ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Leischner, Sonja; Khalil, Aiman

Article

Informationelle Infrastruktur in der amtlichen Statistik – der Zugang kommunaler Statistikstellen zu bundesstatistischen Einzelangaben

WISTA - Wirtschaft und Statistik

Provided in Cooperation with:
Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden

Suggested Citation: Leischner, Sonja; Khalil, Aiman (2025) : Informationelle Infrastruktur in der amtlichen Statistik – der Zugang kommunaler Statistikstellen zu bundesstatistischen Einzelangaben, WISTA - Wirtschaft und Statistik, ISSN 1619-2907, Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden, Vol. 77, Iss. 4, pp. 126-135

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/324743

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Dr. Sonja Leischner

ist seit 2017 im Statistischen Bundesamt tätig; sie war zuvor im Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz Referatsleiterin für Rechts- und Europaangelegenheiten sowie behördliche Datenschutzbeauftragte. Seit 2022 leitet sie die Gruppe „Recht, Compliance“ im Statistischen Bundesamt sowie den Bund-Länder-Arbeitskreis „Rechtsfragen der Statistik“.

Dr. Aiman Khalil

ist Rechtsreferent und arbeitet im Justiziariat des Statistischen Bundesamtes.

INFORMATIONELLE INFRASTRUKTUR IN DER AMTLICHEN STATISTIK – DER ZUGANG KOMMUNALER STATISTIKSTELLEN ZU BUNDESSTATISTISCHEN EINZELANGABEN

Sonja Leischner, Aiman Khalil

↘ **Schlüsselwörter:** Statistische Geheimhaltung – Abschottung – kommunale Selbstverwaltung – Informationshoheit – Informationsinfrastruktur – Kommunalstatistiken

ZUSAMMENFASSUNG

Statistische Informationen sind Grundlagen staatlichen Handelns auf allen Verwaltungsebenen. Die amtliche Statistik stellt diese Informationen auf vielfältige Art und verschiedenen Wegen qualitativ hochwertig und nutzergerecht bereit. Kommunen benötigen zur Steuerung ihrer gemeindlichen Aufgaben dabei häufig kleinräumige Daten, um auf unterschiedliche regionale Entwicklungen reagieren zu können. Der Aufsatz untersucht die rechtlichen Möglichkeiten, aber auch die Grenzen des Zugangs kommunaler Statistikstellen insbesondere zu bundesstatistischen Einzelangaben und erörtert Lösungsmöglichkeiten, den Zugang zu optimieren.

↘ ***Keywords:*** *statistical confidentiality – isolation of statistical units – municipal self-government – information sovereignty – information infrastructures – municipal statistics*

ABSTRACT

Statistical information forms the basis for government action at all administrative levels. Official statistics institutions make this information available in different formats and through various channels, ensuring it is of high quality and tailored to users' needs. In performing their local duties and responsibilities, municipalities often require small-area data in order to respond to different regional developments. The article examines both the legal possibilities and limitations regarding municipal statistical units' access to individual data from federal statistics, in particular, and explores possible solutions to optimise access.

1

Einleitung

Kommunale Statistikstellen haben die Aufgabe, zur Unterstützung kommunaler Planungen und politischer Entscheidungen kleinräumige Daten statistisch aufzubereiten und zu analysieren. Neben eigenen Erhebungen ist dabei die Nutzung von Sekundärdaten für die kommunalen Statistikstellen von großer Bedeutung.

Die Autorin und der Autor setzen sich mit der Bedeutung der amtlichen Statistik im Allgemeinen und der Bedeutung der amtlichen Statistik in der gemeindlichen Steuerung im Besonderen auseinander. Sie schildern die rechtlichen Rahmenbedingungen des Zugangs kommunaler Statistikstellen zu bundesstatistischen Daten und untersuchen dabei auch die Möglichkeiten, bundesstatistische Einzelangaben zu nutzen. Dabei spielt die Abschottung der kommunalen Statistikstellen eine besondere Rolle. Schließlich werden zum einen die damit verbundenen Chancen und Hürden thematisiert; zum anderen Lösungsansätze aufgezeigt, um die Informationsinfrastruktur für kommunale Statistikstellen zu optimieren.

2

Amtliche Statistik als Grundlage gemeindlicher Steuerung

2.1 Statistische Informationen als Grundlage sozialstaatlichen Handelns

Das in Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz und Artikel 28 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz normierte Sozialstaatsprinzip legt das Ziel staatlichen Handelns fest, soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit im Rahmen der rechtsstaatlichen Ordnung herzustellen (Schmidt-Bleibtreu/Klein, 1991, hier: Artikel 20 Randnummer 20). Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt untermauert, dass erst die Kenntnis der relevanten Daten und die Möglichkeit, diese zu Informationszwecken zu nutzen, die „unentbehrliche“ Voraussetzung schaffen, solches – am Sozialstaatsziel orientiertes – staatliches Handeln zu gewährleisten.[1] Eine qualitativ hochwertige amtliche Statistik als Entscheidungsgrundlage für eine faktenbasierte und damit gerechte Politik ist insofern ein Gut von Verfassungsrang.[2] Im Zentrum dieser verfassungsrechtlichen Forderung steht die Notwendigkeit einer leistungsfähigen Verwaltung[3], aber auch das Ziel einer leistungsfähigen Gesellschaft.[4] Daher ist es notwendig, amtliche statistische Informationen allen gesellschaftlichen Gruppierungen und damit auch jedweden, an der politischen Willensbildung beteiligten Institutionen sowie der Wirtschaft und Wissenschaft auf Grundlage einer informationellen Infrastruktur bereitzustellen (Deutscher Bundestag, 1986, hier: Seite 13 f.).

2.2 Statistische Informationen als Grundlage kommunaler Selbstverwaltung

Artikel 28 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz fordert von den Kommunen, durch ihr Handeln die sozialstaatlichen Ziele auf gemeindlicher Ebene sicherzustellen, sodass die Kommunen in gleicher Weise in die informationelle Infrastruktur eingebunden sein müssen.[5] Um vorausschauend planen und die begrenzten Finanzmittel effizient einsetzen zu können, benötigen die Kommunen verlässliche Grundlagendaten (Haußmann, 2012). Ohne die von der amtlichen Statistik zur Verfügung gestellten Datengrundlagen ist eine den Rationalitätskriterien verpflichtete planende Gestaltung durch kommunale Stellen nicht möglich (Ziekow, 2013, hier: Seite 96). In der Literatur wird aus der Systematik des Artikels 28 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz vor diesem Hintergrund inzwischen vereinzelt auch eine „kommunale Informationsfreiheit“ abgeleitet (Ziekow, 2013, hier: Seite 30).

1 BVerfG 65, 1 [36].
2 Kühling (2023), Einleitung, Rnr. 68 und 70.
3 Kühling (2023), Einleitung, Rnr. 68.
4 Kühling (2023), § 1, Rnr. 9.
5 So schon die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit dem ersten Band: BVerfGE 1, 178; 7, 359, 364; 11, 274.

3

Zugang kommunaler Statistikstellen zu statistischen Informationen

Beim Wahrnehmen ihrer Aufgaben stoßen kommunale Statistikstellen jedoch auf rechtliche Rahmenbedingungen, die hinter den Anforderungen der Kommunen an einer effizienten Teilhabe an der informationellen Infrastruktur zurückbleiben.

Zwar lässt es die kommunale Informationsfreiheit zu, dass Gemeinden selbst amtliche Erhebungen in Form von Kommunalstatistiken durchführen, um Informationen zu gewinnen. Das Recht der Gemeinde auf eigene statistische Erhebungen unterliegt dabei allerdings der Ausgestaltung durch Gesetze. Hiervon haben die Landesgesetzgeber in der Weise Gebrauch gemacht, dass die Gemeinden zur Wahrnehmung ihrer öffentlichen Aufgaben Statistiken durchführen können, soweit die benötigten Daten nicht dem jeweiligen Statistischen Landesamt vorliegen oder dort zwar vorliegen, aber nicht zur Verfügung gestellt werden können (Ziekow, 2013, hier: Seite 16). Insofern unterliegen eigene Datenerhebungen einer Sperrwirkung gegenüber Landesstatistiken mit dem Ziel, Doppelbefragungen der Bürgerinnen und Bürger auszuschließen (Abele, 2014, hier: Seite 92). Eine solche Sperrwirkung besteht gegenüber der Bundesgesetzgebung nicht. Die Gemeinden können statistische Erhebungen auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie des Artikels 28 Grundgesetz stützen, auch wenn diese bundesgesetzliche Bereiche berühren (Ziekow, 2013, hier: Seite 13). Dies bedeutet auch, dass Daten gleichzeitig durch Bundes- und Kommunalstatistiken erhoben werden können. Um Doppelerhebungen zu vermeiden, sollen kommunale Statistikstellen in der Regel auf statistische Informationen zurückzugreifen, die auf Grundlage bundesstatistischer oder landesgesetzlicher Regelungen bereits erhoben wurden. Der Zugang zu solchen Sekundärdaten ist allerdings gesetzlich beschränkt.

3.1 Die Rolle der Kommunalstatistik in der amtlichen Statistik

Hintergrund für diese gesetzliche Beschränkung ist die Gliederung der amtlichen Statistik in ein föderatives System bestehend aus Bundes-, Landes- und Kommunalstatistiken (Deutscher Bundestag, 1986, hier: Seite 13). Für die Bundesstatistiken sind die Länder zuständig und subsidiär aufgrund gesetzlicher Regelungen der Bund (Artikel 83, 84 Grundgesetz). Für die Durchführung von Landesstatistiken sind ebenfalls die Länder zuständig und für die Durchführung der Kommunalstatistiken die Kommunen (Artikel 28 Grundgesetz). Hierdurch gelten die kommunalen Statistikstellen im System der Bundes- und Landesstatistiken als Dritte beziehungsweise Nutzende. Beim Zugang zu Einzelangaben unterliegen sie entsprechend gesetzlichen Rahmenbedingungen und Restriktionen, die mithin die kommunale Selbstverwaltung beschränken.

3.2 Beschränkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Gesetze

Ausgangspunkt für bundes- und landesgesetzliche Restriktionen beim Datenzugang durch Dritte ist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Das Bundesverfassungsgericht hat im sogenannten Volkszählungsurteil vom 15. Dezember 1983 entschieden, dass als Ausprägung des aus Artikel 2 Absatz 1 Grundgesetz in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz abgeleiteten Rechts auf informationelle Selbstbestimmung jede einzelne Person grundsätzlich selbst entscheiden darf, wann und innerhalb welcher Grenzen ihre persönlichen Sachverhalte offenbart werden.[6] In das Bundesstatistikgesetz hat das Recht auf informationelle Selbstbestimmung in Form der statistischen Geheimhaltung in § 16 Eingang gefunden. Danach sind Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse, die für eine Bundesstatistik gemacht werden, grundsätzlich geheim zu halten. Allerdings gilt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und damit die statistische Geheimhaltung nicht uneingeschränkt. Die zu statistischen Zwecken erhobenen Einzelangaben dürfen weitergeleitet werden, sofern dies zur statistischen Aufbereitung durch andere Behörden erfolgt und dabei die zum Schutz des

6 BVerfGE 65, 1 (32).

Persönlichkeitsrechts gebotenen Vorkehrungen, insbesondere das Statistikgeheimnis und das Gebot der Anonymisierung, zuverlässig sichergestellt sind.[7] Da im kommunalen Bereich die Grenzen statistischer Nutzung fließend sind, fordert das Bundesverfassungsgericht, dass der Gesetzgeber für organisatorische Vorkehrungen zu sorgen hat, welche eine zweckgebundene Bereitstellung von Einzelangaben an kommunale Statistikstellen garantieren. Hierzu sieht das Bundesverfassungsgericht eine „informationelle Gewaltenteilung" als unerlässlich an, nämlich die Trennung der Kommunalstatistik von anderen Aufgabenbereichen der kommunalen Verwaltung.[8] Basierend auf diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben haben Bundes- und Landesgesetzgeber den Zugang kommunaler Statistikstellen zu bundes- und landesstatistischen Einzelangaben geregelt.

3.3 Bundesgesetze

Der Zugang kommunaler Statistikstellen zu Einzelangaben aus Bundesstatistiken ist in § 16 Absatz 5 Bundesstatistikgesetz geregelt. Danach dürfen die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder den zuständigen Stellen der Gemeinden und Gemeindeverbände Einzelangaben übermitteln, wenn dies ein die Bundesstatistik anordnendes Gesetz vorsieht und Art sowie Umfang der zu übermittelnden Daten bestimmt. Nach dem Regel-Ausnahme-Verhältnis dieser Vorschrift dürfen dem Prinzip der statistischen Geheimhaltung folgend den kommunalen Statistikstellen bundesstatistische Einzelangaben grundsätzlich nicht übermittelt werden, sofern nicht ausnahmsweise einzelstatistikgesetzliche Regelungen eine solche Übermittlung zulassen. Dabei unterliegt die Datenübermittlung einer strengen Zweckbindung. Die Einzelangaben dürfen ausschließlich für statistische Zwecke weitergeleitet werden.[9] Damit kommunale Statistikstellen Zugang zu bundesstatistischen Einzelangaben erhalten dürfen, fordert § 16 Absatz 5 Bundesstatistikgesetz, dass durch das Landesgesetz eine Trennung kommunaler Statistikstellen von anderen kommunalen Verwaltungsstellen sichergestellt wird. Eine Übermittlung bundesstatistischer Einzelangaben an diese eingerichteten, abgeschotteten kommunalen Statistikstellen auf Grundlage entsprechender einzelstatistischer Übermittlungsregelungen setzt weiterhin voraus, dass das Statistikgeheimnis durch Organisation und Verfahren gewährleistet ist (§ 16 Absatz 5 Bundesstatistikgesetz).

3.4 Landesgesetze

Die Landesgesetzgeber sind dieser Forderung des § 16 Absatz 5 Bundesstatistikgesetz, die Abschottung kommunaler Statistikstellen zu regeln, in den entsprechenden Landesgesetzen nachgekommen.[10]

Auf diesen landesgesetzlichen Grundlagen wurden bundesweit inzwischen 183 abgeschottete kommunale Statistikstellen eingerichtet, die für eine Bevölkerung von 37,5 Millionen Bürgerinnen und Bürgern insbesondere in Ballungsräumen statistische Informationen bereitstellen.[11] ↘ Tabelle 1

Tabelle 1
Abgeschottete Statistikstellen nach Gebietstyp und Größenklasse

	Bevölkerung in Kommunen mit Kommunalstatistikstelle	Abgeschottete Kommunalstatistikstellen
	Anzahl	
Stadt	32 367 963	163
dicht besiedelt	29 512 346	109
Großstadt	27 215 226	80
Mittelstadt	2 297 120	29
mittlere Besiedlungsdichte	2 855 617	54
Großstadt	105 039	1
Mittelstadt	2 700 724	50
Kleinstadt	49 854	3
Kreis	4 459 040	13
Region	629 490	1
Gemeinde	92 735	6
Insgesamt	37 549 228	183

Schließlich sind die kommunalen Statistikstellen auch hinsichtlich des Zugangs zu landesstatistischen Einzelangaben reglementiert. Die Übermittlung von Einzeldaten aus Landesstatistiken an kommunale Statistikstellen

7 BVerfGE 65, 1 (45).

8 BVerfGE 65, 1 (45).

9 Kühling (2023), § 16, Rnr. 15.

10 Ein umfassender Überblick über die einschlägigen landesgesetzlichen Regelungen zur Einrichtung kommunaler Statistikstellen findet sich bei Abele (2014), Seite 90, Abbildung 2.

11 Diese Angaben basieren unter anderem auf einer Abfrage Städtetag/Verband deutscher Städtestatistik vom April 2025; Bevölkerungsstand: 31. Dezember 2023, Basis: Zensus 2011.

gleicht inhaltlich im Wesentlichen der Übermittlungsregelung des § 16 Absatz 5 Bundesstatistikgesetz: Eine landesrechtliche Vorschrift muss die zweckgebundene Übermittlung von konkreten Einzeldaten aus Landesstatistiken ausdrücklich zulassen und die kommunalen Statistikstellen müssen die Vorgaben zur Abschottung und statistischen Geheimhaltung erfüllen.

Die Regelungen zu den Anforderungen an die Abschottung und an die Sicherstellung der statistischen Geheimhaltung sind in den Landesgesetzen und landesrechtlichen Regelungen sehr unterschiedlich geregelt. Sie reichen von lediglich allgemeinen technischen und organisatorischen Abschottungsvorgaben (zum Beispiel das Erfordernis einer Dienstanweisung), die den kommunalen Statistikstellen Umsetzungsspielraum lassen, bis hin zu detaillierten Verwaltungsvorschriften über den Einsatz von Datenverarbeitungsanlagen.[12]

4

Herausforderungen für die kommunale Selbstverwaltung

Die rechtliche Begrenzung des Zugangs kommunaler Statistikstellen zu bundesstatistischen Einzelangaben stellt nicht nur diese, sondern auch die Kommunen vor Herausforderungen bei der sachgerechten Wahrnehmung der kommunalen Planungshoheit. Aktuell sehen nur wenige[13] von über 60 bundesstatistischen Einzelgesetzen die Möglichkeit vor, Einzeldaten an kommunale Statistikstellen zu liefern. Wichtige Datenpotenziale bleiben für kommunale Statistikstellen damit ungenutzt, wodurch die kommunalen Statistiken auf redundante Erhebungen angewiesen sind. Aus finanziellen Erwägungen und vor dem Hintergrund des Bürokratiekostenabbaus weist der Statistische Beirat[14] darauf hin, dass Doppelerhebungen seitens des Bundes und der Länder sowie der Kommunen untragbar sind (Statistischer Beirat, 2025). Selbst wenn einzelstatistische Rechtsvorschriften ausnahmsweise eine Übermittlung von Einzelangaben zu kommunalstatistischen Zwecken zulassen, stehen die kommunalen Statistikstellen vor unterschiedlichen Anforderungen: Diese betreffen zum einen den Nachweis, wie die Abschottung sicherzustellen ist, und zum anderen die statistische Geheimhaltung. Zwar darf der Gesetzgeber bei der Vorgabe der gesetzlichen Pflicht zur statistischen Geheimhaltung grundsätzlich von einem rechtskonformen Verhalten von öffentlich-rechtlichen Normadressaten ausgehen. Dennoch impliziert diese ausdrückliche Regelung in § 16 Absatz 5 Satz 2 Halbsatz 2 Bundesstatistikgesetz eine Nachweispflicht der kommunalen Statistikstelle gegenüber dem Daten übermittelnden statistischen Amt. Dessen Kontrollmaßnahmen können unterschiedlich ausfallen: Einige Ämter nehmen zur Sicherstellung der Abschottung und statistischen Geheimhaltung keine gesonderte Prüfung vor, sondern vertrauen auf ein gesetzes- beziehungsweise regelungskonformes Verhalten der kommunalen Statistikstellen oder belehren hierüber nochmals vor der Datenübermittlung. Andere statistische Ämter wiederum prüfen intensiv, indem sie beispielsweise in Lagepläne zur Verifizierung der räumlichen Abschottung Einsicht nehmen.[15] Die abgeschotteten kommunalen Statistikstellen sind hinsichtlich der von ihnen zu erfüllenden Nachweispflichten damit auch abhängig davon, in welchem Umfang die statistischen Ämter den Nachweis der gesetzlichen Voraussetzungen wahrnehmen. Dies stellt für die abgeschotteten kommunalen Statistikstellen in praxi nicht nur zusätzliche Hürden beim Zugang zu bundesstatistischen Einzelangaben dar, sondern führt auch zu einer föderal bedingten Ungleichbehandlung kommunaler Statistikstellen beim Datenzugang.

12 Dazu siehe beispielsweise § 7 Landesstatistikgesetz Schleswig-Holstein und § 9 Landesstatistikgesetz Baden-Württemberg.

13 Finanz- und Personalstatistikgesetz, Statistikregistergesetz, Zensusgesetz 2022, Straßenverkehrsunfallstatistikgesetz, Hochbaustatistikgesetz, Sozialgesetzbuch XII (Sozialhilfestatistik), Sozialgesetzbuch VIII (Kinder- und Jugendhilfestatistik), Überschuldungsstatistikgesetz.

14 Der Statistische Beirat ist das nach § 4 Bundesstatistikgesetz berufene Gremium der Nutzerinnen und Nutzer der Bundesstatistik. Der Statistische Beirat berät das Statistische Bundesamt in Grundsatzfragen und vertritt die Belange der Nutzerinnen und Nutzer sowie Befragten und Produzenten der Bundesstatistik.

15 Erkenntnisse aus einer Abfrage bei den Statistischen Ämtern der Länder, Stand: 6. Juni 2025.

5

Lösungsansätze

Zwar erschweren die gesetzlichen Beschränkungen den Informationszugang kommunaler Statistikstellen zu Einzelangaben aus Bundesstatistiken, jedoch verletzt dies nicht den Kernbereich der in Artikel 28 Grundgesetz garantierten kommunalen Selbstverwaltung. Dies wäre nur der Fall, wenn die Planungshoheit aller Kommunen fundamental beeinträchtigt würde. Das ist durch die grundsätzliche Möglichkeit, gesetzliche Grundlagen für zweckgebundene Zugänge der kommunalen Statistikstellen zu bundesstatistischen Einzelangaben zu schaffen, nicht gegeben (Ziekow, 2013, hier: Seite 45).

Dennoch besteht Handlungsbedarf: Als kleinste regionale staatliche Einheiten in Deutschland leisten die Kommunen fundamentale Basisarbeit, damit der deutsche Staat seinem verfassungsgemäßen Auftrag nach Artikel 20 Grundgesetz – Sicherstellung der Daseinsfürsorge – nachkommen kann. Die hierfür erforderliche Informationsinfrastruktur muss bottom-up, also bereits auf kleinster staatlicher Ebene, gewährleistet sein. Dies bedeutet, dass nach Lösungen zu einer verbesserten Informationsinfrastruktur für die Kommunen gesucht werden muss. Der bessere Zugang zur Dateninfrastruktur der amtlichen Statistik des Bundes und der Länder ist für die abgeschotteten kommunalen Statistikstellen von großer Relevanz und wird vom Statistischen Beirat für die 21. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages empfohlen (Statistischer Beirat, 2025, hier: Seite 4). Der Statistische Beirat hat betont, dass die Herausforderungen der Zeit in der Praxis vielfach auf kommunaler Ebene zu lösen sind und die Kommunen im Rahmen ihrer Planungshoheit folglich eine gute Dateninfrastruktur benötigen. Die Amtsleitungskonferenz der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder richtete im Sommer 2024 eine Projektgruppe „Zusammenarbeit mit kommunalen Statistikstellen“ ein. Diese soll praktische Empfehlungen für eine bessere Zusammenarbeit mit den abgeschotteten kommunalen Statistikstellen erarbeiten, um den Daten- und Informationsbedarf der Kommunen zum Vorteil aller Akteure kurz- bis mittelfristig besser zu bedienen.[16]

5.1 Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses in § 16 Bundesstatistikgesetz

Zutreffend weist Kühling (2024, hier: Seite 57) darauf hin, dass Daten und ihre Verwendung alles andere als binär sind. Daher verhindern weder die verfassungsrechtliche Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen noch der Verwaltungskompetenzen Gesetze auf Bundesebene, einen Datenaustausch zwischen den Behörden zu schaffen.

Der Verband Deutscher Städtestatistik (VDSt) hat vor diesem Hintergrund anlässlich der 71. Tagung des Statistischen Beirats am 27. Juni 2024 eine Initiative zur Änderung des Bundesstatistikgesetzes empfohlen. Diese hat das Ziel, den kommunalen Statistikstellen gleichberechtigte Zugriffsrechte analog zu den Regelungen für das Statistische Bundesamt und die Statistischen Ämter der Länder zu gewähren.[17] Um das Zugriffsrecht auf bundesstatistische Einzelangaben nicht in Spezialgesetzen einzeln festlegen zu müssen, schlug der VDSt eine Neuregelung des § 16 Absatz 5 Bundesstatistikgesetz wie folgt vor: „Für ausschließlich statistische Zwecke werden vom Statistischen Bundesamt und den statistischen Ämtern der Länder Einzelangaben an die zur Durchführung statistischer Aufgaben zuständigen Stellen der Gemeinden und Gemeindeverbände übermittelt, soweit dies nicht in einem eine Bundesstatistik anordnenden Gesetz ausgeschlossen ist oder dieses Gesetz eine ausdrückliche Zweckbindung vorsieht oder zwingende Gründe im Einzelfall einer Übermittlung entgegenstehen sowie Art und Umfang der zu übermittelnden Einzelangaben bestimmt sind. Die Übermittlung ist nur zulässig, wenn durch Landesgesetz eine Trennung dieser Stellen von anderen kommunalen Verwaltungsstellen sichergestellt und das Statistikgeheimnis durch Organisation und Verfahren gewährleistet ist.“ Der Vorschlag enthält letztendlich eine Umkehr des bisherigen Regel-Ausnahme-Verhältnisses in der Form, dass den kommunalen Statistikstellen grundsätzlich Zugang zu bundesstatistischen Einzelangaben gewährt wird, sofern in einem einzelstatistischen Gesetz keine Ausnahme geregelt ist. Der Vorschlag stützt sich auf die Rechtsauffassung, dass

16 Die Autorin und der Autor sind Mitglieder der Projektgruppe. In diesem Aufsatz dargestellte praktische Lösungsansätze sind in erheblichem Umfang auf die Arbeit der Projektgruppe zurückzuführen.

17 Antrag des Verbands Deutscher Städtestatistik (VDSt) zu Änderungsbedarfen des Bundesstatistikgesetzes vom 27. Juni 2024; siehe www.lobbyregister.bundestag.de

es verfassungsrechtlich nicht zwingend sei, bundesstatistische Einzelangaben nur dann an abgeschottete kommunale Statistikstellen zu übermitteln, wenn dies in dem die jeweilige Statistik anordnenden Gesetz ausdrücklich bestimmt sei (Ziekow, 2013, hier: Seite 102). Für die Frage eines erleichterten Zugangs durch das allgemeine Statistikrecht sei zwar das Verhältnis zwischen allgemeinem und besonderem Statistikrecht mit Blick auf die Zweckbindung relevant. In Anwendung der Regel „lex specialis derogat legi generali“[18] könnte aber auch eine generelle Gestattung der Übermittlung von Einzelangaben an abgeschottete kommunale Statistikstellen nichts daran ändern, dass ein konkretes statistikanordnendes Gesetz die Zweckbindung enger oder weiter fassen oder eine Übermittlung an kommunale Stellen ausschließen könne (Ziekow, 2013, hier: Seite 83).

Auch wenn man zugunsten einer Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses in § 16 Absatz 5 Bundesstatistikgesetz annimmt, dass verfassungsrechtliche Gründe nicht entgegenstehen mögen, würde sie die bisherige Systematik der bundesstatistischen Rahmengesetzgebung durchbrechen. Der Schutz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung umfasst nicht nur die Erhebung persönlicher Daten, sondern auch deren Weiterleitung. Er ist im Bundesstatistikgesetz als Grundsatz statuiert und seine Beschränkung in Form „anderweitiger besonderer Rechtsvorschriften“ als Ausnahme (§ 16 Absatz 1 Satz 1 Bundesstatistikgesetz) festgesetzt. Das Bekenntnis des Gesetzgebers zur grundsätzlichen Systematik der statistischen Geheimhaltung, die nur durch besondere Rechtsvorschriften durchbrochen werden darf, ist wesentlich dem Ziel geschuldet, das Vertrauensverhältnis zwischen den Befragten und den statistischen Ämtern zu erhalten (Deutscher Bundestag, 1986, hier: Seite 20). Das Bundesverfassungsgericht hat betont, dass das Ziel einer funktionsfähigen amtlichen Statistik nur erreicht werden könne, wenn bei den Auskunftspflichtigen das notwendige Vertrauen in den Schutz ihrer für statistische Zwecke erhobenen Daten geschaffen wird. Eine Staatspraxis, die sich nicht um die Bildung eines solchen Vertrauens bemühe, würde auf längere Sicht zu schwindender Kooperationsbereitschaft führen und damit die Qualität der statistischen Erhebung gefährden.[19] Der Gesetzgeber hat diese Systematik im Bundesstatistikgesetz entsprechend konsequent umgesetzt. So dürfen gemäß § 16 Absatz 3 Bundesstatistikgesetz Einzelangaben aus zentralen, in ausschließlicher Zuständigkeit des Statistischen Bundesamtes erhobenen Bundesstatistiken nur für Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen oder für vergleichbare Gesamtrechensysteme an Statistische Landesämter weitergeleitet werden. Eine weitere Ausnahme stellen Sonderaufbereitungen für regionale Zwecke dar, die dann auch wiederum kommunale Bedarfe abdecken. Das Bundesstatistikgesetz fordert diese grundsätzliche Systematik des bundesstatistischen Rechtsrahmens für kommunale Statistikstellen aufgrund ihrer besonderen Nähe zu Stellen des kommunalen Verwaltungsvollzuges. Dies zu durchbrechen, steht dem Ziel, eine konsequente Vertrauensbildung zu den Auskunftgebenden zu schaffen, somit entgegen.

Unabhängig davon würde eine Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses in § 16 Absatz 5 Bundesstatistikgesetz in der Praxis die Datenbedarfslage der kommunalen Statistikstellen zumindest zeitnah nicht befriedigend verbessern. Der Lösungsansatz der Umkehrung wurde entwickelt, weil die Regelung konkreter Datenbedarfe kommunaler Statistikstellen in bestimmten bundesstatistischen Einzelgesetzen zu aufwendig ist, um insbesondere kurzfristig auftretende Datenbedarfe zu decken. Ein solcher Aufwand wäre allerdings auch bei Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses nicht minder gering, sondern möglicherweise noch höher. Bei einer Anpassung von § 16 Absatz 5 Bundesstatistikgesetz wären nämlich alle eine Bundesstatistik anordnenden Rechtsvorschriften daraufhin zu überprüfen, ob und in welchem Umfang eine Übermittlung von Einzelangaben an kommunale Statistikstellen erforderlich und mit Blick auf den Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts der Auskunftgebenden gerechtfertigt ist.

18 Der Rechtsgrundsatz besagt, dass ein spezielles Gesetz (lex specialis) einem allgemeinen Gesetz (lex generalis) vorrangig gilt und das allgemeine Gesetz in diesem Fall verdrängt. Wenn ein spezielles Gesetz auf einen bestimmten Sachverhalt anwendbar ist, wird also das allgemeine Gesetz nicht angewendet, auch wenn es ebenfalls anwendbar wäre.

19 BVerfGE, 65, 1 (37/38).

5.2 Beteiligung im Gesetzgebungsverfahren

Wenn es – wie dargelegt – bei der bisherigen Regelung bleiben soll und die Einzeldatenübermittlung an kommunale Statistikstellen als Ausnahme in einem bundesstatistischen Einzelgesetz zu regeln ist, ist eine optimierte Beteiligung der Kommunen an entsprechenden Gesetzgebungsverfahren umso wichtiger. Am Entwurf von Gesetzesvorlagen sind die Länder, kommunalen Spitzenverbände, Fachkreise und Verbände nach § 47 der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien frühzeitig zu beteiligen. Daraus erwachsen ihnen zwar keine eigenen Verfahrens- oder Vetorechte, sie können jedoch beim jeweils federführenden Ressort für ihre Positionen werben und versuchen, fachliche Argumente einzubringen. Der Hauptausschuss des Deutschen Städtetages hat in seinem Beschluss vom 26. November 2020[20] allerdings beanstandet, dass zu kurze Fristen zur Stellungnahme die Beteiligungsrechte der Städte aushöhlen würden. Er hat gefordert, dass Kommunen bereits in den Entstehungsprozess einbezogen werden sollen. Um politische Kontroversen und Angriffsflächen zu vermeiden, dürfen Gesetzesentwürfe an Länder, Kommunen, Verbände und andere durch das federführende Ressort nur erfolgen, wenn dies einvernehmlich mit den Ministerien geschieht, von denen abweichende Meinungen zu erwarten sind (§ 47 Absatz 1 Grundgesetz). Zielführender ist es, die formellen und informellen Arbeitsbeziehungen zu nutzen und dort frühzeitig Datenbedarfsregelungen in Einzelstatistikgesetzen zu adressieren, noch bevor diese in ein Gesetzgebungsverfahren einfließen. Dies setzt voraus, dass „verbundweite Datenbedarfe“ in einer intensiveren Zusammenarbeit zwischen den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder sowie den kommunalstatistischen Verbänden abgestimmt und frühzeitig mit dem Ziel entsprechender Gesetzesanpassungen an das zuständige Ressort übermittelt werden.[21]

5.3 Prozesse der Datenbereitstellung standardisieren und Kooperation verstärken

Rechtliche oder gesetzgeberische Lösungsansätze führen zumindest nicht kurz- beziehungsweise mittelfristig dazu, die statistische Informationsinfrastruktur der kommunalen Statistikstellen zu verbessern. Daher ist es dringend geboten, praktische Lösungswege zu beschreiten, wozu die von der Amtsleitungskonferenz der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder eingerichtete Projektgruppe praktische Empfehlungen erarbeitet hat und diese priorisieren sollte.

Ein wichtiger Schritt ist, dass die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder mit kommunalen Statistikstellen zusammenarbeiten, um den Prozess der Datenbereitstellung von Einzel- beziehungsweise kleinräumigen Daten, für deren Übermittlung bereits Rechtsvorschriften bestehen, bundesweit zu standardisieren. Dies trägt zu einem gemeinsamen Verständnis der rechtlichen Rahmenbedingungen, der unterschiedlichen Bedarfe und Kommunikationserfordernisse bei und bietet die Möglichkeit, hieraus Handlungsmaßnahmen zu entwickeln, um die Informationsstruktur für kommunale Statistikstellen zu optimieren. Ein wesentliches Element der Prozessstandardisierung sollte dabei auch sein, den bürokratischen Aufwand der kommunalen Statistikstellen auf ein notwendiges, möglichst harmonisiertes Maß zu beschränken. Harmonisierte landesrechtliche Anforderungen dürften aufgrund der föderalen Grundlagen kurz- beziehungsweise mittelfristig kaum realisierbar sein. Umso wichtiger erscheint es, den bürokratischen Aufwand für den Nachweis der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zur Abschottung und statistischen Geheimhaltung auf ein notwendiges und harmonisiertes Maß zu beschränken. Denn auch wenn aus verfassungsrechtlicher Sicht kein selbstständiges Recht auf Zugang zu staatlich erhobenen Daten nötig ist, gebietet es die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, bei allen Maßnahmen auf die Selbstverwaltungsbelange der Kommunen Rücksicht zu nehmen (Ziekow, 2013, hier: Seite 45 f.; Kühling, 2024, hier: Seite 58). Um unterschiedliche ämterspezifische Prüfmaßnahmen, welche zu einer Ungleichbehandlung kommunaler Statistikstellen beim Informationszugang führen, zu vermeiden, könnte die Prüfung auf das Vorhandensein einer standardisierten Dienstanweisung

20 Verfügbar unter: www.staedtetag.de [Zugriff am 22. Juli 2025].

21 Das ist auch ein Ergebnis der Diskussionen in der Projektgruppe „Zusammenarbeit mit kommunalen Statistikstellen“.

zur Abschottung und statistischen Geheimhaltung beschränkt werden. Eine darüber hinausgehende faktische Überprüfung durch statistische Ämter ist aus kompetenzrechtlicher Sicht fraglich und widerspricht dem grundsätzlichen Vertrauen in gesetzeskonformes Verhalten staatlicher Stellen. Die Inanspruchnahme der Beratungsfunktion der Landesdatenschutzbeauftragten für öffentliche Stellen durch die kommunalen Statistikstellen könnte dazu beitragen, dieses Vertrauen zu untermauern.

6

Fazit

Eine zielführende Zusammenarbeit zwischen den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder sowie den kommunalstatistischen Stellen und Verbänden ist die Basis, um bundes- und auch landesstatistische Daten effizienter zu erschließen. Hierzu bedarf es einer kommunikativen Zusammenarbeit auf Augenhöhe und einer transparenten Darstellung der Bedarfe. Ziel ist, dass bestehende gesetzliche Übermittlungsmöglichkeiten ohne weitere bürokratische Hindernisse in Datenbereitstellungen münden und darüber hinausgehende Übermittlungsbedarfe frühzeitig in Gesetzesinitiativen eingesteuert werden.

LITERATURVERZEICHNIS

Abele, Franz. *Rechtsgrundlagen der Kommunalstatistik*. In: Statistik und Informationsmanagement Monatshefte. Ausgabe 3/2014, Seite 88 ff. [Zugriff am 9. Juli 2025]. Verfügbar unter: www.domino1.stuttgart.de

Deutscher Bundestag. *Entwurf eines Gesetzes über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz – BStatG)*. 1986. Drucksache 10/5345.

Haußmann, Michael. *Probleme und Lösungen auf dem Weg zu kleinräumigen innerstädtischen Statistiken*. In: IÖR Schriften. Band 60, 2012, Seite 169 ff. [Zugriff am 8. Juli 2025]. Verfügbar unter: www.ioer-monitor.de

Kühling, Jürgen. *Bundesstatistikgesetz: BStatG*. Kommentar. München 2023.

Kühling, Jürgen. *Die Reform des Statistikrechts – Rahmenbedingungen, Herausforderungen und Gestaltungsmöglichkeiten*. In: Statistisches Monatsheft Thüringen. Ausgabe März 2024, Seite 56 ff. [Zugriff am 14. Juli 2025]. Verfügbar unter: statistik.thueringen.de

Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz. *GG – Kommentar zum Grundgesetz*. 7. Auflage. Neuwied 1991.

Statistischer Beirat. *Fortentwicklung der amtlichen Statistik – Empfehlungen des Statistischen Beirats für die 21. Legislaturperiode*. 2025. [Zugriff am 9. Juli 2025]. Verfügbar unter: www.destatis.de

Ziekow, Jan. *Rechtsgutachten zur Stellung der Städtestatistik bei der Weiterentwicklung der rechtlichen Grundlagen der amtlichen staatlichen Statistik in Deutschland im Spannungsfeld grundgesetzlich verbriefter kommunaler Planungshoheit, einer tiefgreifend gewandelten Informationsgesellschaft, den Auswirkungen der Föderalismusreform und den Anforderungen der Europäischen Union.* Erstellt für den KOSIS-Verbund. 2013. [Zugriff am 10. Juli 2025]. Verfügbar unter: www.staedtestatistik.de

RECHTSGRUNDLAGEN

Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 15. Dezember 1983 (Volkszählungsurteil) – 1 BvR 209/ 83, 1 BvR 484/83, 1 BvR 440/83, 1 BvR 420/83, 1 BvR 362/83, 1 BvR 269/83 - Rn. (1–215).

Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz – BStatG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Oktober 2016 (BGBl. I Seite 2394), das zuletzt durch Artikel 14 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 (BGBl. I Nr. 152) geändert worden ist.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2025 (BGBl. I Nr. 94) geändert worden ist.

Herausgeber
Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden

Schriftleitung
Dr. Daniel Vorgrimler
Redaktion: Ellen Römer

Ihr Kontakt zu uns
www.destatis.de/kontakt

Erscheinungsfolge
zweimonatlich, erschienen im August 2025, Seite 132 korrigiert am 19.08.2025
Ältere Ausgaben finden Sie unter www.destatis.de sowie in der Statistischen Bibliothek.

Artikelnummer: 1010200-25004-4, ISSN 1619-2907

© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2025
Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.