Franz Abele

Rechtsgrundlagen der Kommunalstatistik

1. Regelungspluralismus im Föderalismus

Gesetzgebungskompetenz föderal verteilt

Unterschiedliche Regelungen in den Bundesländern

Statistik gehört zum Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie

Die Rechtsgrundlagen der Kommunalstatistik sind im föderativen Staatswesen Deutschlands primär in Landesgesetzen geregelt. Regelungen finden sich auch im Bundesstatistikgesetz (BStatG) und in Fachgesetzen. Die Vorschriften in den Landesgesetzen haben eine sehr unterschiedliche Breite und Tiefe. Die Spanne reicht von der gesetzlichen Einbindung der Kommunalstatistik in die amtliche Statistik durch Landesstatistikgesetze, wie zum Beispiel in Baden-Württemberg, bis dahin, dass in einem Bundesland kein Landesstatistikgesetz (LStatG) vorhanden ist (Nordrhein-Westfalen) und die Kommunalstatistik dort auf der Grundlage des Landesdatenschutzgesetzes und der Landesverfassung durchgeführt wird (vgl. Abbildung 1). Gemeinsamer Tenor ist, dass die Kommunen im Rahmen des Selbstverwaltungsrechts nach Artikel 28 Grundgesetz (GG) (Art. 71 Verfassung des Landes Baden-Württemberg) kommunale Statistiken zur Wahrnehmung gemeindlicher Aufgaben durchführen können. Die Verfassungsrechtsprechung zum Volkszählungsurteil 1983 sieht zur Erfüllung des Sozialstaatsgebots des Art. 20 GG die Statistik als unentbehrliche Handlungsgrundlage. Damit postuliert sie für alle föderativen Ebenen die Pflicht, als Grundlage einer planvollen, bedarfsgerechten Steuerung der Entwicklung, in ihrem Zuständigkeitsbereich eine entsprechend umfassende, stets aktuelle statistische Informationsbasis über die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Verhältnisse des Gemeinwesens bereitzustellen. Diese Grundsätze wurden sinngemäß auch in die Begründung für die Regelung kommunalstatistischer Aktivitäten der Landesstatistikgesetze übernommen.

Abbildung 1: Quellen mit Regelungen für die Kommunalstatistik

Quellen mit Regelungen für die Kommunalstatistik
Grundgesetz
Landesverfassungen
Bundesstatistikgesetz
Landesstatistikgesetze
Landesdatenschutzgesetze
Kommunalstatistiksatzungen
Satzungen/Anordnungen für Befragungen
Übermittlungsvorschriften in Spezialgesetzen
EU-Verordnungen

Da die Sammlung von Daten und die Durchführung von Befragungen bei den Bürgern Eingriffscharakter haben, sind sie nur unter gesetzlich geregelten, einschränkenden Voraussetzungen zulässig. Diese richten sich nach ebenfalls in der Verfassungsrechtsprechung festgelegten Grundsätzen zum Schutz des Einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten. Sie basieren auf dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des

Statistikgesetze dienen der informationellen Selbstbestimmung

Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG. Einschränkungen dieses Rechts auf „informationelle Selbstbestimmung“ sind danach nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig und bedürfen einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage. Diese muss den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten und organisatorische sowie verfahrensrechtliche Vorkehrungen treffen, die der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken. Da die Informationserhebung und -verarbeitung für statistische Zwecke keine enge und konkrete Zweckbindung verlangt, hat der Gesetzgeber die entsprechenden datenschutzrechtlichen Schranken des Statistikrechts enger gesetzt als die der Informationsverarbeitung im allgemeinen Verwaltungsbereich.

2. Kommunalrelevante Regelungen in Statistik- und Fachgesetzen

2.1 Regelungen im Bundesstatistikgesetz

Kommunalstatistik ist Teil der amtlichen Statistik

Das BStatG sieht nach den Ausführungen in der Gesetzesbegründung die Kommunalstatistik als Teil des föderativ gegliederten Gesamtsystems der amtlichen Statistik.¹ Die Schaffung sogenannter „abgeschotteter Bereiche“ zur Sicherung des Datenschutzes und der statistischen Geheimhaltung bezieht sich auch auf Kommunen. Hierbei stellt der § 16 Abs. 5 BStatG für die Gemeinden eine grundsätzliche Regelung dar, indem er die Übermittlung von Daten aus Bundesstatistiken unter der Voraussetzung zulässt, dass abgeschottete kommunale Statistikstellen eingerichtet sind. Für die Übermittlung regelt § 16 Abs. 5 BStatG konkret, dass für ausschließlich statistische Zwecke das Statistische Bundesamt und die statistischen Ämter der Länder Einzelangaben an kommunale Statistikstellen übermitteln dürfen. Dies gilt allerdings nur unter der Voraussetzung, dass es in dem die Statistik anordnenden Gesetz vorgesehen ist und Art und Umfang der zu übermittelnden Einzelangaben bestimmt sind. In § 16 Abs. 8 BStatG wird darauf hingewiesen, dass die Einzelangaben nur für die Zwecke verwendet werden dürfen, für die sie übermittelt werden. Für die Gemeinden bedeutet diese Zweckbindung, dass die Übermittlung für ausschließlich statistische Zwecke (nicht den Verwaltungsvollzug) erfolgt, die Daten innerhalb der Statistik aber ungebunden verwendet werden können. Im Gegensatz zur Übermittlung gem. § 16 Abs. 6 BStatG an die Wissenschaft ist für die Statistikstellen der Kommunen demgemäß auch keine Löschungspflicht nach Durchführung eines bestimmten Vorhabens vorgegeben. Auch in anderen Gesetzen, wie zum Beispiel dem § 53 Abs. 4 bis 7 Sozialgesetzbuch II, wo die Übermittlung von Daten der Arbeitsmarkt- und Grundsicherungsstatistik durch die Bundesagentur für Arbeit an Kreise und Gemeinden geregelt ist, wird auf § 16 Abs. 5 Satz 2 BStatG verwiesen – vgl. hierzu auch Punkt 2.3.

Datenübermittlung aus anderen Verwaltungsebenen ...

... ohne Zweckbindung im Statistikbereich

Bezüglich der kleinräumigen Gliederung der Ergebnisse wird festgelegt, dass bei Bundesstatistiken der Name der Gemeinde, die Blockseite und die geografische Gitterzeile für die regionale Zuordnung der Erhebungsmerkmale auf Dauer genutzt werden dürfen, die übrigen Teile der Anschrift aber nur bis zu vier Jahren nach der jeweiligen Erhebung für deren Zuordnung zu verwenden sind, falls keine spezialgesetzlichen Regelungen vorliegen (§ 10 BStatG)².

Kommunale Vertreter im Statistischen Beirat

Die Regelung in § 4 des Bundesstatistikgesetzes, dass im Statistischen Beirat, der das Statistische Bundesamt in Grundsatzfragen berät, auch je ein Vertreter der kommunalen Spitzenverbände mitwirkt, bietet die Chance, frühzeitig kommunale Interessen bei grundsätzlichen Angelegenheiten einzubringen. Ferner sieht § 5 BStatG vor, dass bei der Anordnung von Bundesstatistiken das Informationsbedürfnis der Länder berücksichtigt werden soll, was die Gemeinden und Gemeindeverbände mit einschließt.

2.2 Regelungen in den Landesstatistikgesetzen

2.2.1 Kommunalstatistik und kommunale Selbstverwaltung

Kommunalstatistik als Voraussetzung kommunaler Selbstverwaltung

Den Gemeinden ist das Recht zur eigenverantwortlichen Planung und Regelung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze verfassungsrechtlich garantiert. Die am Grundgesetz orientierte und nach den örtlichen Gegebenheiten und Bedürfnissen ausgerichtete rationale kommunale Aufgabenerfüllung setzt die Beschaffung der hierfür notwendigen Informationen voraus. Damit ist die Kommunalstatistik als ein Instrument der Beschaffung von Informationen über die Gegenstände kommunalen Verwaltungshandelns Voraussetzung kommunaler Selbstverwaltung.³ Mit der Schaffung von Regelungen zur Durchführung von Kommunalstatistiken kamen die Landesgesetzgeber also ihrer verfassungsrechtlichen Verpflichtung nach, den Kommunen die wegen des Eingriffscharakters statistischer Primär- oder Sekundärerhebungen erforderlichen gesetzlichen Vorschriften zu schaffen. Notwendig waren insbesondere organisatorische und verfahrensrechtliche Regelungen zur Gewährleistung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen bei der Durchführung von Kommunalstatistiken. So wird zum Beispiel in der Gesetzesbegründung des baden-württembergischen Landesstatistikgesetzes ausgeführt: „Diese Vorgaben des BVerfG sind auch im Bereich der Landes- und Kommunalstatistik umzusetzen, damit für landes- und kommunalstatistische Erhebungen eine verfassungskonforme Grundlage besteht“⁴.

Regelungsbereiche: Abschottung, eigene Erhebungen, Datenübermittlung

Die in den Landesgesetzen die Kommunalstatistik betreffenden Regelungen umfassen im Wesentlichen drei Bereiche: die Einrichtung besonderer Verwaltungsstellen für Statistikaufgaben in Verbindung mit den Vorgaben zu Datenschutz, statistischer Geheimhaltung und Datenweitergabe, die Durchführung eigener primärstatistischer Erhebungen sowie die Übermittlung, Speicherung und sekundärstatistische Auswertung von Daten anderer Verwaltungsbereiche und die Übermittlung von Einzelangaben aus Landes- und Kommunalstatistiken (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Regelungen zu Kommunalstatistiken in den Bundesländern

Bundesland	Rechtsgrundlage	Einrichtung Kommunale Statistikstellen	Ermächtigung für kommunale Erhebungen	Regelung zur Übermittlung von Daten des Verwaltungsvollzugs
Baden-Württemberg	LStatG 1991	§ 9 Abs. 1 bis 5, 7 LStatG.	§ 8 LStatG	§ 9 Abs. 6 LStatG
Bayern	BayStatG 1990	Art. 24 BayStatG	Art. 23 BayStatG	Art. 23 BayStatG
Berlin	LStatG 1992	§ 3, 4 LStatG	§ 6 LStatG	§ 2, 4, 22 LStatG
Brandenburg	BbgStatG 1996	§ 11 Abs. 1 bis 3, 5,6 BbgStatG	§10 BbgStatG	§ 11 Abs. 4 BbgStatG
Bremen	LStatG Bremen 1989	§ 3 u. 5 LStatG	§ 4 LStatG	§ 11 i. V. mit § 3 LStatG
Hamburg	HmbStatG 1991	§ 5, 7 HmbStatG	§ 2 HmbStatG	§ 8 HmbStatG
Hessen	HessLStatG 1987	§ 12 Abs. 1 bis 3, 5 HessLStatG	§ 10 Abs. 4 HessLStatG	§ 12 Abs. 4 HessLStatG
Mecklenburg-Vorpommern	LStatG M-V 1994	§ 11 LStatG M-V	§ 10 LStatG M-V	§ 5 LStatG M-V
Niedersachsen	NStatG 1988	§ 3 und 9 NStatG	§ 2 und 3 NStatG	§ 3 Abs. 1 NStatG
Nordrhein-Westfalen	Datenschutzgesetz NRW	§ 32 DSGVO NRW		§ 31 DSGVO NRW
Rheinland-Pfalz	LStatG 1987	§ 8 i. V. mit § 5 LStatG	§ 8 Abs. 1 bis 3 LStatG	§ 8 Abs. 3 LStatG
Saarland	SLStatG 1989	§ 13 SLStatG	§ 12 SLStatG	§ 12 SLStatG
Sachsen	SächsStatG 1993	§ 9 SächsStatG	§ 8 SächsStatG	§ 9 Abs. 6 SächsStatG
Sachsen-Anhalt	StatG-LSA 1995	§ 7 StatG-LSA	§ 6 StatG-LSA	§ 6 StatG-LSA
Schleswig-Holstein	LStatG 1991	§ 7 Abs. 4 bis 9 LStatG	§ 7 Abs. 1 und 2 LStatG	§ 7 Abs. 1 u. 2 LStatG
Thüringen	ThürStatG 1992	§ 22, 20 ThürStatG	§ 22, 23, 20 ThürStatG	§ 22 ThürStatG

2.2.2 Einrichtung abgeschotteter Statistikstellen

Kommunale Statistikstelle

Zwingende gesetzliche Voraussetzung für die Durchführung von Kommunalstatistiken ist die Einrichtung besonderer Verwaltungsstellen. Diese sind räumlich, organisatorisch und personell von den übrigen Verwaltungsstellen der kommunalen Körperschaft zu trennen (Kommunale Statistikstelle).

Räumliche Trennung

Räumliche Trennung bedeutet, dass jede andere Nutzung dieser Räumlichkeit, sei es für Verwaltungsvollzugsaufgaben oder für andere Verwaltungsaufgaben, unzulässig ist und umgekehrt sämtliche statistische Arbeiten der Statistikstelle grundsätzlich in den abgeschotteten Räumen verrichtet werden. Organisatorische Trennung bedeutet, dass es sich um eine von anderen Organisationseinheiten getrennte Verwaltungseinheit handelt, für die klare Regelungen über Leitung und Dienstaufsicht gelten.

Organisatorische Trennung

Personelle Trennung

Weiterhin ist die kommunale Statistikstelle mit eigenem Personal auszustatten, das während der statistischen Tätigkeit nicht mit Aufgaben des Verwaltungsvollzugs betraut sein darf. Falls eine ständige Besetzung der Statistikstelle nicht möglich ist, kann Personal tageweise in den Statistikbereich pendeln, darf jedoch im anderen Bereich keine Verwaltungsaufgaben verrichten, die mit belastenden oder begünstigenden Maßnahmen gegenüber einzelnen Kunden zu tun haben.

Unterschiedliche Formalien in den Bundesländern

Einige Landesstatistikgesetze verlangen für die Einrichtung und Abschottung der kommunalen Statistikstelle eine Satzung, in anderen Ländern genügt hierfür eine Verwaltungsvorschrift. Für Baden-Württemberg ist geregelt, dass die Abschottungsvorgaben in einer schriftlichen Dienstanweisung des Bürgermeisters festzulegen und die Einrichtung der Statistikstelle ortsüblich bekanntzugeben sowie dem Statistischen Landesamt, der Rechtsaufsichtsbehörde und dem Landesbeauftragten für den Datenschutz schriftlich anzuzeigen ist (§ 9 Abs. 3 u. Abs. 5 LStatG Baden-Württemberg).

2.2.3 Durchführung eigener Erhebungen

Quelle eigene Befragungen

Die Ermächtigung der Kommunen durch die Landesstatistikgesetze, eigene Erhebungen durchführen zu können, ist rechtssystematisch der Regelung für Bundes- und Landesstatistiken ähnlich. Sie räumt jedoch in den einzelnen Landesgesetzen den Kommunen ein unterschiedliches Kompetenzspektrum ein, das von ausschließlich freiwilligen Erhebungen bis dahin reicht, dass wie bei vielen Landes- und Bundesstatistiken üblich, statistische Befragungen auch mit Auskunftspflicht durchgeführt werden können.

Rechtsvorschrift Satzung oder Anordnung

Das LStatG Baden-Württemberg (BW) zum Beispiel ermächtigt im § 8 Abs. 1 zur Durchführung von Primärerhebungen mit Auskunftspflicht, die dann aber einer Satzung bedürfen. Freiwillige Erhebungen können durch eine sogenannte Anordnung des Bürgermeisters geregelt werden. Satzung oder Anordnung müssen inhaltlich den gleichen Anforderungen genügen wie die Rechtsvorschriften, mit denen Landesstatistiken angeordnet werden⁵. Zu den grundsätzlich geforderten Inhalten gehören das Erhebungsprogramm, die Hilfsmerkmale, die Art und Weise der Erhebung (z. B. Totalerhebung oder Stichprobe), der Zeitraum und der Zeitpunkt, auf den sich die statistischen Daten beziehen, die zeitlichen Abstände wiederkehrender Erhebungen und der Kreis der zu Befragenden. Die Befugnis für Befragungen mit Auskunftspflicht ist dahingehend eingeschränkt, dass sie nur zulässig ist, wenn statistische Einzelangaben oder Tabellen zu einem bestimmten Informationsbereich den Kommunen nicht vom Statistischen Landesamt zur Verfügung gestellt werden können (z. B. § 8 Abs. 2 LStatG BW).

Dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechend wird damit eine mit Auskunftspflicht belegte Doppelbefragung des Bürgers ausgeschlossen. Die so festgeschriebene Subsidiarität der Kommunalstatistik im Verhältnis zur sonstigen amtlichen

Statistik verleiht den Statistischen Landesämtern allerdings nicht die Befugnis, anstelle der Kommunen Erhebungen durchzuführen. Sie greift auch nur dann, wenn die Landes- oder Bundesstatistik die benötigten Daten auch liefern kann und der Übermittlung keine rechtlichen Hindernisse entgegenwirken. Für die Durchführung eigener Erhebungen gelten weitere formale Vorschriften der Landesstatistik analog, wie zum Beispiel die Gewährleistung des Statistikgeheimnisses (§ 14 LStatG BW) und die schriftliche Unterrichtungspflicht gegenüber den Befragten (§ 16 LStatG BW).

2.2.4 Kommunale Sekundärstatistiken und Datenübermittlung aus Bundes- und Landesstatistiken

Quelle Verwaltungsdaten

In den Landesstatistikgesetzen wird den Kommunen auch die Möglichkeit eingeräumt, die im Rahmen ihrer Verwaltungstätigkeit angefallenen Daten zu ausschließlich statistischen Zwecken an ihre abgeschotteten Statistikstellen weiterzugeben und dort auszuwerten. Den kommunalen Körperschaften ist es damit erlaubt, unter grundsätzlicher Aufhebung des Zweckbindungsgebots sämtliche in ihrem Verwaltungsbereich befindliche Daten sekundärstatistisch auszuwerten und die Einzeldaten für spätere Verwertungen ohne Zeitbeschränkung vorzuhalten. Einschränkend ist in den Landesstatistikgesetzen (Baden-Württemberg § 9 Abs. 6) jedoch bestimmt, dass die Weitergabe nur insoweit möglich ist, als dass die Auswertungen zur Wahrnehmung der Aufgaben der Gemeinde erforderlich sind und gesetzliche Weitergabeverbote nicht entgegenstehen. Auch gilt die Einschränkung wie bei Primärerhebungen, dass eine Übermittlung nur zulässig ist, wenn Daten nicht vom Statistischen Landesamt zur Verfügung gestellt werden können.

Satzungserfordernis bei regelmäßiger Datenübermittlung

Regelmäßige Weitergaben der Daten der Fachämter an die Statistikstelle bedürfen in den meisten Bundesländern einer Satzung (Baden-Württemberg § 9 Abs. 6 Satz 3 LStatG). Abbildung 3 zeigt unter anderem die Themenbereiche, für deren Weitergabe bisher in der Landeshauptstadt Stuttgart eine Satzungsregelung besteht.

92

Abbildung 3: Datenquellen der Kommunalstatistik

Datenquellen der Kommunalstatistik	
Datenübermittlung aus Fachämtern	
zum Beispiel	Einwohnerbestand u. -bewegung, Flächennutzung, Bildungs-, Finanz-, Sozialdaten, Kfz-Statistik, Unfalldaten
Eigene Erhebungen	
zum Beispiel	Bürgerumfrage, Mietspiegel- u. Wohnungsmarktbefragung, Jugendbefragung Alterssurvey Kundenbefragungen
Übermittlung aus Bundes- und Landesstatistiken	
zum Beispiel	Baustatistik, Unternehmensregister, Fremdenverkehr, Jugendgerichtshilfe, Schulstatistik, Zensus, Mikrozensus, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
Datenübermittlung aus anderen Quellen	
zum Beispiel	Arbeitsmarkt und Grundsicherung kleinräumige Einkommensteuerstatistikdaten Daten der Kammern

Quelle Einzeldaten aus Bundes- und Landesstatistiken

Die Übermittlung von Einzeldaten aus Bundes- und Landesstatistiken an kommunale Statistikstellen ist in den Landesstatistikgesetzen mit ähnlichem Wortlaut wie im Bundesstatistikgesetz geregelt. Zum Beispiel sieht § 15 Abs. 1 LStatG BW die Übermittlung unter folgenden Voraussetzungen vor: sie muss ausschließlich statistischen Zwecken dienen, in einer landesstatistischen Rechtsvorschrift vorgesehen sein und Art und Umfang der zu übermittelnden Einzelangaben müssen bestimmt sein.

2.3. Weitere Regelungen für Datenübermittlungen an Kommunen

Quelle Spezialgesetze

Regelungen zur Übermittlung von Daten an Gemeinden sind auch in Spezialgesetzen, wie zum Beispiel dem Sozialgesetzbuch, vorhanden. Dabei wird, wie bei den Übermittlungsregelungen in Statistikgesetzen, als Vorbehalt auf § 16 Abs. 5 Satz 2 BStatG verwiesen, der als Voraussetzung einer Datenübermittlung das Vorhandensein einer abgeschotteten kommunalen Statistikstelle verlangt. Abbildung 4 zeigt Fundstellen für Weitergaberegulungen in Gesetzen.

Abbildung 4: Beispiele gesetzlicher Übermittlungsregelungen bei Abschottung

Gesetz	Fundstelle
Straßenverkehrsunfallstatistikgesetz 1990	§ 5 Abs. 2
Hochbaustatistikgesetz 1998	§ 9 Abs. 2
Statistikregistergesetz 1998	§ 9
Finanz- u. Personalstatistikgesetz 2006	§ 14 Abs. 3
Überschuldungsstatistikgesetz 2011	§ 8 Abs. 2
Zensusgesetz 2011	§ 22 Abs. 2
Sozialgesetzbuch II	§ 53
Sozialgesetzbuch III	§ 282a
Sozialgesetzbuch XII	§ 127

Landeshauptstadt Stuttgart, Statistisches Amt KommunIS

Daten der Arbeitsmarkt- u. Grundsicherungstatistik

Eine für die Kommunalstatistik sehr wichtige Quelle stellt § 53 Sozialgesetzbuch II dar, in dem die Übermittlung der Daten der Arbeitsmarkt- und Grundsicherungstatistik durch die Bundesagentur für Arbeit geregelt ist. Die Datenweitergabe wurde für diesen Bereich durch das Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung (GSiFoG)⁶ im Jahr 2006 erweitert, indem in § 53 Sozialgesetzbuch II die Absätze 4 bis 7 neu eingefügt wurden.

Kreise und kreisfreie Städte haben Anspruch

Aus dem Wortlaut von Absatz 4: „Die Bundesagentur stellt den statistischen Stellen der Kreise und kreisfreien Städte die für Zwecke der Planungsunterstützung und für die Sozialberichterstattung erforderlichen Daten und Tabellen der Arbeitsmarkt- und Grundsicherungstatistik zur Verfügung“, lässt sich für die Kreise und kreisfreien Städte ein Anspruch auf Lieferung gegenüber der Bundesagentur ableiten.

Der Absatz 5 regelt als Kann-Bestimmung die Weitergabe an die Bundes- und Landesstatistik.

Mit der Regelung in Absatz 6 wird gegenüber den Gemeinden unterhalb der Kreisebene die Datenübermittlung mit dem Vorbehalt des Vorhandenseins einer abgeschotteten Statistikstelle eröffnet. Trotz des Wortlauts „Die Bundesagentur ist berechtigt, Daten und Tabellen zu übermitteln...“ kann bei nachweisbarer Erforderlichkeit für die Aufgabenerfüllung auch hier von einer den Gemeinden und Gemeindeverbänden einen Anspruch vermittelnden Norm ausgegangen werden (vgl. Punkt 2.2.1 und Fußnote 3).

Bezüglich der Frage, bis zu welcher untergemeindlichen Gebietsebene die Daten von der Bundesagentur zur Verfügung gestellt werden sollen, bedeutet die Ausklammerung der Anschriftenebene in § 53 Abs. 6 Satz 3 SGB II im Umkehrschluss, dass eine Übermittlung bis zur Gebietseinheit der Baublockseitenebene möglich ist.

*Hinweise in der Begründung des
GSiFoG*

Aus der Begründung des Gesetzes zur Fortentwicklung der Grundsicherung in der Bundestagsdrucksache 16/1696 geht hervor, dass der Gesetzgeber, dem ausgeweiteten Aufgabenumfang entsprechend, der kommunalen Ebene durch die Neuregelung auch den Zugang zu Statistik- und Planungsdaten erweitern wollte. Es wird ausgeführt, dass für ausschließlich statistische Zwecke und zur Planungsunterstützung, jedoch nicht für die Regelung von Einzelfällen, anonymisierte oder pseudonymisierte Einzeldatensätze sowie tief disaggregierte Tabellen an Kreise und kreisfreie Städte sowie Gemeinden und Gemeindeverbände übermittelt werden können. Als Voraussetzung für die Lieferung von Daten für Gemeindeteile und Straßenabschnitte wird verlangt, dass eine kleinräumige Gliederung besteht und Verträge über die Datenübermittlung abgeschlossen werden.⁷

3. Weiterentwicklung kommunalstatistischer Normen ist erforderlich

Vorschläge des Statistischen Beirats ...

Der Statistische Beirat⁸ hat im November 2012 Empfehlungen zur Fortentwicklung der amtlichen Statistik vorgelegt, die 40 Vorschläge für die Fortentwicklung der gesetzlichen Grundlagen, insbesondere des Bundesstatistikgesetzes, enthalten.⁹ Unter Punkt 19 wird dabei die Empfehlung ausgesprochen, dass im Bundesstatistikgesetz eine Regelung eingeführt werden soll, welche den Gesetzgeber dazu verpflichtet, die Interessen der Kommunalstatistik im Hinblick auf die Übermittlung von Einzelangaben aus Bundesstatistiken in den jeweiligen einzelstatistischen Rechtsvorschriften zu berücksichtigen.

94

... gehen nicht weit genug

Eine solche Regelung ist jedoch nicht weitgehend genug, um den Anforderungen der kommunalen Informationshoheit, die zum Kernbereich der verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung gehört, zu entsprechen. Der Datenzugang der abgeschotteten kommunalen Statistikstellen zu kommunalrelevanten Daten in den abgeschotteten Bereichen der Bundes- und Landesstatistik muss darüber hinaus in Richtung eines gleichberechtigten Datenzugangs verbessert werden. Die Gemeinden unterliegen in gleicher Weise den strengen Abschottungs- und Geheimhaltungsvorschriften und sind Teil der amtlichen Statistik¹⁰. Eine Übermittlung der bei Statistischen Landesämtern und dem Statistischen Bundesamt vorliegenden untergemeindlichen Einzeldaten für rein statistische Zwecke wäre als Regelfall vorzusehen, auch wenn keine Übermittlungsvorschrift im jeweiligen, die Statistik anordnenden Gesetz vorhanden ist.¹¹

*Übermittlung als Regelfall wäre
verfassungskonform*

So müsste der derzeitige § 16 Abs. 5 BStatG und die entsprechenden Bestimmungen in den Landesstatistikgesetzen, zum Beispiel § 15 Abs. 1 LStatG BW, folgendermaßen formuliert werden: „Für ausschließlich statistische Zwecke übermitteln das Statistische Bundesamt und die statistischen Ämter der Länder Einzelangaben an die zur Durchführung statistischer Aufgaben zuständigen Stellen der Gemeinden und Gemeindeverbände ...“. Gemäß einem Gutachten zur Stellung der Städtestatistik bei der Weiterentwicklung der rechtlichen Grundlagen der amtlichen Statistik in Deutschland aus dem Jahr 2013 bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine dementsprechende Regelung.¹² Parallel sollten die kommunalen Spitzenverbände schon heute bei jedem Rechtsetzungsakt und jeder Änderung von Gesetzen prüfen, ob Daten auf kommunaler Ebene anfallen und die Aufnahme von Datenübermittlungsvorschriften entsprechend dem Normierungsvorschlag 19 des Statistischen Beirats fordern.

Nur bei vollem und gleichberechtigtem Zugang der Kommunen zu allen kleinräumigen Informationen der Bundes- und Landesstatistik können vorhandene Datenpotenziale effizient verwertet werden.

Adressebene oft erforderlich

Für verschiedene Steuerungs- und Planungsaufgaben der Kommunen ist die Adressebene von maßgeblicher Bedeutung. Ohne sie ist eine Umrechnung der statistischen Ergebnisse auf unterschiedliche kleinräumige Gebietseinheiten (Planungs-/Sanierungsgebiete, Schulbezirke, Einsatzgebiete in Notfällen ...) unterhalb der Gemeindeebene oft nicht möglich. Auch für die gängigen Bevölkerungs- und Haushaltsprognosemodelle ist die Adressebene erforderlich.

Das Bundesstatistikgesetz sieht in § 10 Abs. 2 eine Verwendung von Straße und Hausnummer für die Zuordnung der Erhebungsmerkmale zu Blockseiten und geografischen Gitterzellen allerdings nur für maximal vier Jahre nach Abschluss der jeweiligen Erhebung vor. Dies geht, wie oben aufgezeigt, an den Erfordernissen für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung der Kommunen vorbei, da die Neuerschließung von Daten, die Analyse von Zusammenhängen und das Handling der Daten sehr eingeschränkt werden.

Adressebene als Erhebungsmerkmal erfordert Abwägung

Für die Gemeinde ist die Einordnung der Adresse als Hilfsmerkmal, das gemäß § 12 BStatG nach Durchführung der Erhebungsphase zu löschen ist, in vielen Fällen ungeeignet. Da die Kommunen wegen ihres spezifischen kleinräumigen Datenbedarfs auf diese Daten dauerhaft und elementar angewiesen sind, ist es typologisch gerechtfertigt, die Adresse statistischer Einheiten als Erhebungsmerkmal zu behandeln. Auch wenn eine generelle Festlegung der Adresse statistischer Einheiten als Erhebungsmerkmal in einem allgemeinen Statistikgesetz für verfassungsrechtlich bedenklich angesehen wird, wäre eine sogenannte Aufforderungsregelung zulässig. Diese würde beinhalten, „dass der jeweilige Normgeber bei der Anordnung der einzelnen Statistik die Adresse statistischer Einheiten zugunsten der kommunalen Aufgabenerfüllung soweit, wie rechtlich zulässig, als Erhebungsmerkmal aufnimmt“¹³. In den Bundesländern, in denen eine gesetzliche Vorschrift vorliegt, wie zum Beispiel § 12 Abs. 2 Satz 2 LStatG-BW, die „besondere Regelungen“ im Hinblick auf die Zuordnung von Erhebungsmerkmalen zulässt, ist auch nach der gegenwärtigen Rechtslage in Einzelfällen unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes eine tiefere regionale Gliederung möglich.

Vorrang des Kommunalbereichs bei untergemeindlichen Daten

Die Nutzung kleinräumiger Daten unterhalb der Gemeindeebene ist für die Aufgabenerfüllung durch die Kommunen von zentraler Bedeutung, während bei Land und Bund die Erforderlichkeit nicht in gleichem Maße vorliegt. Art. 28 Abs. 2 GG bringt den prinzipiellen Vorrang einer gemeindlichen vor einer staatlich determinierten Aufgabenwahrnehmung zum Ausdruck – dieser Vorrang muss sich konsequenterweise auch auf die informationellen Grundlagen der Aufgabenwahrnehmung erstrecken.¹⁴ Ansonsten besteht die Gefahr, dass die Gemeinden von einer gestaltenden in eine reaktive Rolle gebracht werden und die planerische Gestaltung durch die Kommunen eingeengt wird. Die Nutzung untergemeindlicher Daten ist somit für Land und Bund nur im Rahmen ihrer gesetzlich festgelegten Aufsichtsfunktionen zulässig. Eine anderweitige Verwertung untergemeindlicher Daten, insbesondere in kommerzieller Richtung, aber auch hinsichtlich der Offenlegung im Rahmen der OpenData-Bewegung, muss den Gemeinden vorbehalten bleiben. Auf die Festschreibung dieser Grundsätze ist bei einer Novelle des Statistikrechts des Bundes ebenfalls seitens der Kommunalvertretungen zu achten.

Verfassungsrechtlicher Auftrag braucht bessere Voraussetzung

4. Zusammenfassung

Die Rechtsgrundlagen der Kommunalstatistik sind in Deutschland im Bundesstatistikgesetz, in den Statistikgesetzen der Bundesländer mit unterschiedlichen Kompetenzspektrern und in Übermittlungsvorschriften von Spezialgesetzen geregelt. Dem verfassungsrechtlichen Auftrag, als Voraussetzung kommunaler Selbstverwaltung eine stets aktuelle statistische Informationsbasis über die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Verhältnisse des Gemeinwesens bereitzustellen, kann die Kommunalstatistik nur nachkommen, wenn der gesetzliche Rahmen dies zulässt. Kommunen können unter der Voraussetzung, dass sie von den übrigen Verwaltungen getrennte, abgeschottete Statistikstellen eingerichtet haben, Kommunalstatistik betreiben. Die Effektivität des kommunalstatistischen Systems könnte jedoch noch deutlich verbessert werden, wenn unter anderem rechtliche Hürden zur Nutzung und Übermittlung statistischer Einzeldaten aus der Bundes- und Landesebene abgebaut würden.

Leichter Zugang erforderlich

Die Beschränkungen sind umso weniger verständlich, da die für die Bundes- und Landesstatistik geltenden, sehr strengen Auflagen der Abschottung gegenüber dem sonstigen Verwaltungsbereich und der Sicherung der statistischen Geheimhaltung für den Kommunalbereich ebenfalls ohne Einschränkung gelten und die Kommunalstatistik gemäß Bundesstatistikgesetz Teil der amtlichen Statistik ist. Nur mit dem gleichberechtigten Zugang zu den Einzeldaten ist eine effektive, am Gemeinwohl orientierte Informationsauswertung und -bereitstellung für die Kommunalpolitik möglich.

Änderungen sind besonders in folgenden Bereichen notwendig:

- Verbesserung des Zugangs zu allen kommunalrelevanten Daten der Bundes- und Landesebene;
- Ausweitung der Nutzungsmöglichkeit der Daten auf der Adressebene;
- Nutzungsvorbehalt für untergemeindliche Daten außerhalb von Aufsichtsaufgaben für höhere Verwaltungsebenen.

Die Ausweitung der Aufgabenbereiche der Kommunen und die auf kleinräumige Daten angewiesene Aufgabenerfüllung erfordert auch eine entsprechende Ausweitung der Möglichkeiten zum Informationszugang und lässt dahingehende Restriktionen als unverhältnismäßig erscheinen. Die technischen Möglichkeiten der Datenverarbeitung und -auswertung haben sich seit der Verkündung der Landesstatistikgesetze in den 90er-Jahren deutlich verbessert. Durch eine bundesweite Vernetzung über den Verband Deutscher Städtestatistiker¹⁵ sind Niveau und Standard der Informationsverarbeitung und -bereitstellung der Kommunalstatistik, aber auch die Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Belange auf einem sehr hohen Niveau. Dementsprechend muss auch die Datenverfügbarkeit den aktuellen Erfordernissen angepasst werden.

Autor:
Franz Abele
Telefon: (0711) 216-98562
E-Mail: franz.abele@stuttgart.de

- 1 Vgl. Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke vom 22. Januar 1987, Begründung zum Gesetz, B. Besonderer Teil zu § 1, 2. Absatz, in: BT-Drucks. Nr. 10/5345 vom 17. April 1986; sowie Dorer, P., Mainusch, H., Tubis, H.: Bundesstatistikgesetz, Kommentar, § 1 Rn 5.
- 2 § 10 Bundesstatistikgesetz wurde zuletzt geändert durch Artikel 13 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften vom 25. Juli 2013, BGBl I. S. 2749.
- 3 Vgl. umfassend v. Arnim, Volkszählungsurteil und Städtestatistik, Rechtsgutachten für den Deutschen Städtetag, DST-Beiträge zur Statistik und Stadtforschung, Köln 1987, Anm. 10 S. 48, 49. v. Arnim spricht von „gemeindlicher Informationshoheit“.
- 4 Vgl. Landesstatistikgesetz Baden-Württemberg vom 24. April 1991, Gesetzesbegründung Allgemeiner Teil, Landtagsdrucksache 10/4430 S. 20.
- 5 Die Anforderungen sind z. B. in § 6 Abs. 5 LStatG BW definiert, auf den § 8 Abs. 1 Satz 3 und § 8 Abs. 6 Satz 4 LStatG BW verweisen.
- 6 Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 20.07.2006 (GSiFoG), Bundesgesetzblatt I Nr. 36 vom 25.07.2006, S. 1706 ff, RdNr. 47 S. 1714.
- 7 Die das Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (GSiFoG) begründende BT-Drucks. 16/1696 unterstreicht, dass mit den ergänzenden Regelungen zur Datenübermittlung (§ 53 Abs. 4-7 SGBII) die Belieferung der statistischen Stellen der Kreise und kreisfreien Städte mit den ihren Zuständigkeitsbereich als Träger der Leistungen nach dem SGB II berührenden statistischen Daten der Grundsicherungsstatistik und Arbeitsmarktstatistik durch die Bundesagentur für Arbeit sichergestellt werden soll (BT-Drucksache 16/1696, S. 28 „zu Nummer 15“, S. 29 „zu Nummer 15, Buchstabe d“). Gemeinden unterhalb der Kreisebene können unter der Voraussetzung, dass Sie abgeschottete Statistikstellen haben, beliefert werden (BT-Drucksache 16/1696, S. 28/29 „zu Nr. 15, Buchstabe b“). Umfasst sind pseudonymisierte bzw. anonymisierte Einzeldaten bis auf Baublocksebene (§ 53 Abs. 6 SGBII) bzw. Tabellen der Arbeitsmarkt- und Grundsicherungsstatistik, auch soweit Tabellenfelder nur einen einzigen Fall ausweisen (BT-Drucksache 16/1696 S. 29 „zu Nr. 15, Buchstabe b“).
- 8 Aufgaben und Zusammensetzung des Statistischen Beirats sind im § 4 Bundesstatistikgesetz geregelt. Vgl. auch: Pkt. 2.1, letzter Absatz, in diesem Beitrag.
- 9 Vgl. Statistischer Beirat: Fortentwicklung der amtlichen Statistik, Empfehlungen des Statistischen Beirats, November 2012.
- 10 Vgl. Schwarz Thomas: Nutzen des Zensus 2011 für die Kommunen, Abschnitt „Verfassungsrechtliche Grundlagen der Kommunalstatistik“, in: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 2/2012, S. 12-14; sowie: Fußnote 1.
- 11 Auch die meisten Landesstatistikgesetze fordern als Voraussetzung für die Übermittlung von Einzeldaten des Statistischen Landesamtes an abgeschottete Statistikstellen der Kommunen eine ausdrückliche Regelung in dem die jeweilige Statistik anordnenden Gesetz (nicht Bayern und Niedersachsen). Hier ist eine generelle Öffnung des Datenzugangs für die Kommunen anzustreben in der Art, dass die Übermittlung an die Gemeinden im Normalfall zu erfolgen hat und der Gesetzgeber nur für begründete Einzelfälle eine engere Zweckbindung regeln kann. Ausgehend von einer Öffnung im Bundesrecht sollten dann auch die Landesstatistikgesetze angepasst werden.
- 12 Rechtsgutachten zur Stellung der Städtestatistik bei der Weiterentwicklung der rechtlichen Grundlagen der amtlichen staatlichen Statistik in Deutschland im Spannungsfeld grundgesetzlich verbrieft kommunaler Planungshoheit, einer tiefgreifend gewandelten Informationsgesellschaft, den Auswirkungen der Föderalismusreform und den Anforderungen der Europäischen Union, von Univ. Prof. Dr. Jan Ziekow, Punkt V.1.: „Kommunenbezogene Regelungsbedarfe im Statistikrecht – Datenzugang der kommunalen Statistikstellen“, in: Stadtforschung und Statistik, November 2013, S. 82.
- 13 Vgl. Rechtsgutachten zur Stellung der Städtestatistik ..., Univ. Prof. Dr. Jan Ziekow, in: Stadtforschung und Statistik, November 2013, S. 73. Zu diesem Thema auch: Prof. Dr. von Arnim: Städtestatistik und Grundgesetz, Vortrag Statistische Woche 1987, in: Kommunalstatistik zwischen Grundrechtsschutz und Selbstverwaltungsgarantie, Herausgeber: Verband Deutscher Städtestatistiker, S. 11.
- 14 Vgl. Rechtsgutachten zur Stellung der Städtestatistik ..., Univ. Prof. Dr. Jan Ziekow, in: Stadtforschung und Statistik, Punkt IV.2 „Nutzung kleinräumiger (untergemeindlicher) Daten durch den Staat“, S. 74-79. – mit Hinweis auf: Marion Albers: Regulierung und Gestaltung des Umgangs mit personenbezogenen Informationen und Daten, bb) Phasenbezogene Elemente im Verarbeitungsprozess, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012; § 22 Rdnr. 135 ff.
- 15 Der Verband Deutscher Städtestatistiker (VDST) hat über 300 Mitglieder und ist die Plattform für Erfahrungsaustausch, Weiterentwicklung und Fortbildung in der Kommunalstatistik. Unter seiner Trägerschaft betreibt der KOSIS-Verbund eine breite kooperative Verfahrensentwicklung und bietet Datensammlungen an: www.staedtestatistik.de