

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Fachpresse: ja

Wirtschaftsverwaltungsrecht einschließlich des Spielbankenrechts und des Wett- und Lotterierechts, des Ladenschlussrechts und des Arbeitszeitrechts

Rechtsquelle/n:

GG	Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1
DIStatG	§§ 1, 2, 5
BStatG	§§ 1, 15 Abs. 1

Titelzeile:

Heranziehung zur Dienstleistungsstatistik

Stichworte:

Auskunft; Auskunftserteilung; Auskunftspflicht; Auswahlermessen; Befragung; Berufsausübungsfreiheit; Bundesstatistik; Dienstleistungsstatistik; Erforderlichkeit; Erhebungseinheit; Ermessen; Gleichbehandlungsgrundsatz; Rotation; Statistik; Stichprobe; Totalschicht; Verhältnismäßigkeit; Unternehmensleiter.

Leitsätze:

1. Der Zweck von Stichprobenerhebungen für die Bundesstatistik wird verfehlt, wenn das Verfahren zur Auswahl der auskunftspflichtigen Unternehmen allein auf die Erzielung optimaler, möglichst genauer Ergebnisse und nicht darauf ausgerichtet wird, bezogen auf den jeweiligen Verwendungszweck hinreichend repräsentative Ergebnisse zu erzielen.
2. Für die Festlegung der danach notwendigen Ergebnisgenauigkeit kommt der Erhebungsbehörde ein fachwissenschaftlicher Einschätzungsspielraum zu.
3. Das Gleichbehandlungsgebot gebietet bei Stichprobenerhebungen die Anwendung eines Auswahlverfahrens, das die Belastung möglichst gleichmäßig auf die Auskunftspflichtigen verteilt und allen Unternehmen die Chance bietet, an einer Rotation teilnehmen zu können. Totalschichten sind allenfalls dann zulässig, wenn und soweit sie zwingend notwendig sind, um noch hinreichend repräsentative Ergebnisse erzielen zu können.
4. Die Rüge einer schlechthin nicht mehr hinnehmbaren Gesamtbeeinträchtigung der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit von Unternehmen bestimmter Art und Größe durch eine Vielzahl von Auskunfts-, Berichts- und Dokumentationspflichten ("additive



Grundrechtseingriffe") bedarf besonderer Darlegung (im Anschluss an BVerfG, Beschluss vom 13. September 2005 - 2 BvF 2/03 - BVerfGE 114, 196 <247 f.>).

Urteil des 8. Senats vom 15. März 2017 - BVerwG 8 C 6.16

- I. VG Koblenz vom 1. Juli 2015
Az: VG 2 K 581/14.KO
- II. OVG Koblenz vom 16. Dezember 2015
Az: OVG 10 A 10746/15



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 8 C 6.16
OVG 10 A 10746/15

Verkündet
am 15. März 2017

...
Geschäftsstellenverwalterin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 15. März 2017
durch den Vizepräsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Dr. Christ,
die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Dr. Held-Daab, Hooch und
Dr. Rublack sowie den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Seegmüller

für Recht erkannt:

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz
vom 16. Dezember 2015 wird geändert. Die Berufung des
Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts
Koblenz vom 1. Juli 2015 wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger wendet sich gegen die Heranziehung zur Dienstleistungsstatistik. Die Dienstleistungsstatistik ist eine Bundesstatistik, welche die Entwicklung der wirtschaftlichen Tätigkeit im Dienstleistungsbereich darstellt und jährlich als Stichprobe erhoben wird.
- 2 Mit Bescheid vom 18. März 2014 zog das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz (im Folgenden: Statistisches Landesamt) den Kläger in seiner Funktion als vertretungsberechtigter Vorstand einer gemeinnützigen Baugenossenschaft zur Erteilung von Auskünften über sein Unternehmen für die Dienstleistungsstatistik 2012 heran. Seinen Widerspruch wies das Statistische Landesamt mit Widerspruchsbescheid vom 16. Mai 2014 zurück. Darin führte es aus, zur Erzielung repräsentativer Ergebnisse würden durchschnittlich bundesweit 15 % der

Unternehmen und Einrichtungen befragt. Die Auswahl der in die Stichprobe einzubeziehenden Unternehmen erfolge zufällig nach einem wissenschaftlich anerkannten Verfahren, das bundeseinheitlich zur Anwendung komme. Vor der Stichprobenziehung werde die Auswahlgesamtheit der Unternehmen nach Ländern, Wirtschaftszweigen und Umsatzgrößenklassen in Schichten untergliedert. In jeder dieser Schichten werde eine separate Zufallsstichprobe gezogen. Das Unternehmen des Klägers habe sich in einer Größenklasse befunden, in der von 21 verfügbaren Unternehmen sämtliche 21 Unternehmen gezogen worden seien. Es gehöre deshalb einer so genannten Totalschicht an, in der keine Rotation (systematischer Austausch der Erhebungseinheiten) erfolge.

- 3 Der Kläger hat gegen diese Bescheide Anfechtungsklage erhoben. Nachdem die Vertreterin des Beklagten in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht die angefochtenen Bescheide für gegenstandslos erklärt hatte, hat er seine Klage als Fortsetzungsfeststellungsklage weiterverfolgt. Das Verwaltungsgericht hat mit Urteil vom 1. Juli 2015 festgestellt, dass der Bescheid vom 18. März 2014 und der Widerspruchsbescheid vom 16. Mai 2014 rechtswidrig gewesen sind. Den Kläger als Vertreter eines Unternehmens, das einer so genannten Totalschicht angehöre und bei gleichbleibenden Verhältnissen keine Chance habe, künftig verschont zu werden, zum zehnten Mal in Folge zur Auskunftserteilung heranzuziehen, entbehre einer Rechtsgrundlage.
- 4 Mit Urteil vom 16. Dezember 2015 hat das Oberverwaltungsgericht das Urteil des Verwaltungsgerichts geändert und die Klage abgewiesen. Der Kläger sei als geschäftsführender Vorstand der Genossenschaft nach § 5 und § 15 Bundesstatistikgesetz (BStatG) i.V.m. § 5 Abs. 1 Dienstleistungsstatistikgesetz (DStatG) auskunftspflichtig. Die Einbeziehung der Genossenschaft in die Dienstleistungsstatistik für das Kalenderjahr 2012 sei nicht zu beanstanden. Der Beklagte habe die gesetzlich festgelegte Höchstzahl der heranzuziehenden Unternehmen von bundesweit 15 % eingehalten und die Erhebung als Stichprobe durchgeführt. Weiterhin gebiete das Gesetz die Auswahl der Erhebungseinheiten nach mathematisch-statistischen Verfahren und verlange die Entwicklung eines Auswahlverfahrens und von Auswahlgrundsätzen durch die Behörde. Das Statistische Landesamt habe das der Behörde dabei eingeräumte Auswähler-

messen fehlerfrei ausgeübt. Seine Vorgehensweise werde insbesondere dem Zweck der Ermessensermächtigung gerecht. Die Bildung von Schichten mit unterschiedlichen Auswahlätzen sei grundsätzlich unbedenklich, weil sie eine hohe Qualität der Ergebnisse sichere. Ebenso sei die Schichtung nach Ländern, Wirtschaftszweigen und Umsatzgrößenklassen sachgerecht und ermessensfehlerfrei. Auch die Bildung von Totalschichten und die Heranziehung des Unternehmens des Klägers innerhalb einer Totalschicht seien zulässig. Der Begründung zum Entwurf des Dienstleistungstatistikgesetzes lasse sich entnehmen, dass Totalschichten gebildet werden dürften, sofern dies zur Erreichung aussagekräftiger Ergebnisse zwingend erforderlich sei. Dass die Schicht, der das Unternehmen des Klägers zugeordnet sei, aufgrund ihrer Heterogenität sowie der Umsatzbedeutung und der geringen Anzahl der ihr angehörenden Unternehmen nach dem angewandten Optimierungsalgorithmus zur Totalschicht werde, sei nach dem Vortrag des Beklagten nachvollziehbar. Dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit werde derzeit ausreichend durch das Ziehen neuer Stichproben in mehrjährigem Abstand und durch die jährliche Überprüfung der Schichtenbildung Rechnung getragen. Auch wenn das Unternehmen des Klägers bereits seit 2004 zur Dienstleistungstatistik herangezogen werde, sei die Heranziehung für das Jahr 2012 nicht unzumutbar.

- 5 Mit der Revision rügt der Kläger, die mit der Zuordnung seines Unternehmens zu einer Totalschicht verbundene dauerhafte Heranziehung zur Dienstleistungstatistik sei unzulässig. Nach der Gesetzesbegründung bilde die partielle Rotation die ausdrückliche Obergrenze der Beanspruchung der Auskunftspflichtigen. Eine Stichprobenerhebung, die Totalschichten aus Qualitätsgründen in Kauf nehme, ordne faktisch eine Vollerhebung ohne Rotation an und widerspreche damit den Vorgaben des Gesetzgebers. Selbst wenn Totalschichten gebildet werden dürften, sofern dies zur Erreichung aussagekräftiger Ergebnisse zwingend erforderlich sei, dürfe die Bildung von Totalschichten allenfalls ultima ratio sein; vorliegend bedeute die Totalschicht aber den Normalfall. Sie lasse sich auch mit dem Begriff der "Stichprobe" nicht in Einklang bringen, vielmehr werde in der Gruppe seines Unternehmens eine Vollerhebung praktiziert. Im Übrigen bedürfe die dauerhafte Heranziehung im Rahmen einer Totalschicht einer gesetzlichen Grundlage, die nicht vorliege und zudem verfassungsrecht-

lich bedenklich wäre. Schließlich sei die dauerhafte Heranziehung zur Dienstleistungsstatistik mit einem für sein Unternehmen unzumutbaren Aufwand verbunden.

6 Der Kläger beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 16. Dezember 2015 zu ändern und die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Koblenz vom 1. Juli 2015 zurückzuweisen.

7 Der Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

8 Er verteidigt das angegriffene Urteil. Der Begründung zum Entwurf des Dienstleistungsstatistikgesetzes lasse sich kein Verbot von Totalschichten entnehmen. Eine systematische Rotation sei bereits dann gewährleistet, wenn der Auswahlatz bezogen auf die Auswahlgesamtheit der Unternehmen insgesamt eine Rotation ermögliche und innerhalb der einzelnen Schichten regelmäßig überprüft werde, ob ein Austausch der Elemente möglich sei. Dies werde gewährleistet, indem die Schichtbesetzung durch das Statistische Bundesamt bei jeder neuen Stichprobe überprüft werde. Der Stichprobenplanung liege ein mathematisches Optimierungsverfahren (Neyman-Tschuprow-Verfahren) zugrunde. Die Entstehung von Totalschichten in den oberen Größenklassen sei Resultat dieses Optimierungsverfahrens. Die fortdauernde Pflicht zur Auskunftserteilung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer Totalschicht sei nicht unverhältnismäßig. Der Aufwand für die Beantwortung der Anfrage sei nicht umfangreich und entstehe nur einmal jährlich. Die geforderten Angaben ließen sich in der Regel den im Unternehmen bereits vorhandenen Geschäftsunterlagen entnehmen.

9 Der Vertreter des Bundesinteresses unterstützt das Vorbringen des Beklagten und weist auf die Bedeutung der Dienstleistungsstatistik als Grundlage für rationale Entscheidungen insbesondere in der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik hin.

II

- 10 Die Revision hat Erfolg. Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts verletzt Bundesrecht und erweist sich auch nicht aus anderen Gründen im Ergebnis als richtig (§ 137 Abs. 1, § 144 Abs. 4 VwGO). Das führt zur Änderung des angefochtenen Urteils und zur Zurückweisung der Berufung.
- 11 1. Das Oberverwaltungsgericht ist zu Recht davon ausgegangen, dass die Klage als Fortsetzungsfeststellungsklage gemäß § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO statthaft ist. Der Beklagte hat die angefochtenen Bescheide in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht für gegenstandslos erklärt, sodass nach Klageerhebung Erledigung eingetreten ist. Das berechtigte Interesse des Klägers an der begehrten Feststellung ergibt sich aus der bestehenden Wiederholungsgefahr. Der Kläger wird seit 2004 jährlich für sein Unternehmen zur Auskunftserteilung nach dem Dienstleistungsstatistikgesetz herangezogen; damit ist angesichts der Zugehörigkeit seines Unternehmens zu einer Totalschicht auch zukünftig zu rechnen.
- 12 Der Kläger ist auch klagebefugt. Das Statistische Landesamt hat ihn gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über Statistiken im Dienstleistungsbereich (Dienstleistungsstatistikgesetz - DIStatG) vom 19. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1765) in der hier anzuwendenden Fassung zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 17. März 2008 (BGBl. I S. 402) in seiner Funktion als vertretungsberechtigten Vorstand der Baugenossenschaft zur Auskunft herangezogen. § 5 Abs. 1 Satz 2 DIStatG bestimmt den Leiter des Unternehmens als Adressaten der Auskunftspflicht. Dieser ist gegenüber der Behörde für die Erteilung der Auskünfte verantwortlich und hierdurch in seiner allgemeinen Handlungsfreiheit betroffen. Da die zu erteilenden Auskünfte sich jedoch auf die Daten des als Erhebungseinheit ausgewählten Unternehmens beziehen (vgl. § 15 Abs. 1 BStatG, § 2 Abs. 2 DIStatG) und überdies der mit der Erteilung der Auskünfte verbundene Erhebungsaufwand das Unternehmen unmittelbar trifft, ist der zur Auskunft herangezogene Leiter des Unternehmens befugt, im eigenen Namen auch die durch die Auskunftspflicht betroffenen Rechte seines Unternehmens geltend zu machen. Diese gesetzliche Prozessstandschaft ergibt sich auch

ohne ausdrückliche Regelung aus Sinn und Zweck der § 15 Abs. 1 des Gesetzes über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz - BStatG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 22. Januar 1987 (BGBl. I S. 462) in der hier anzuwendenden Fassung zuletzt geändert durch Art. 13 des Gesetzes vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2756), § 2 Abs. 2 und § 5 Abs. 1 Satz 2 DIStatG (vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Oktober 1967 - 5 C 47.67 - BVerwGE 28, 63 <65>) und trägt dem Gebot effektiven Rechtsschutzes gemäß Art. 19 Abs. 4 GG Rechnung. Sie schließt überdies das Recht des Unternehmens nicht aus, seine Rechte selbst gerichtlich geltend zu machen.

- 13 2. a) Das Oberverwaltungsgericht ist rechtsfehlerfrei davon ausgegangen, dass der Kläger grundsätzlich auskunftspflichtig ist. Sein Unternehmen ist im Dienstleistungsbereich Grundstücks- und Wohnungswesen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 3 DIStatG tätig und stellt damit eine Erhebungseinheit nach § 2 Abs. 2 DIStatG dar, auf die sich die Erhebung zur Dienstleistungsstatistik erstreckt.
- 14 b) Ebenso wenig zu beanstanden ist die Annahme des Berufungsgerichts, dass das Statistische Landesamt bei der Heranziehung der Erhebungseinheiten zur Ausübung eines Auswahlermessens ermächtigt ist. Wie der Senat bereits entschieden hat, ergibt sich dieses Ermessen auch ohne ausdrückliche gesetzliche Einräumung daraus, dass das Gesetz in § 5 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 und 2 DIStatG zur Datenerhebung ermächtigt, ohne die Erhebungsmethode abschließend zu regeln. Begrenzt wird das Ermessen unter anderem durch die gesetzliche Verpflichtung, wissenschaftliche Erkenntnisse zu verwenden und die jeweils sachgerechten Methoden und Informationstechniken einzusetzen (§ 1 Satz 3 BStatG), sowie durch die in § 1 Abs. 2 DIStatG für die Auswahl der Erhebungseinheiten festgelegten Vorgaben. Danach umfasst die Statistik jährliche Erhebungen und ist als Stichprobe bei höchstens 15 % aller Erhebungseinheiten durchzuführen. Weiterhin sind die Erhebungseinheiten nach mathematisch-statistischen Verfahren auszuwählen. Innerhalb dieses Rahmens und des durch Auslegung zu ermittelnden Zwecks der Ermächtigung überlässt das Gesetz die weitere Konkretisierung des Erhebungsverfahrens den zuständigen Statistikämtern (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2011 - 8 C 7.10 - Buchholz 451.04 Statistik Nr. 12 Rn. 22 f.). Entgegen dem Einwand der Revision verstößt eine derarti-

ge Ermessensermächtigung nicht gegen den Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes. Weder die Berufsausübungsfreiheit noch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung erfordern, dass die Häufigkeit, mit der ein Unternehmen zu der jährlich erhobenen Statistik herangezogen wird, von dem die Statistik anordnenden Gesetz ausdrücklich vorgegeben wird (BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2011 - 8 C 7.10 - Buchholz 451.04 Statistik Nr. 12 Rn. 32 ff.).

- 15 c) Die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, das Statistische Landesamt habe sein Auswahlermessen fehlerfrei ausgeübt, steht jedoch nicht im Einklang mit § 40 VwVfG. Danach hat die Behörde, die ermächtigt ist, nach ihrem Ermessen zu handeln, ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten. Diesen Anforderungen wird das vom Statistischen Landesamt ausgeübte Auswahlermessen vorliegend nicht gerecht, weil es den Zweck der Ermächtigung verfehlt. Zudem verletzt es den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz.
- 16 aa) Das Oberverwaltungsgericht ist allerdings zu Recht davon ausgegangen, dass das Statistische Landesamt die Vorgaben des § 1 Abs. 2 DIStatG eingehalten hat. Entgegen der Auffassung der Revision bezieht sich die Höchstgrenze von 15 % aller Erhebungseinheiten, die nach Satz 1 der Vorschrift für die Stichprobe in Anspruch genommen werden dürfen, auf die bundesweit zu berücksichtigenden Erhebungseinheiten (BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2011 - 8 C 7.10 - Buchholz 451.04 Statistik Nr. 12 Rn. 19). Ebenso zutreffend hat das Oberverwaltungsgericht angenommen, dass die Daten für die Dienstleistungsstatistik 2009 als Stichprobe erhoben wurden. Dass es im Rahmen des vom Statistischen Landesamt angewandten Verfahrens zur Bildung von Totalschichten kommt, ändert nichts daran, dass sich die durchgeführte Erhebung insgesamt nur auf eine Teilmenge aller bundesweit zu berücksichtigenden Erhebungseinheiten nach § 2 Abs. 2 DIStatG erstreckt. Weiterhin sieht § 1 Abs. 2 Satz 2 DIStatG vor, dass die Erhebungseinheiten nach mathematisch-statistischen Verfahren auszuwählen sind. Dem hat das Statistische Landesamt durch Einsatz des so genannten Neyman-Tschuprow-Verfahrens grundsätzlich Rechnung getragen.

- 17 bb) Das Statistische Landesamt hat jedoch das ihm eingeräumte Ermessen nicht entsprechend dem Zweck der Ermächtigung ausgeübt. Das zur Auswahl der Erhebungseinheiten angewendete Neyman-Tschuprow-Verfahren, das zur Bildung von Totalschichten führt, ist auf die Gewinnung optimaler statistischer Ergebnisse mit einem möglichst geringen relativen Standardfehler ausgerichtet. Seine Anwendung hier überschreitet den Zweck der Ermächtigung, der lediglich die Gewinnung hinreichend repräsentativer statistischer Daten verlangt. Im Einzelnen:
- 18 Ist der Zweck der Ermächtigung - wie hier - nicht ausdrücklich im Gesetz bestimmt, ist er durch Auslegung zu ermitteln (vgl. BVerwG, Urteil vom 13. März 2008 - 7 C 44.07 - BVerwGE 131, 11 Rn. 20 ff.). Zweck der Bundesstatistik ist es nach § 1 BStatG, unter Verwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und unter Einsatz der jeweils sachgerechten Methoden und Informationstechniken aussagekräftige statistische Ergebnisse zu gewinnen (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2011 - 8 C 7.10 - Buchholz 451.04 Statistik Nr. 12 Rn. 23). Wird die Statistik mittels Stichprobenerhebung durchgeführt, wird dieser Zweck erfüllt, wenn die Erhebung bezogen auf den jeweiligen Verwendungszweck hinreichend repräsentative Ergebnisse erzielt. In diesem Rahmen kommt dem Statistischen Landesamt ein fachwissenschaftlicher Einschätzungsspielraum bei der Frage zu, welchen Grad an Genauigkeit die erzielten statistischen Daten erreichen müssen, um hinreichend aussagekräftige Ergebnisse zu erzielen. Vorliegend ist der erforderliche Grad an Genauigkeit danach auszurichten, dass die Dienstleistungsstatistik der Darstellung der Entwicklung der wirtschaftlichen Tätigkeit im Dienstleistungsbereich dient (§ 1 Abs. 1 DIStatG). Die erzielten statistischen Ergebnisse müssen geeignet sein, diese Aufgabe zu erfüllen. Schließlich ist auch der Gesetzgeber davon ausgegangen, dass das Ziel der Dienstleistungsstatistik nur im Nachweis repräsentativer Ergebnisse besteht (vgl. BT-Drs. 14/4049 S. 14).
- 19 Demgegenüber besteht kein Optimierungsgebot für die Dienstleistungsstatistik. Weder der Anforderung des § 1 Abs. 2 Satz 2 DIStatG, die Erhebungseinheiten nach mathematisch-statistischen Verfahren auszuwählen, noch aus den Vorga-

ben des § 1 Satz 3 BStatG lässt sich entnehmen, dass innerhalb der vorgegebenen Auswahlgesamtheit von höchstens 15 % aller Erhebungseinheiten (§ 1 Abs. 2 Satz 1 DIStatG) optimale statistische Ergebnisse zu erzielen sind. Ebenso wenig ergibt sich aus dem Unionsrecht eine Pflicht zur Erreichung optimaler statistischer Ergebnisse. Nach Art. 6 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 295/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 über die strukturelle Unternehmensstatistik (Abl. L 97 S. 13) gewährleisten die Mitgliedstaaten durch geeignete Maßnahmen, dass die übermittelten Daten die Struktur der Grundgesamtheit der im Anhang aufgeführten statistischen Einheiten widerspiegeln. Eine Pflicht der Mitgliedstaaten zur Übermittlung optimaler statistischer Ergebnisse kann daraus nicht abgeleitet werden. Das bestätigt auch Art. 6 Abs. 2 der vorgenannten Verordnung. Die Vorschrift sieht eine Qualitätsbewertung vor, bei der der Nutzen der Verfügbarkeit der Daten mit den Kosten der Erhebung und dem Aufwand für die Unternehmen abzugleichen ist. Das verdeutlicht, dass der Genauigkeit der Daten kein Vorrang vor den Kosten ihrer Erhebung und der Begrenzung der Belastung der Auskunftspflichtigen zukommt.

- 20 Nach diesem Maßstab hat das Statistische Landesamt sein Ermessen nicht dem Zweck der Ermächtigung entsprechend ausgeübt. Nach den im Widerspruchsbescheid vom 16. Mai 2014 angestellten Erwägungen zielt die Erhebung zur Dienstleistungsstatistik unter Anwendung des Neyman-Tschuprow-Verfahrens auf die Gewinnung optimaler statistischer Ergebnisse mit möglichst geringem Standardfehler. Eine auf den fachwissenschaftlichen Einschätzungsspielraum gestützte Festlegung der Genauigkeit, die bezogen auf den Verwendungszweck der Dienstleistungsstatistik für die Erzielung hinreichend repräsentativer Ergebnisse erforderlich ist, hat die Behörde hingegen nicht vorgenommen.
- 21 cc) In der Ausrichtung der Erhebungsmethode auf optimale statistische Ergebnisse liegt zugleich ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, namentlich gegen das Gebot der Erforderlichkeit. Die Erhebung der Daten greift in die Freiheit der Berufsausübung (Art. 12 Abs. 1 GG) ein, auf die sich das Unternehmen des Klägers gemäß Art. 19 Abs. 3 GG berufen und das dieser im

Wege gesetzlicher Prozessstandschaft geltend machen kann. Die Ausübung des Ermessens wird mithin durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit begrenzt. Das vom Statistischen Landesamt für die Auswahl der Erhebungseinheiten eingesetzte Neyman-Tschuprow-Verfahren ist zwar geeignet, hinreichend repräsentative statistische Ergebnisse zu erzielen. Der in der Erhebung der Daten für das Unternehmen des Klägers liegende Eingriff ist jedoch nur dann erforderlich, wenn der Zweck nicht durch ein den Betroffenen weniger belastendes Mittel erreicht werden kann (stRspr, vgl. nur BVerwG, Urteil vom 27. August 1976 - 4 C 97.74 - BVerwGE 51, 115 <121>). Danach genügt dem Gebot der Erforderlichkeit bei Stichprobenerhebungen ein Auswahlverfahren, bei dem mit der geringstmöglichen Belastung der Auskunftspflichtigen die fachwissenschaftlich notwendigen repräsentativen statistischen Ergebnisse erzielt werden können. Davon könnte im vorliegenden Fall nur ausgegangen werden, wenn die Erhebungsbehörde bei Einhaltung ihres fachwissenschaftlichen Einschätzungsspielraums zu dem Ergebnis gelangt wäre, dass die bei der vorgegebenen Auswahlgesamtheit erreichbaren optimalen Ergebnisse mit dem niedrigsten relativen Standardfehler zugleich die einzig brauchbaren, hinreichend repräsentativen Ergebnisse sind, die zudem nicht durch ein anderes Verfahren mit geringerer Belastung der Auskunftspflichtigen erzielt werden können. Derartige Feststellungen hat das Oberverwaltungsgericht jedoch nicht getroffen.

- 22 dd) Das Oberverwaltungsgericht hat ferner übersehen, dass das vom Statistischen Landesamt ausgeübte Ermessen auch gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG verstößt. Dieser ist verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten oder Normbetroffenen im Vergleich zu einer anderen anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können (stRspr, vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 21. Juni 2011 - 1 BvR 2035/07 - BVerfGE 129, 49 <69> und vom 7. Februar 2012 - 1 BvL 14/07 - BVerfGE 130, 240 <253>). Bei statistischen Stichprobenerhebungen gebietet der Gleichbehandlungsgrundsatz danach die Anwendung eines Auswahlverfahrens, das die Belastung gleichmäßig auf die auskunftspflichtigen Unternehmen verteilt, soweit der Zweck der Erzielung repräsentativer Ergebnisse das noch zulässt.

23 Das Unternehmen des Klägers gehört einer Totalschicht an und wird deshalb seit dem Jahr 2004 ununterbrochen zur jährlichen Dienstleistungsstatistik herangezogen. Da ein systematischer Austausch der Erhebungseinheiten (Rotation) in einer Totalschicht in der Regel nur bei grundlegender Änderung der Zusammensetzung der Schicht in Betracht kommt, ist für das Unternehmen des Klägers auch zukünftig nicht mit einer realistischen Chance auf Nichtberücksichtigung zu rechnen. Setzt sich hingegen eine Schicht aus einer großen Anzahl homogener Erhebungseinheiten zusammen, ist eine regelmäßige Rotation bei jeder neuen Stichprobenziehung, mithin alle 3 bis 5 Jahre, zu erwarten. Das führt zu einer über die Jahre anwachsenden Ungleichbehandlung von Unternehmen, die einer Totalschicht angehören, gegenüber solchen Unternehmen, die einer regelmäßig rotierenden Schicht zugeordnet sind. Die Ungleichbehandlung kann daher mit der Zeit ein beträchtliches Ausmaß annehmen, auch wenn die jährliche Erhebung der Dienstleistungsstatistik für sich genommen nicht besonders aufwendig ist. Die für die Erhebung größere Bedeutung der Daten von Unternehmen, die einer Totalschicht angehören, kann diese Ungleichbehandlung schon deshalb nicht rechtfertigen, weil die Erhebung der Dienstleistungsstatistik auf die vom Zweck der Ermächtigung nicht gedeckte Erzielung optimaler Ergebnisse mit möglichst geringem Standardfehler gerichtet ist. Abgesehen davon verlangt der Grundsatz der Gleichbehandlung angesichts des über die Jahre ständig wachsenden Ausmaßes der Ungleichbehandlung, dass die Belastung der Befragten möglichst gleichmäßig auf die Auskunftspflichtigen verteilt wird und möglichst alle Unternehmen an einer Rotation teilhaben können, wenn auch gegebenenfalls in unterschiedlichen Zeitabständen. Totalschichten kommen allenfalls in Betracht, wenn und soweit sie im Rahmen der gesetzlich vorgegebenen Auswahlgesamtheit von 15 % aller Erhebungseinheiten zwingend notwendig sind, um noch hinreichend repräsentative statistische Ergebnisse erzielen zu können. Auch der Gesetzgeber ist im Übrigen davon ausgegangen, dass das Auswahlverfahren einen systematischen Austausch der jeweils Auskunftspflichtigen vorsieht und diese Rotation dazu dient, eine möglichst gleichmäßige Verteilung der Auskunftsverpflichtung zu erreichen (vgl. BT-Drs. 14/4049 S. 14).

- 24 d) Das Oberverwaltungsgericht hat die vom Kläger geltend gemachte Verletzung der Berufsausübungsfreiheit der Baugenossenschaft durch "additive Grundrechtseingriffe" mit dem Resultat einer unzumutbaren Gesamtbelastung durch zahlreiche statistische Erhebungen im Ergebnis zu Recht verneint.
- 25 Allerdings hat das Oberverwaltungsgericht unzutreffend angenommen, dass einer unzumutbaren Gesamtbelastung bereits die Regelung des § 6 Abs. 4 Satz 1 BStatG vorbeugt, nach welcher ein Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten im Kalenderjahr in höchstens drei Stichprobenerhebungen für Bundesstatistiken mit Auskunftspflicht einbezogen werden soll. Die Rechtsfigur der "additiven Grundrechtseingriffe" erfasst Sachverhalte, bei denen mehrere für sich betrachtet möglicherweise angemessene oder zumutbare Eingriffe in Grundrechte in ihrer Gesamtwirkung zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung führen können, die das Maß der rechtsstaatlich hinnehmbaren Eingriffsintensität überschreitet (BVerfG, Beschluss vom 27. März 2012 - 2 BvR 2258/09 - BVerfGE 130, 372 <392>; vgl. auch BVerfG, Urteile vom 10. Juni 2009 - 1 BvR 706/08 u.a. - BVerfGE 123, 186 <265 f.> und vom 12. April 2005 - 2 BvR 581/01 - BVerfGE 112, 304 <319 f.>; BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 - 8 C 6.15 - juris Rn. 71). Das lässt es nicht zu, die Gesamtbeeinträchtigung der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit von Dienstleistungsunternehmen allein anhand der Stichprobenerhebungen für Bundesstatistiken zu betrachten, ohne weitere statistische Erhebungen mit Auskunftspflicht oder sonstige Berichts- und Dokumentationspflichten in den Blick zu nehmen. Der Kläger hat jedoch nicht, wie geboten (BVerfG, Beschluss vom 13. September 2005 - 2 BvF 2/03 - BVerfGE 114, 196 <247 f.>), dargelegt, dass alle diese Belastungen zusammen genommen für Unternehmen seiner Art und Größe schlechthin nicht mehr hinnehmbar sind, etwa weil dadurch deren Rentabilität ernsthaft gefährdet wird (vgl. BVerfG, Urteil vom 10. Juni 2009 - 1 BvR 706/08 u.a. - BVerfGE 123, 186 <266> zum Geschäftsmodell "Private Krankenversicherung"; BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 - 8 C 6.15 - zum Betrieb von Spielhallen).

26 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Dr. Christ

Dr. Held-Daab

Hoock

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt.

Dr. Christ

Dr. Held-Daab

Hoock

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller