetz in Erfurt einen bleibenden Eindruck hinterlassen hat. Unsere Absicht war es, eine Atmosphäre des Wissensaustauschs und der Inspiration zu schaffen, die motivieren und bereichern soll.

Fazit der Veranstaltung ist, dass das Statistikrecht ein spannendes und kontrovers diskutiertes Thema ist. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer waren sich darüber einig, dass sich das aktuelle Bundesstatistik-



Im Gespräch: die Präsidenten der Statistischen Landesämter BBB und TH mit Herrn Prof. Dr. J. Kühling

gesetz bewährt hat, nun aber durch Auslegung und Novellierung an die Anforderungen der Zeit angepasst werden muss.

Einigkeit bestand auch, dass eine Folgeveranstaltung in diesem gewinnbringenden und behördenübergreifenden Format wünschenswert ist. Möge das Symposium als Katalysator für zukünftige Treffen dienen, in denen weiterhin gemeinsam an neuen Ideen und Lösungen gearbeitet werden kann.



vlnr: Herr Mroß, Frau Lauenstein, Frau Jacobi, Herr Lehmann, Frau Ristow, Herr Reissig, Frau Peter, Herr May, Frau Stein