

03.03.23**Beschluss**
des Bundesrates

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über europäische Bevölkerungs- und Wohnungsstatistiken, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 862/2007 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 763/2008 und (EU) Nr. 1260/2013**COM(2023) 31 final**

Der Bundesrat hat in seiner 1031. Sitzung am 3. März 2023 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Die vorgesehene Zusammenführung der Vorschriften über Bevölkerungs- und Wohnungsstatistiken und den Zensus (Verordnungen (EG) Nr. 862/2007, (EG) Nr. 763/2008 und (EU) Nr. 1260/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates) ebenso wie die Anpassung der Regelungen sind in dem Umfang sinnvoll, soweit sie dazu dienen, die vielfältigen Bedarfe an kohärenten und qualitätsgesicherten statistischen Daten zu decken.
2. Der Bundesrat macht geltend, dass die in dem Verordnungsvorschlag benannten Datenbedarfe in qualitativer und quantitativer Hinsicht nicht hinreichend konkret begründet sind und den Einsatz erheblicher zusätzlicher Ressourcen sowohl auf nationaler Ebene als auch auf Länderebene erforderlich machen können.
3. Erhebliche Bedenken sind an folgenden Regelungen, deren Änderung der Bundesrat daher als dringend notwendig ansieht, festzumachen:
 - a) Artikel 2 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 (Bevölkerungsbasis)

Der im vorliegenden Vorschlag von Artikel 3 Absatz 1 in Verbindung mit

Artikel 2 Absatz 2 definierte Begriff der „Bevölkerungsbasis“ kann nicht über die Melderegister abgebildet werden, weil er auf Aufenthaltszeiträume abstellt. Schätzungen zur Bevölkerungsbasis sind für die Bevölkerungsstatistik keine dem Melderegister vergleichbar sichere Quelle und angesichts der regionalen Tiefe sowie der Liefer- und Bereitstellungsfristen (Artikel 3, 6 und 8) nicht geeignet, den Qualitätsanforderungen, wie sie Artikel 9 Absatz 2 und Artikel 12 vorsehen, zu genügen. Daher könnte der Harmonisierung der Bevölkerungsdefinition im Kontext der weiteren Anforderungen nur durch einen Umbau der Melderegister oder die Einrichtung eines statistischen Bevölkerungsregisters Rechnung getragen werden – beide Wege stehen aber in der ausschließlichen Kompetenz und Beurteilung der Mitgliedstaaten in ihrer Verwaltungshoheit.

Die Definition der „Bevölkerungsbasis“ in Artikel 3 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 2 ist deshalb nach Auffassung des Bundesrates – wie im geltenden Recht (Artikel 2 Buchstabe d der Verordnung (EG) Nr. 763/2008 sowie Artikel 2 Buchstabe d der Verordnung (EU) Nr. 1260/2013) – durch eine Regelung zu ergänzen, dass der übliche Aufenthaltsort auch der Ort des rechtmäßigen oder eingetragenen Wohnsitzes sein kann, wenn die für die allgemeine Begriffsbestimmung maßgeblichen Umstände, vor allem der Aufenthaltsort, nicht festgestellt werden können.

- b) Artikel 5 Absätze 3 und 4 sowie Artikel 6 Absatz 6 (Erweiterung des Programms durch delegierte Rechtsakte)

Über Artikel 5 Absätze 3 und 4 sowie Artikel 6 Absatz 6 können das statistische Programm sowie die Periodizität und die Bezugszeiten einseitig von der Kommission durch delegierte Rechtsakte verändert und erweitert werden. Diese Änderungs- und Erweiterungsbefugnis im freien Belieben ist abzulehnen, weil es die Aufwände unkalkulierbar macht und die Gefahr birgt, dass durch eine Verkürzung der Periodizität, beispielsweise wöchentlich, oder die Änderung von Bezugszeiten, beispielsweise monatlich, faktisch der Aufbau eines nationalen Bevölkerungsregisters erzwungen wird. Damit würde in die Kompetenzen der Mitgliedstaaten, Umfang und Inhalt der Register festzulegen, und damit unverhältnismäßig in die Verwaltungshoheit der Bundesrepublik Deutschland eingegriffen.

Der Bundesrat spricht sich deshalb dafür aus, das Programm sowie die Periodizität und die Bezugszeiten für die europäischen Bevölkerungs- und

Wohnungsstatistiken sowie den Zensus in der Verordnung und der gleichzeitig zu erlassenden Durchführungsverordnung abschließend zu beschreiben.

c) Artikel 6 Absatz 1 und Anhang (Periodizität)

Die Periodizität wird für zentrale Eckdaten der Bevölkerung im nun vorgelegten Verordnungsvorschlag auf quartalsweise, wie Angaben zu Geburten, Sterbefällen und Zuwandernden, beziehungsweise halbjährliche Lieferung, wie Basisdaten zur Zusammensetzung der Bevölkerung, festgelegt, jedoch teilweise mit Ausweisung von Monats- beziehungsweise Wochenenergebnissen (Artikel 6 Absatz 1 und Artikel 5 Absatz 2 in Verbindung mit dem Anhang). Diese Verkürzung der Periodizität und die in den Durchführungsverordnungen zu erwartenden kurzen Lieferfristen schränken die Methodenfreiheit in den Mitgliedstaaten ein, weil sie ein registerbasiertes Produktionssystem notwendig machen und im Ergebnis auch die Register selbst nach den Anforderungen der Statistik zu gestalten sind.

Unterjährige Periodizitäten sind daher nach Auffassung des Bundesrates generell abzulehnen und in Artikel 6 Absatz 1 als Möglichkeit zu streichen. In der Folge sind die unterjährigen Periodizitäten im Anhang auf eine jährliche Lieferung (A) umzustellen.

d) Artikel 7 (Ad-hoc-Statistiken)

Die Befugnis zur Anforderung von Daten zur Erstellung von Ad-hoc-Statistiken ist in der gegenwärtigen Ausgestaltung nicht hinreichend bestimmt und nicht geeignet, vollständige und fristgerechte Datenlieferungen zu erhalten, wenn die angeforderten statistischen Daten in einem Mitgliedstaat nicht vorliegen. Da die anzufordernden Einzelthemen und Umsetzungsfristen der Ad-hoc-Statistiken offenbleiben, ist auch die Erforderlichkeit solcher Erhebungen nicht nachgewiesen.

Der Bundesrat hält es deshalb für erforderlich, in Artikel 7 Absatz 1 das Ziel der Ad-hoc-Statistiken festzuschreiben, das sich im Rahmen der Aufgaben der EU bewegen muss. Dem Ziel entsprechend sollten Ad-hoc-Statistiken maximal für ein Jahr angeordnet werden; dies sollte klargestellt werden. Ferner muss bereits in der Verordnung selbst festgelegt werden, für welche konkreten statistischen Bedarfe in einer Pandemielage oder sonstigen Notlage solche Statistiken erstellt werden und welche Themen und Einzelthemen dabei betroffen sind.

Die Ermächtigung der Kommission, durch delegierten Rechtsakt zur Ergänzung der Verordnung von den Mitgliedstaaten ad hoc inhaltlich nicht begrenzte Datensätze zu Einzelthemen ihrer Wahl verlangen zu können (Artikel 7 Absätze 2 und 3), ist nach Auffassung des Bundesrates abzulehnen. Die Kommission hatte im Vorfeld argumentiert, dass eine derartige Regelung hilfreich gewesen wäre, um die Lieferung von Sterbefallzahlen während der Pandemie verpflichtend anzuordnen, die auf freiwilliger Basis von den Mitgliedstaaten geliefert worden sind. Nimmt man die Notwendigkeiten in einer Pandemie oder vergleichbaren Katastrophen als Maßstab, muss dieses Ziel in Artikel 7 Absatz 1 normiert und zusätzlich davon abhängig gemacht werden, dass der Bedarf für solche Ad-hoc-Statistiken auch von Rat und Parlament festgestellt wird.

Ad-hoc-Statistiken in einem solchen Fall können dabei auch nur befristet zugelassen werden. Daher sollte in Artikel 7 Absatz 2 eine maximale Frist von einem Jahr festgeschrieben werden. Des Weiteren sollte klargestellt werden, dass der anforderbare Merkmalskranz für Ad-hoc-Statistiken auf die im Anhang genannten Themen der europäischen Bevölkerungs- und Wohnungsstatistiken beschränkt ist.

- e) Artikel 10 Absatz 1 (Zeitnaher Zugang zu und Weiterverwendung von Verwaltungsdaten), Artikel 20 Absatz 5 (Änderung der Verordnung (EG) Nr. 862/2007)

Artikel 10 Absatz 1 verpflichtet die nationalen Behörden, die für Daten aus nichtstatistischen Quellen zuständig sind, zum Beispiel Meldeämter und Standesämter, die Weiterverwendung zu statistischen Zwecken zu gestatten. Die Modalitäten des Zugangs sollen in Kooperationsvereinbarungen zwischen den nationalen Behörden und den nationalen statistischen Stellen aufgenommen werden.

Soweit mit Artikel 17a der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 bereits ein Zugang zu Verwaltungsdaten garantiert wird, sind Artikel 10 Absatz 1 und Artikel 20 Absatz 5 bereits überflüssig. Soweit darüberhinausgehend eine Verpflichtung zu häufigen, kurzfristigen, an bestimmten Qualitätsmerkmalen ausgerichteten Datenlieferungen begründet werden soll, verursacht dies einen erheblichen Verwaltungsaufwand und ist deshalb unverhältnismäßig, zumal die Notwendigkeit der in Artikel 10 Absatz 1 enthaltenen Regelung, die einzelne nationale Behörden außerhalb der Statistik verpflichten soll, im

Verordnungsvorschlag auch nicht dargelegt ist. Zwar führt die Kommission in Erwägungsgrund 20 aus, dass für die Erstellung von qualitativ hochwertigen, kosteneffizienten europäischen Bevölkerungs- und Wohnungsstatistiken ein nachhaltiger Zugang zu einer möglichst breiten Palette von Datenquellen gegeben sein soll. Doch wird dieses Ziel bereits hinreichend durch die periodische Pflicht zur Erstellung und Übermittlung eines Qualitätsberichtes im Sinne des Artikels 12 Absatz 3 erfüllt. Auch werden die Mitgliedstaaten bereits nach Artikel 9 Absatz 2 zur Qualitätsüberwachung ihrer Datenquellen und Verwaltungsdatensätze, vergleiche Artikel 2 Absatz 14, sowie nach Artikel 12 Absatz 1 zur Sicherung der Qualität der bereitgestellten Statistiken, Datensätze, vergleiche Artikel 2 Absatz 18, und der jeweiligen Metadaten verpflichtet.

Die generelle Verpflichtung nationaler Behörden durch EU-Verordnung, die Weiterverwendung von Daten zu statistischen Zwecken zu gestatten, greift unverhältnismäßig in die bundesstaatliche Kompetenzordnung ein. Die Vorgabe, die Modalitäten des Zugangs zwischen den nationalen Behörden und den nationalen statistischen Stellen durch Kooperationsvereinbarungen festlegen zu müssen, greift ebenfalls in die nationalen Kompetenzen, den Zugang zu regeln, ein und beeinträchtigt die Verwaltungshoheit der Mitgliedstaaten.

In Artikel 10 ist deshalb Absatz 1 zu streichen. In Artikel 20 Absatz 5 ist die Regelung über die Einfügung eines Artikel 9c Absatz 1 in die Verordnung (EG) Nr. 862/2007 zu streichen.

f) Artikel 17 (Ausübung der Befugnisübertragung)

Soweit entsprechend der Forderungen des Bundesrates auf delegierte Rechtsakte in der Verordnung verzichtet wird, kann in der Folge Artikel 17 entfallen.

4. Der Bundesrat regt aus Gründen der Fachlichkeit und Praktikabilität folgende weitere Änderungen an:

a) Artikel 3 Absatz 6 Buchstabe b (Beispielhafte Nennung von Schätzverfahren)

In Artikel 3 Absatz 6 Buchstabe b sollte zur Wahrung der Methodenfreiheit hinsichtlich der geeigneten Schätzverfahren offener formuliert werden.

- b) Artikel 5 Absatz 5 Satz 3 (Vorlauffrist zum Erlassen von Durchführungsrechtsakten)

In Artikel 5 Absatz 5 Satz 3 sollte für den Beginn der Vorlauffristen einheitlich auf den Beginn des Jahres, in das der Bezugszeitpunkt fällt, abgestellt werden.

- c) Artikel 6 Absatz 5 (Bezugszeit)

Eine Umsetzbarkeit der neuen Regelungen schon 2025 beziehungsweise 2026 erscheint nicht möglich. Durch die in dem Verordnungsvorschlag gestellten Anforderungen werden gravierende Änderungen in der Statistikproduktion notwendig, die eine Bereitstellung von Ergebnissen nicht rechtzeitig erwarten lassen.

- d) Artikel 8 Absatz 2 (Übermittlung von Statistiken mit kurzer Frist)

Es ist eine Klarstellung notwendig, dass Artikel 8 Absatz 2 nur für solche Statistiken einschlägig ist, die auch national nach denselben Definitionen und Anforderungen aus der vorgeschlagenen Verordnung und den entsprechenden zugehörigen Durchführungsverordnungen erstellt werden.

- e) Artikel 10 Absatz 2 (Datenzugriff für nationale statistische Stellen)

Der in Artikel 10 Absatz 2 geregelte Datenzugriff sollte neben der Kommission (Eurostat) auch nationalen statistischen Stellen in den Mitgliedstaaten für deren jeweiligen Zuständigkeitsbereich möglich sein.

- f) Artikel 13 (Gemeinsame Nutzung von Daten)

Die in Artikel 13 geregelte gemeinsame Datennutzung sollte insbesondere zwischen Mitgliedstaaten unabhängig von der Art der geteilten Daten auf freiwilliger Basis erfolgen und auch nicht zwangsweise über die nach Artikel 13 Absatz 2 von Eurostat bereitgestellte sichere Infrastruktur.

- g) Anhang (Liste der Einzelthemen und Periodizitäten)

Für die Bereiche „Wohnung“ und „Familien und Haushalte“ werden im Vorschlag des Anhangs für Einzelthemen auch jährliche und mehrjährige Periodizitäten vorgesehen. Hier sollte auf eine verpflichtende Periodizität nur im Rahmen eines Zensus abgestellt werden.

5. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Vertragsstaaten gemäß Artikel 31 Absatz 1 der UN-Behindertenrechtskonvention zur Sammlung geeigneter Informationen, einschließlich statistischer Angaben und Forschungsdaten, die ihnen ermöglichen, politische Konzepte zur Durchführung der UN-Behindertenrechtskonvention auszuarbeiten und umzusetzen, verpflichtet sind.
6. Der Bundesrat stellt fest, dass im Verordnungsvorschlag entsprechende Variablen zum Thema „Behinderung“ fehlen. Bereits auf nationaler Ebene mangelt es oftmals an relevanten Statistiken, um die Durchführung der UN-Behindertenrechtskonvention erfolgreich umzusetzen. Das Thema „Behinderung“ mit unterschiedlichen statistischen Ausprägungen soll deshalb in die neue Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über europäische Bevölkerungs- und Wohnungsstatistiken mit aufgenommen werden.
7. Er schlägt vor, die vorgeschlagene Verordnung in Artikel 4 um eine statistische Einheit „Behinderung“ sowie den Anhang um das Thema „Behinderung“ im Bereich Demografie als Einzelthema „Behinderung vorhanden“ (Periodizität A), den Bereich Wohnung mit dem Einzelthema „Wohnung barrierefrei zugänglich“ (Periodizität MA) sowie den Bereich Familie und Haushalte mit dem Einzelthema „Behinderte Person im Haushalt vorhanden“ (Periodizität MA) zu ergänzen.
8. Der Bundesrat übermittelt die Stellungnahme direkt an die Kommission.