

Entwicklungen in der amtlichen Statistik

FRIBS – die neue EU-Rahmenverordnung zur Unternehmensstatistik und ihre Auswirkungen auf die deutschen Unternehmensstatistiken

von Ingo Koltzk

Das Europäische Statistische System (ESS) verfolgt mit dem Projekt FRIBS (Framework Regulation Integrating Business Statistics) ein Gesetzesvorhaben, das alle rechtlichen Vorgaben für die Unternehmensstatistiken zusammenfassen soll. Die veränderte Rechtsarchitektur soll die Auswertungsmöglichkeiten bestehender Statistiken flexibilisieren und die Anpassungszeiten der Unternehmensstatistik auf Bedarfsänderungen der Nutzer deutlich verkürzen. Dabei sollen die berichtspflichtigen Unternehmen unter Einhaltung eines vorgegebenen Qualitätsniveaus entlastet werden.

Hin zu einem integrierten Ansatz für Unternehmensstatistiken

Die Unternehmensstatistiken sind neben den Sozial- sowie Agrar- und Umweltstatistiken eine der drei Säulen der künftigen Struktur des ESS. Zur Weiterentwicklung und Vereinfachung von Unternehmensstatistiken hat das Statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat) im Jahr 2012 ein Projekt gestartet, mit dem eine einheitliche Rahmengesetzgebung für die einzelnen Teilbereiche der Unternehmensstatistik koordiniert und in die ESS-Vision eingepasst werden.

Warum ist das erforderlich? Zur Beantwortung dieser Frage wird zunächst der Ausgangspunkt für die Schaffung eines einheitlichen Rahmens für die Unternehmensstatistiken betrachtet.

Die deutsche Unternehmensstatistik war und ist durch primärstatistische Erhebungen und umfangreiche Bereichszählungen geprägt. Das bedeutet, die Unternehmensstatistik besteht aus Einzelstatistiken, die kein konsistent angelegtes Gesamtsystem bilden. Die europäischen Unternehmensstatistiken werden gegenwärtig auf eine Weise erstellt, welche die Bündelung und Anpassung der nationalen Datenbedarfe in Abstimmung mit den europäischen Datenanforderungen bezogen auf spezifische Wirtschaftsbereiche erforderlich machen. Hierbei wird das Fehlen einheitlicher Definitionen und Merkmale bemängelt. Das führt zu Inkonsistenzen bei der Erstellung der europäischen Unternehmensstatistiken, zu einer ineffizienten und unflexiblen Produktion sowie letztendlich zu uneinheitlichen Ergebnissen und damit zu unzufriedenen Nutzenden. Hier setzt der Vorschlag der EU-Kommission für eine Verordnung über europäische Unternehmensstatistiken zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 184/2005¹ und zur Aufhebung von zehn Rechtsakten im Bereich Unternehmensstatistiken an.

Die Europäische Union (EU) steckt den methodischen und rechtlichen Rahmen ab

Eurostat hat dazu ein Rahmenkonzept für die gesamte Unternehmensstatistik mit dem Namen „Framework Regulation Integrating Business Statistics“ (FRIBS) erarbeitet.

Mit dieser Initiative werden die bisherigen Einzelverordnungen in ein einziges Rahmengesetz integriert. Die Zielsetzungen bestehen in:

- der Schaffung eines in sich geschlossenen Bezugsrahmens für die europäischen Unternehmensstatistiken über alle Wirtschaftsbereiche,
- der Rationalisierung hinsichtlich der Vereinheitlichung der Arbeitsprozesse und damit einer kosteneffizienten und modernen Datenproduktion für die Statistischen Ämter,
- der Reduzierung des Verwaltungsaufwandes für die Unternehmen,
- einer größeren Flexibilität der Statistiken und Vergleichbarkeit der Ergebnisse,
- einer schnelleren Reaktion auf sich ändernde Nutzerbedarfe und
- einer gleichzeitigen Erhöhung der Konsistenz und Qualität der Unternehmensstatistiken.

Ein weiteres Ziel der geplanten FRIBS-Verordnung ist die Bereitstellung relevanter Daten zur Evaluierung politischer Maßnahmen der EU, z. B. zur Förderung des Wirtschaftswachstums, der Schaffung von Arbeitsplätzen, der Wettbewerbsfähigkeit von Forschung und Innovation, des digitalen Binnenmarktes und zur Anpassung an neue Gegebenheiten, wie den Folgen der Globalisierung.

Auswirkungen von FRIBS

Die Umsetzung der FRIBS-Verordnung ist mit erheblichen Änderungen der Statistikproduktion in einigen Wirtschaftsbereichen verbunden.

Mit der FRIBS-Initiative hat Eurostat inhaltliche Schwerpunkte für die Modernisierung der Unternehmensstatistiken vorgelegt. Potenziell sind von FRIBS in Deutschland zurzeit 53 Einzelstatistiken direkt oder indirekt betroffen. Davon fallen 31 Statistiken in den Zuständigkeitsbereich der Statistischen Ämter der Länder; 22 werden als zentrale Statistiken vom Statistischen Bundesamt durchgeführt.

¹ Verordnung (EG) Nr. 184/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Januar 2005 betreffend die gemeinschaftliche Statistik der Zahlungsbilanz, des internationalen Dienstleistungsverkehrs und der Direktinvestitionen (ABl. L 035, 8.2.2005, S. 23)

Die nachfolgenden wichtigsten Neuerungen geben einen Überblick über die geplanten Änderungen und die voraussichtlichen Auswirkungen von FRIBS auf die Unternehmensstatistiken:

- Ausweitung der Dienstleistungsstatistik durch die Erfassung zusätzlicher Wirtschaftsbereiche,
- Einführung eines Dienstleistungsproduktionsindex,
- Vereinheitlichung der Periodizität sowie der Nachweis von Ergebnissen für die fachliche Einheit (KAU – kind of activity unit) in den Konjunkturstatistiken,
- Änderungen in der Produktionsstatistik,
- Einführung einer Statistik über globale Wertschöpfungsketten in dreijährlichem Rhythmus,
- Modernisierung der Intrahandelsstatistik.

Auswirkungen von FRIBS auf die Dienstleistungsstatistiken

Für die Statistiken im Dienstleistungsbereich wird die geplante EU-Rahmenverordnung FRIBS weitreichende Folgen haben. Bei der Struktur- und der Konjunkturstatistik im Dienstleistungsbereich sehen die Pläne von Eurostat gravierende Änderungen bei den Berichtspflichten vor. Mit diesen Änderungen werden folgende Ziele verfolgt:

- Ausweitung des Erfassungsbereiches (Struktur und Konjunktur),
- zusätzliche Untergliederungen und Variablen bei den Vorergebnissen (Struktur),
- zusätzliche Untergliederungen und Variablen bei den endgültigen Ergebnissen (Struktur),
- Verkürzung der Periodizität von vierteljährlich auf monatlich (Konjunktur),
- Einführung von preisbereinigten Umsatzindizes (Konjunktur).

Die wesentlichsten Änderungen können wie folgt zusammengefasst werden. Bei der Konjunkturstatistik (unterjährig) im Dienstleistungsbereich sollen neben den bisher befragten Wirtschaftsbereichen die Abteilungen 68 Grundstücks- und Wohnungswesen sowie 77 Vermietung von beweglichen Sachen und die Gruppen 81.1 Hausmeisterdienste sowie 81.3 Garten und Landschaftsbau zusätzlich erfasst werden. Bei der Strukturstatistik (jährlich und mehrjährig) ist die zusätzliche Erfassung der Abschnitte P – Erziehung und Unterricht, Q – Gesundheits- und Sozialwesen, R – Kunst, Unterhaltung und Erholung sowie der Abteilung S96 Erbringung von sonstigen überwiegend persönlichen Dienstleistungen geplant (Tabelle 1). Für den Wirtschaftsabschnitt K – Erbringung von

1 | Erweiterung der Strukturstatistiken durch FRIBS

Liste der neuen Wirtschaftsgruppen, für die nach FRIBS Angaben zu liefern sind

Wirtschaftsabschnitt	WZ-Nr.	Bezeichnung
K Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	K66.2	Mit Versicherungsdienstleistungen und Pensionskassen verbundene Tätigkeiten
P Erziehung und Unterricht	P85.1	Kindergärten und Vorschulen
	P85.2	Grundschulen
	P85.3	Weiterführende Schulen
	P85.4	Tertiärer und post-sekundärer, nicht tertiärer Unterricht
	P85.5	Sonstiger Unterricht
	P85.6	Erbringung von Dienstleistungen für den Unterricht
Q Gesundheits- und Sozialwesen	Q86.1	Krankenhäuser
	Q86.2	Arzt- und Zahnarztpraxen
	Q86.9	Gesundheitswesen a. n. g.
	Q87.1	Pflegeheime
	Q87.2	Stationäre Einrichtungen zur psychosozialen Betreuung, Suchtbekämpfung u. Ä.
	Q87.3	Altenheime; Alten- und Behindertenwohnheime
	Q87.9	Sonstige Heime (ohne Erholungs- und Ferienheime)
	Q88.1	Soziale Betreuung älterer Menschen und Behinderter
	Q88.9	Sonstiges Sozialwesen (ohne Heime)
R Kunst, Unterhaltung und Erholung	R90.0	Kreative, künstlerische und unterhaltende Tätigkeiten
	R91.0	Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten
	R92.0	Spiel-, Wett- und Lotteriewesen
	R93.1	Erbringung von Dienstleistungen des Sports
	R93.2	Erbringung von sonstigen Dienstleistungen der Unterhaltung und Erholung
S Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	S96.0	Erbringung von sonstigen überwiegend persönlichen Dienstleistungen

Finanz- und Versicherungsdienstleistungen sind zusätzliche, möglichst lückenlose Daten zur Erfüllung der EU-Anforderungen zu liefern. Die Verkürzung der Periodizität bei der Konjunkturstatistik sieht die Umstellung von einer quartalsweisen auf eine monatliche Lieferung der Ergebnisse zu den Umsätzen der übrigen Dienstleistungen vor, jedoch nicht zur Anzahl der Beschäftigten. Auch der neu zu entwickelnde und zu berechnende Dienstleistungsproduktionsindex soll monatlich geliefert werden. Die größte Herausforderung ist die Verwendung der fachlichen Einheit (KAU) anstatt des Unternehmens als Darstellungseinheit im Sinne einer rechtlichen Einheit. Für das Unternehmensregister (URS) als Auswertungsinstrument für die Unternehmensdemografie sind Erweiterungen dahingehend geplant, dass eine vierteljährliche Datenübermittlung zu Gewerbeanmeldungen und Insolvenzen an Eurostat erfolgen wird sowie Informationen auf regionaler Ebene zur Verfügung stehen sollen. Als neue Variable sollen „Investitionen in Maschinen und Ausrüstung“ bei den Endergebnissen der Strukturhebung im Dienstleistungsbereich eingeführt werden.

Auswirkungen von FRIBS auf die Statistiken des Produzierenden Gewerbes

Die voraussichtlichen Auswirkungen von FRIBS auf die Statistiken im Produzierenden Gewerbe sind nicht so umfangreich wie im Dienstleistungsbereich. Als wichtigste Maßnahme für die Erhebung sind die Ausweitung der Saisonbereinigung und die Umstellungen im PRODCOM² relevant. Mit FRIBS werden Kalender- und/oder Saisonbereinigungen in 79 Wirtschaftszweigen verpflichtend, das heißt, Effekte wie die Zahl der Verkaufstage, der Feiertage, usw. werden aus den Messzahlen herausgerechnet. Für die nationale Umsetzung sind insgesamt 20 Einzelmaßnahmen für das Produzierende Gewerbe identifiziert. Darüber hinaus wird seitens des Statistischen Bundesamtes geprüft, inwieweit die Einführung der fachlichen Einheit (KAU) als Darstellungseinheit und die Erweiterungen der Erfassungsbereiche in den Dienstleistungsstatistiken Änderungen bei den Erhebungen des Produzierenden Gewerbes erforderlich machen.

Für den produzierenden Bereich gilt, dass alle ihn betreffenden Maßnahmen des Projektes FRIBS in der bestehenden Konjunkturerhebung im produzierenden Bereich entweder bereits abgedeckt (z. B. Periodizität der Erhebung) oder aus faktischen Gründen nicht mehr steigerungsfähig sind, wie etwa die weitere Verkürzung der Meldefristen.

Die Ausweitung des Erfassungsbereiches auf die Marktproduzenten der Dienstleistungsbereiche P-R und S96 stellt eine sinnvolle Ergänzung zum derzeitigen Angebot dar. Im Vordergrund stehen aus methodischer Sicht dabei Überlegungen der Nutzung von Verwaltungsdaten sowie Schätzverfahren. Allerdings zeichnet sich bereits jetzt ab, dass die Erfüllung der von der EU geplanten neuen sich ausweitenden Datenanforderungen ohne

einen Verzicht auf die Ausweitung primärstatistischer Erhebungen nicht realisierbar ist. Ein hoher Mehraufwand bei Bund und Ländern ist durch die Ausweitung des Erfassungsbereiches bei den Konjunktur- und Strukturstatistiken zu erwarten. Der Umstieg auf das neue Einheitenkonzept wird ebenfalls nicht ohne größere Mehrbelastung zu bestreiten sein.

Sowohl für die Auskunft gebenden Unternehmen als auch für die Statistikproduzenten bedeutet die Umsetzung von FRIBS einen hohen Aufwand. Der dem Amt für Statistik Berlin-Brandenburg entstehende Mehrbedarf wurde im Rahmen der Folgekostenabschätzung (Impact Assessment) für FRIBS ermittelt.

Problematische Aspekte von FRIBS

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt können noch nicht für alle vorgesehenen Veränderungen Lösungen präsentiert werden. Die Frage, wie das neue Konzept in Deutschland praktisch umgesetzt wird, ist derzeit noch weitgehend unklar. Problematische Aspekte von FRIBS sind:

- Die Erweiterung des Erfassungsbereiches der Unternehmensstatistiken um weitere Wirtschaftszweige, wie z. B. sonstige Dienstleistungen, steht konträr zum Ziel der Entlastung der Auskunftspflichtigen.
- Kosten und belastungsträchtige Inhalte sollen bei FRIBS mit Kommissionsrechtsakten (delegierte Rechtsakte) geregelt werden.
- Zur Umsetzung der Datenanforderungen sind in Deutschland auf nationaler Ebene Gesetzesänderungen notwendig, um den erweiterten Erfassungsbereich befragen zu können.
- Die Forderungen der EU sind mit erheblichen Ausweitung der Unternehmensstatistik im Dienstleistungsbereich verbunden. Der voraussichtliche Mehrbedarf wurde im Impact Assessment für FRIBS kalkuliert, wobei die Fragen der Finanzierung für die Umsetzung bisher ungeklärt sind.
- Die Anwendung des EU-Unternehmensbegriffs in den Unternehmensstatistiken ist inhaltlich unabhängig von FRIBS. Die Anwendung des EU-Unternehmensbegriffs mit der Umstellung auf die Darstellungseinheit „fachliche Einheit (KAU)“ und von FRIBS sind jedoch zeitlich parallel umzusetzen.
- In der Diskussion befindet sich der Punkt, ob nur marktwirtschaftliche Tätigkeiten oder auch nicht-marktwirtschaftliche Tätigkeiten im Sinne von öffentlichen Gütern nachzuweisen sind.

PRODCOM ist ein System zur Sammlung und Verbreitung von Statistiken über die Produktion von Gütern. Der Begriff leitet sich ab aus der französischen Version „PRODUCTION COMMUNAUTAIRE“ (Gemeinschaftliche Produktion) für Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden und Herstellung

von Waren: Sektionen B und C der Statistischen Systematik der Europäischen Union (NACE 2). Die Prodcum-Produktionsstatistiken basieren auf der als PRODCOM-Liste bezeichneten Produkt-Klassifikation, die etwa 3 900 Güterkategorien beinhaltet.

Aktueller Beratungsstand für die europäische Gesetzgebung

Mit FRIBS wird das Ziel verfolgt, ein einheitliches System der Unternehmensstatistik über alle Einzelstatistiken in den unterschiedlichen Wirtschaftsbereichen zu schaffen. Mittels eines höheren Grades an Standardisierungen sollen einerseits Synergieeffekte erreicht werden und andererseits dürften durch das einheitliche System schnellere Reaktionen ermöglicht werden, um sich zukünftig besser an veränderte Informationsbedarfe anpassen zu können.

Anfang 2018 kann zum Beratungsstand zu FRIBS angemerkt werden, dass die offizielle Gesetzesinitiative durch die Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament übermittelt wurde. Im März 2017 fand eine erste Befassung im Bundesrat statt. Derzeit ist Eurostat der Auffassung, dass die Rahmenverordnung zu FRIBS bis Ende 2018 verabschiedet wird. Damit wäre eine Anwendung ab 2019 möglich. Nach derzeitigem Terminplan sollen die ersten Datenlieferungen an Eurostat bei den Strukturstatistiken für das Berichtsjahr 2018 im Frühjahr 2020 erfolgen. Die Lieferung der Angaben gemäß den Vorgaben von FRIBS für die Konjunkturstatistiken ist ab dem Berichtsmonat Januar 2023 vorgesehen. Gleichzeitig werden die Konjunkturstatistiken im Jahr 2023 auf das Basisjahr 2020 umgestellt. Für die notwendigen Rückrechnungen sind die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder bei den Konjunkturstatistiken ab Berichtsmonat Januar 2020 auf die Angaben gemäß FRIBS angewiesen.

Die erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen für eine Datengewinnung ab Januar 2020 wurden durch Arbeitsgremien der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder bereits in Angriff genommen.

Ingo Koltzk leitet die Abteilung *Wirtschaftsbereiche und Unternehmen* des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.