

Stellungnahme zu den Entwürfen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) für

- **ein Gesetz über die Statistik des Warenverkehrs mit dem Ausland, zur Prüfung von Daten multinationaler Unternehmensgruppen zur Sicherung der Qualität der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und der Wirtschaftsstatistiken, über die Verwendung von Verwaltungsdaten zur Modernisierung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und sonstiger Gesamtsysteme statistischer Daten für Bundeszwecke und zur Änderung des Bundesstatistikgesetzes**
- **die Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Statistik des grenzüberschreitenden Warenverkehrs (Außenhandelsstatistik-Durchführungsverordnung – AH-StatDV)**

vom 16.12.2020

Zum Gesetzentwurf allgemein

Der vorliegende Gesetzentwurf (GesE) dient vorrangig der nationalen Umsetzung der aus europäischem Sekundärrecht (VO [EU] 2019/2152 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2019 über europäische Unternehmensstatistiken, zur Aufhebung von zehn Rechtsakten im Bereich Unternehmensstatistiken, Abl. L Nr. 327/1 vom 17.12.2019) begründeten Verpflichtungen auf dem Gebiet der Außenhandelsstatistik. Dieser Ansatz ist im Lichte von Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV zu begrüßen, aber auch – wie im GesE, S. 2, zutreffend dargestellt – alternativlos.

Art. 2 und 3 des GesE enthalten Anpassungen, die mit der Überarbeitung des Außenhandelsstatistikgesetzes in Zusammenhang stehen. Beide Regelungen sind grundsätzlich zu begrüßen. Die geplante Anpassung der Regelung von Bußgeldobergrenzen sollte jedoch noch weiter abgestimmt werden (vgl. nachfolgende Ausführungen).

Die Regelungen in Art. 4 des GesE (Gesetz über die Verwendung von Verwaltungsdaten zur Modernisierung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und sonstiger Gesamtsysteme statistischer Daten für Bundeszwecke [Gesamtrechnungen-Modernisierungsgesetz – GRModG]) erscheint die Mitnormierung durch den Bundesgesetzgeber aufgrund des evidenten Sachzusammenhangs sachgerecht und im Lichte der Kompetenz aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG (wie auch für Art. 1 bis 3 des GesE) statthaft. Auch hier wird vorgeschlagen, die geplante Regelung aus Ländersicht zu präzisieren (vgl. nachfolgende Ausführungen).

Aus fachlicher und aus rechtlicher ist zu den einzelnen Artikeln des vorliegenden Gesetzentwurfs bzw. zum Entwurf der Durchführungsverordnung insbesondere Folgendes festzuhalten:

Zu Art. 1 des GesE – Gesetz über die Statistik des Warenverkehrs mit dem Ausland (Außenhandelsstatistikgesetz – AHStatG) und zum Verordnungsentwurf (AH-StatDV)

Aufgrund des Inkrafttretens der neuen EBS-Verordnung für den Bereich Außenhandel im Jahr 2022 entfällt die bisherige europäische Rechtsverordnung zur Außenhandelsstatistik. Folgen der fehlenden Rechtsgrundlage wäre auch der Wegfall der Erhebung der Eingänge im Intrahandel und die ungeprüfte Übernahme der Partnerdaten. Deshalb sind das neue nationale Gesetz zur Außenhandelsstatistik und die Änderung der AH-Durchführungsverordnung notwendig. Diese geplanten Spiegelstatistiken hätten zwar eine wesentliche Entlastung der Berichtseinheiten zur Folge, aber für methodische gesicherte Aussagen werden sicherlich zumindest zwei Jahresergebnisse des Außenhandels benötigt. Dann erst können die Auswirkungen unterschiedlicher Revisionsverfahren, Erfassungsschwellen und Geheimhaltungsmethoden in den Mitgliedstaaten bewertet werden.

Die zusätzlich geforderte Übermittlung der Umsatzsteuer-Identnummer des Partnerunternehmens führt bis zur endgültigen Einführung der Spiegelstatistiken allerdings zu einer Mehrbelastung der Berichtseinheiten. Ihre Eignung zur Sicherstellung der ansonsten fehlenden Bundeslandzuordnung bei den Importen aus den Mitgliedsländern müssen die Untersuchungen ergeben. Ohnehin ist das berechtigte Interesse der Bundesländer an Außenhandelsdaten im Gesetzentwurf kaum genannt, weshalb von den statistischen Ämtern der Länder vorgeschlagen wird, im §15 des AHStatG folgenden Absatz (7) anzufügen:

"(7) Das Statistische Bundesamt übermittelt den statistischen Ämtern der Länder die Einzeldatensätze für ihr Land für Sonderaufbereitungen auf regionaler Ebene."

In Art. 1 § 16 wird der Datenaustausch des Statistischen Bundesamtes mit der Deutschen Bundesbank geregelt. Wichtig ist hierbei die Einschränkung, dass der Datenaustausch allein zu statistischen Zwecken (Außenhandelsstatistik, Zahlungsbilanzstatistik) und an das damit beauftragte Personal zu erfolgen hat. Zu begrüßen ist die Nutzung von Verwaltungsdaten der Zoll- und der Finanzämter zur Steigerung der Effizienz und Plausibilität der Außenhandelsstatistik.

Aus rechtlicher Sicht sei speziell auf folgende Aspekte verwiesen:

Die Anordnung der – weitergehenden – Auskunftspflicht in § 9 Abs. 2 erscheint problematisch. Insoweit steht zu befürchten, dass, sofern diese Fassung wirksam wird, Auskunftspflichtige in anderen Erhebungen geneigt sind, Rückfragen nicht (mehr) zu beantworten, da eine spezifische Erstreckung der Auskunftspflicht auf Rückfragen den statistischen Fachgesetzen bisher fremd sind. Im Wege der systematischen Interpretation wäre zu besorgen, dass die bisher als Generalklausel interpretierbare Vorgabe in § 15 Abs. 1 Satz 2 BStatG („...zur Beantwortung der ordnungsgemäß gestellten Fragen verpflichtet“ – also auch der „Nachfragen“) sich künftig nicht (mehr) auf Nachfragen beziehen lässt. Wenn man eine spezifische Anordnung der Auskunftspflicht auch für Nachfragen, die fachlich regelmäßig geboten sind, normieren will, scheint die Anpassung von § 15 Abs. 1 BStatG um eine entspre-

chende Formulierung zur Vermeidung von Friktionen mit dem Erhebungsgeschäft im Übrigen näherliegend.

Hinsichtlich der Datenübermittlung zum StBA nach § 12 Abs. 4 erscheint fraglich, wie dies mit der generell bestehenden Auskunftspflicht in Einklang zu bringen ist. Sofern Daten aus Datenübermittlungen vorliegen, dürfte eine Abforderung beim Auskunftspflichtigen im Lichte der Verhältnismäßigkeit jedenfalls nicht unproblematisch sein. Insoweit passt auch die Fassung der Begründung gegenwärtig nicht zum Regelungsgehalt.

Ob die Verordnungsermächtigungen in § 18 in jedweder Facette die Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 GG hinsichtlich der Bestimmung von Inhalt, Zweck und Ausmaß einhält, erscheint angesichts der teils sehr weiten Umfänge (z. B. Nr. 12) zweifelhaft.

Die Erhöhung der möglichen Geldbuße über den Regelbetrag von 5 000 EUR nach § 23 Abs. 3 BStatG hinaus erscheint angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der einzelnen Auskünfte sinnvoll. Diese Sinnhaftigkeit ist aber auch bei weiteren Erhebungen gegeben, bei denen die bisher maximale Bußgeldhöhe nur noch schwer als angemessene Sanktion einzustufen ist. Aus diesem Grund erscheint die Anpassung von § 23 Abs. 3 BStatG auf den neuen Grenzbetrag sinnvoller, wodurch § 19 zugunsten einer angepassten Formulierung der ohnehin zu ändernden Vorschrift in § 23 Abs. 3 BStatG (vgl. Art. 2 Nr. 1 des GesE) entfallen könnte (siehe nachfolgende Ausführungen zu Art. 2 des GesE).

Ferner sei zu Art. 1 des GesE auf zwei redaktionelle Fehler hingewiesen:

- In § 2 Abs. 4 des AHStatG müsste es richtig heißen: "(4) Nicht-Unionswaren sind Waren, die nicht von Absatz 3 erfasst werden." (nicht Absatz 4).
- In § 2 Abs. 8 ist das Komma durch einen Punkt zu ersetzen.

Zu Art. 2 des GesE – Änderung des Bundesstatistikgesetzes

Die Anpassungen des BStatG sind insgesamt zu begrüßen. Vorzugswürdig erscheint gegenüber der gegenwärtig verfolgten Systematik jedoch die generelle Anhebung der maximal möglichen Geldbuße. Art. 2 Nr. 1 könnte danach wie folgt gefasst werden:

„In Absatz 3 wird das Wort ‚fünftausend‘ durch das Wort ‚fünfzigtausend‘ ersetzt.“

Zu Art. 3 des GesE – Gesetz zur Prüfung von Daten multinationaler Unternehmensgruppen zur Sicherung der Qualität der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und der Wirtschaftsstatistiken (Qualität-VGR und WS-Gesetz – QVWSG)

Das QVWSG – Artikel 3 des vorliegenden Gesetzentwurfs – zielt auf die Qualitätsverbesserung der Behandlung von multinationalen Unternehmensgruppen (MUG) in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und den Wirtschaftsstatistiken ab. Es soll die rechtlichen Grundlagen für den Austausch von Mikrodaten über MUG zwischen verschiedenen

Statistikproduzenten schaffen und das Ende 2021 auslaufende QVG ablösen. Im Einzelnen regelt es folgende Sachverhalte:

- Aufgabe der Untersuchung von MUG durch das Statistische Bundesamt (in Zusammenarbeit mit den Statistischen Ämtern der Länder, der Deutschen Bundesbank und sonstigen Statistikproduzenten) (§ 1),
- Übermittlung von Mikrodaten für Einheiten von MUG durch die statistischen Ämter der Länder, die Deutsche Bundesbank und die sonstigen Statistikproduzenten aus von ihnen erstellten Wirtschaftsstatistiken an das Statistische Bundesamt (§ 3),
- Zusammenführung der übermittelten Mikrodaten mit zentral durch das Statistische Bundesamt erhobenen und anderen Daten (§ 3),
- Verarbeitung und gegenseitiger Austausch der zusammengeführten Daten sowie der Prüfergebnisse durch das Statistische Bundesamt, die Statistischen Ämter der Länder, die Deutsche Bundesbank und die sonstigen Statistikproduzenten zur Klärung von Inkohärenzen in den betroffenen Datensätzen (§ 3),
- Auskunftserteilung der MUG bei nicht aufklärbaren Inkohärenzen gegenüber dem Statistischen Bundesamt (in Zusammenarbeit mit den Statistischen Ämtern der Länder, der Deutschen Bundesbank und den sonstigen Statistikproduzenten) (§ 4),
- Übermittlung der Erkenntnisse aus MUG-Befragung durch das Statistische Bundesamt an die Statistischen Ämter der Länder, die Deutsche Bundesbank und die sonstigen Statistikproduzenten zur Beseitigung von Inkohärenzen in den Wirtschaftsstatistiken (§ 4),
- Möglichkeit des internationalen Datenaustauschs (§ 5).

Die Zielstellung des Gesetzentwurfs wird aus fachlicher Sicht ausdrücklich begrüßt und unterstützt. Für die Qualität und Zuverlässigkeit der VGR und der zugrundeliegenden Wirtschaftsstatistiken ist eine korrekte Erfassung von MUG von enormer Bedeutung. Konzerninterne Umstrukturierungen und Verlagerungen bei großen MUG über nationale Grenzen hinweg können erhebliche statistische Auswirkungen haben, die Aussagekraft wichtiger Wirtschaftsindikatoren gefährden (z. B. BIP, BNE) und dadurch letztlich eine Vielzahl politischer Entscheidungen beeinflussen – sowohl im bundesdeutschen als auch im europäischen Rahmen. Dies wird i. R. d. Gesetzesbegründung hinreichend gewürdigt.

Um die Qualität der einbezogenen statistischen Daten über MUG zu verbessern und mögliche Inkohärenzen zu identifizieren, müssen vorhandene Mikrodaten statistikübergreifend geprüft werden dürfen. Für eine Zusammenführung bereits existierender, aber aus unterschiedlichen Quellen stammender MUG-Daten sowie deren Analyse fehlte bisher allerdings eine ausreichende gesetzliche Grundlage. Der vorliegende Gesetzentwurf schafft eine solche Grundlage.

Darüber hinaus ermöglicht der Gesetzentwurf zur Beseitigung von Inkohärenzen die Befragung der deutschen Entscheidungseinheit einer MUG. Diese Befragungen, für die eine Auskunftspflicht seitens der MUG besteht, sollen vom Statistischen Bundesamt koordiniert werden. Die zentrale Zuständigkeit des Statistischen Bundesamts wird grundsätzlich als sinnvoll und zielführend angesehen. Dennoch ist es aus Sicht des Statistischen Landesamts unabdingbar, dass – wie in § 4 auch vorgesehen – das Statistische Bundesamt verpflichtet ist, einerseits „dem statistischen Amt des Landes, in dem die deutsche Entscheidungseinheit der Unternehmensgruppe ihren Sitz hat, die Mitwirkung bei der Durchführung der Befragung zu

ermöglichen“ (Absatz 1) und andererseits „die Auskünfte [aus der Befragung] an die statistischen Ämter der Länder [...] zu übermitteln“ (Absatz 3). Nur so wird die regionale Expertise der Statistischen Landesämter genutzt, werden deren gute Kontakte zu den betroffenen Unternehmensgruppen nicht beeinträchtigt und können Inkohärenzen in den regionalen Wirtschaftsstatistiken behoben werden. Aus Sicht der Statistischen Ämter der Länder wären hier noch konkretere Formulierungen im Gesetz zu begrüßen. Dies betrifft im § 4 Abs. (1) das Festschreiben einer einvernehmlichen Koordinierung und verpflichtenden Zusammenarbeit bei der Befragung von betroffenen Unternehmensgruppen zwischen dem Statistischen Bundesamt und den Landesämtern und sollte die Möglichkeit einschließen, dass ein Statistisches Landesamt selbst diese Befragung einer Unternehmensgruppe mit Sitz der Entscheidungseinheit in diesem Bundesland durchführen kann. Diese Konkretisierung hätte zur Folge, dass die in Abs. (3) festgehaltene Verpflichtung des Statistischen Bundesamtes auch für das jeweilige Statistische Amt des die Befragung federführend durchführenden Landes zu erweitern wäre.

Aus rechtlicher Sicht ist festzuhalten, dass die klare Aufgabenzuweisung an das StBA in § 1 zu begrüßen ist. Im Bereich von § 3 ist ebenfalls zu begrüßen, dass Austauschregelungen von Daten und Prüfergebnissen normiert werden. Hier ist indes gegenwärtig nur die reine Befugnis, aber keine Verpflichtung der Bereitstellung von Daten bzw. Prüfergebnissen innerhalb des statistischen Verbundes vorgesehen. Letzteres wäre grundsätzlich anzustreben.

Ferner sei noch auf einen redaktionellen Fehler im Begründungsteil A des GesE hingewiesen: In der Zwischenüberschrift zu Vorgabe 13 müsste es richtig lauten (S. 38):

„Fallbearbeitung in den Statistischen Landesämtern [...]“ und nicht „Fallbearbeitung im Statistischen Bundesamt [...]“.

Zu Art. 4 des GesE – Gesetz über die Verwendung von Verwaltungsdaten zur Modernisierung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und sonstiger Gesamtsysteme statistischer Daten für Bundeszwecke (Gesamtrechnungen-Modernisierungsgesetz – GRModG)

Eine Anwendung des § 5a BStatG ist nur für Bundesstatistiken und nicht für die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und sonstige Gesamtsysteme statistischer Daten für Bundeszwecke nach § 3 Abs. 1 Nr. 13 BStatG zulässig. Diese Regelungslücke soll durch den Gesetzentwurf geschlossen werden, welcher eine dem § 5a BStatG entsprechende Regelung für die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und sonstige Gesamtsysteme statistischer Daten für Bundeszwecke vorsieht. Hinsichtlich § 4 sollte jedoch ein Vorschlag der Statistischen Ämter der Länder – in Anlehnung an die zuletzt angeregte Präzisierung von § 5a BStatG aufgegriffen und – sprachlich angepasst – wie folgt formuliert werden:

„Das Statistische Bundesamt übermittelt Verwaltungsdaten nach § 3 an die Statistischen Ämter der Länder zum Zweck der methodischen Weiterentwicklung sowie zur Verbesserung und Sicherung der Qualität der Ergebnisse Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen und sonstiger Gesamtsysteme statistischer Daten der Länder.“

Mit dieser Ergänzung wäre gewährleistet, dass auch auf dem Gebiet der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und sonstiger Gesamtsysteme die Statistischen Ämter der Länder ihre gesetzlich verankerte Mitwirkungsmöglichkeit an der Weiterentwicklung effektiv nutzen können und ihnen künftig konkrete Informationen zu den im Statistischen Bundesamt für

Zwecke der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen vorliegenden Verwaltungsdaten verfügbar sind.

Zu Art. 5 des GesE – Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Gegen diese formalen Bestimmungen bestehen keine durchgreifenden Bedenken.

Abschließend sei festgehalten, dass im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen bisher lediglich für das mit Art. 3 des vorliegenden Gesetzentwurfs vorgesehene QVWSG eine Kostenkalkulation durch die Statistischen Ämter der Länder erfolgte. Aufgrund des gegenwärtig sehr geringen Anteils multinationaler Unternehmensgruppen in Sachsen sind die mit der späteren Einführung dieses Gesetzes verbundenen personellen Mehraufwendungen jedoch vergleichsweise überschaubar.