

14.02.03

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes über die Verwendung von Verwaltungsdaten für Zwecke der Wirtschaftsstatistiken (Verwaltungsdatenverwendungsgesetz - VwDVG)

Der Bundesrat hat in seiner 785. Sitzung am 14. Februar 2003 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu dem Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung im weiteren Gesetzgebungsverfahren

- eine erneute Ermittlung der Kosten vorzunehmen und dabei allen mit der Umsetzung des Gesetzentwurfs verbundenen Aufwendungen Rechnung zu tragen. Dies betrifft auch die Kosten zum Aufbau und der laufenden Führung der erforderlichen umfangreichen Datenbanken.
- den Gesetzentwurf wieder auf das ursprüngliche Vorhaben einer Prüfung der Eignung von Verwaltungsdaten für kurzfristige konjunkturelle Zwecke zurückzuführen, d.h. die Untersuchungen regional und sektoral zu begrenzen, und die Ergebnisse der Primärerhebungen als Prüfkriterium festzulegen.
- zu erläutern, wie die von der EU vorgesehenen zusätzlichen Konjunkturindikatoren, die nicht in Verwaltungsdateien gespeichert sind, ermittelt und in das Erhebungssystem eingepasst werden können und wie der vorgesehenen Anforderung nach monatlicher (seither vierteljährlicher) Ergebniserstellung bei den Umsätzen auf zweckmäßige Weise Rechnung getragen werden kann, zumal fast die Hälfte der betroffenen Unternehmen, deren Umsatzdaten für statistische Zwecke herangezogen werden sollen, so genannte "Quartalsmelder" sind.

- dafür Sorge zu tragen, dass Initiativen und Investitionen im Bereich der Statistikdurchführung statt in bürokratielastige und teure Datenbanksysteme stärker in moderne, flexible, dezentral umsetzbare und kostengünstige Technologien wie speziell der Entwicklung von Standard-Softwareprogrammen zur Nutzung der Rechnungslegung der Unternehmen eingesetzt werden.

Der Bundesrat stellt fest, dass mit dem Gesetzentwurf die Eigenständigkeit der Länder in der Datenermittlung zu den Indikatoren „Umsatz“ und „tätige Personen“ ausgehebelt und damit die den Ländern verfassungsrechtlich zugeschriebene föderale Zuständigkeit für Statistik bestritten und der statistische Nachweis wichtiger Indikatoren auf Länder- und Regionalebene gefährdet wird.

Begründung:

Die im Gesetzentwurf enthaltene Kostendarstellung wurde unverändert aus den Vorgängerentwürfen übernommen. Diese Kostenkalkulation wurde für den ersten Gesetzentwurf am 6. September 2001 in einem verkürzten Kalkulationsverfahren vom Statistischen Landesamt Nordrhein-Westfalen im Benehmen mit den Ämtern in Bayern und Sachsen erstellt und kann deshalb auch nur die damaligen, noch sehr unvollständigen Vorstellungen zu den tatsächlichen Aufwendungen wiedergeben. Auf seither mehrmals vorgebrachte Forderungen von Ländern, mit allen Ländern abgestimmte neue Kostenkalkulationen vorzulegen, ist die Bundesseite nicht eingegangen.

Der vorliegende Gesetzentwurf lässt daher die erforderliche Transparenz bei der Ermittlung der Kosten, die auf verschiedenen Gebieten bei der Umsetzung des Gesetzesvorhabens auftreten werden, vermissen. So sind sowohl die Aufwendungen für die vorgesehenen Prüfungen darzustellen als auch die Kosten, die für den dafür erforderlichen Aufbau und die laufende Führung umfangreicher Datenbanken sowohl in den 16 Ländern als auch beim Bund entstehen werden. Weiterhin sind die Kosten darzustellen, die in Verbindung mit der Umrechnung der Verwaltungsdaten in konjunkturrell nutzbare Daten entstehen werden, zudem die Kosten, die dadurch anfallen, dass den Statistischen Ämtern nicht mehr wie seither im Zuge der Amtshilfe wichtige Informationen passgenau übermittelt werden (bei den Statistischen Landesämtern die jährliche Umsatzsteuerstatistik; beim Statistischen Bundesamt die Daten für die Intrahandelsstatistik). Entsprechende neue und aktuelle Berechnungen im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg, das im übrigen seit jeher auf die bestehenden Diskrepanzen hingewiesen hat, kommen jedenfalls zu anderen und deutlich höheren Kostenansätzen, als sie im Gesetzentwurf aufgeführt sind. Diese erreichen in etwa die Höhe des Aufwands, der derzeit bei der Führung des Unternehmensregisters anfällt.

Die ursprüngliche Gesetzesidee sah vor, die Nutzung der Verwaltungsdaten,

die in verschiedener Hinsicht mit erheblichen Einschränkungen hinsichtlich der konjunkturellen Interpretation verbunden sind, zunächst einmal zu testen. Denn nur, wenn die aus Verwaltungsdateien übernommenen Daten eine Konjunkturabbildung auf Bundes- und Länderebene ermöglichen, ist eine entsprechende Verwendung zu verantworten. Von diesem Test, der auf Wirtschaftsbereiche und Länder beschränkt werden könnte und deshalb kostengünstig und transparent wäre, ist der Gesetzentwurf inzwischen weit entfernt. Das jetzt vorgesehene Vorgehen umfasst bereits die vollständige Einführung des Verfahrens, bevor es überhaupt geprüft werden kann. Das Gesetzesvorhaben muss deshalb auf regional und sektoral überschaubare Untersuchungsfelder umgestellt werden, damit der von vielen Ländern geforderte „ehrliche Test“ durchgeführt werden kann. Gleichmaßen ist erforderlich, zur Sicherung der Qualität und Zuverlässigkeit der aus den Verwaltungsdateien abgeleiteten Daten die Ergebnisse der Primärerhebungen als Prüfkriterium festzulegen. Eine zeitliche Begrenzung der Geltungsdauer des vorgesehenen Gesetzes reicht als Prüfbedingung nicht aus.

Mit dem Dokument "Proposal for a Council Regulation of (date) Amending the short-term statistics Council Regulation 1165/98" vom 29. November 2002 hat die EU unmissverständlich zur Kenntnis gegeben, dass die Erhebung weiterer Konjunkturindikatoren gefordert wird, so speziell die Zahl der Arbeitsstunden und die Angaben zu den Löhnen und Gehältern. Diese geänderte Verordnung könnte noch in diesem Jahr in Kraft treten. Die zusätzlich geforderten Daten liegen in Verwaltungsdateien nicht vor und müssen bei den Unternehmen erfragt werden. Bereits seither ist in der Diskussion darauf hingewiesen worden, dass bei Eintreten solcher Anforderungen die Verwendung der geplanten Datenbanken grundlegend an Bedeutung und Effizienz verlieren wird. Dies gilt entsprechend für die in demselben Dokument niedergelegte Forderung nach einem in Zukunft monatlichen (und nicht nur quartalsweisen) Ausweis der Umsätze.

In der heutigen Zeit entspricht der Aufbau bürokratielastiger, umständlicher und kostenintensiver Datenbanken mit individuellen Informationen zu allen drei bis vier Millionen Unternehmen einem rückwärts gewandten Verfahren, zumal diese für konjunkturelle Zwecke nur zwei Merkmale bereithalten. Die Zukunft der flexiblen, dezentralen und kostengünstigen Statistikerhebung liegt in der Entwicklung standardisierter Softwareprogramme zur Nutzung der Rechnungslegung der Unternehmen und der Online-Weiterleitung. Dies ist auch ein Verfahren, das die schnellste Ergebniserstellung ermöglicht, das die Unternehmen von bürokratischem Aufwand entlastet und das ihre berechtigten Anforderungen an den Datenschutz am besten durchsetzt. Des Weiteren ermöglicht es am ehesten die flexible Einstellung auf die nach aller Erfahrung unabwiesbaren Anforderungen der EU.

Der parallele Aufbau derselben Datengrundlagen in den 16 Ländern und im Bund ist nicht nur überaus kostenintensiv, dies führt auch zu einer laufenden Doppelarbeit. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass der Bund auf Basis seiner Datenbank über dieselben Daten wie die Länder verfügt und somit Länderdaten und darüber hinaus auch Kreisdaten generieren kann, wie es in der Gesetzesbegründung steht. Wenn dann noch unter Kostenaspekten die

Datenbanken der Länder zur Disposition stehen und - wie mit der Gesetzesinitiative als Einsparpotenzial beabsichtigt - die unterjährige Befragung von Umsatz und Beschäftigten nach Aufbau der Datenbank des Bundes eingestellt wird, dann werden die Länder in Zukunft nicht mehr eigenständig über die für sie zentralen Konjunkturindikatoren verfügen können. Das bisher bewährte und funktionierende föderale Statistiksysteem wäre damit bei Umsetzung des Gesetzesvorhabens im Grundsatz gefährdet, ebenso die berechtigten Ansprüche der Länder, des Bundes und der EU auf qualitativ gute und belastbare Daten.

Die sich abzeichnenden Zentralisierungstendenzen wurden in der Vergangenheit von den Ländern mehrfach zurückgewiesen.

Der Bundesrat bekräftigt seine Ansicht, dass die Anforderungen der europäischen, der bundes- und der landespolitischen Ebenen an die Statistik gleichrangig zu gewichten sind. Dies erfordert die föderale Verfassung der Bundesrepublik Deutschland. Nur auf einer verlässlichen Datenbasis können die Länder ihre Aufgaben und Pflichten verantwortungsbewusst wahrnehmen.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die Nutzung von Verwaltungsdaten so zu regeln, dass Doppelarbeiten im Statistischen Bundesamt und in den Landesämtern vermieden werden; diese Regelung sollte sich an der bewährten, am Subsidiaritätsprinzip orientierten Aufgabenteilung zwischen Bundes- und Landesebene orientieren.

Erforderlich ist zudem eine Verfahrensregelung zur beabsichtigten Aussetzung von Primärerhebungen. Durch die Regelung ist auch die erforderliche Beteiligung des Bundesrates sicherzustellen.

Begründung:

Um die angestrebten Entlastungseffekte zu realisieren, bedarf es einer Regelung über die Kriterien zur Prüfung der Eignung von Verwaltungsdaten für primärstatistische Zwecke; daneben muss das Verfahren zur Einstellung der zu ersetzenden Primärerhebungen geklärt werden.

2. Zu § 4 VwDVG

§ 4 ist wie folgt zu fassen:

"§ 4

Berichte

Das Statistische Bundesamt und die statistischen Ämter der Länder, letztgenannte über ihre Aufsichtsbehörden, berichten nach Anhörung der Finanzbehörden und der Bundesanstalt für Arbeit der Bundesregierung jährlich über die Ergebnisse der durchgeführten Untersuchungen."

Begründung:

Der Gesetzentwurf verfolgt u. a. als ein Ziel, die Möglichkeit einer Ablösung der gegenwärtigen Primärerhebungen über die Konjunktur in den Wirtschaftsbereichen Handel, Gastgewerbe, Verkehr und Nachrichtenübermittlung, unternehmensnahe Dienstleistungen sowie im Handwerk durch die Verwendung von Verwaltungsdaten der Finanzbehörden und der Bundesanstalt für Arbeit zu untersuchen.

Die Länder verwenden die Ergebnisse der genannten Primärerhebungen im Rahmen ihrer regionalen Konjunkturberichterstattung. Sie sind daher von dem Gesetzentwurf massiv betroffen. Da als Ergebnis der Untersuchungen nicht auszuschließen ist, dass sich die Untersuchungsergebnisse zwischen Bundesebene und Länderebene einerseits, aber auch zwischen den Länderebenen andererseits voneinander unterscheiden können, muss jedes Land gesondert in die Lage versetzt werden, sich in Berichten Gehör zu verschaffen. Dazu reicht die Formulierung im Gesetzentwurf „im Einvernehmen mit“ nicht aus.