

20.966/39-I.2/1999 GΖ

Museumstraße 7 A-1070 Wien

Briefanschrift

A-1016 Wien, Postfach 63

An das

Präsidium des Nationalrates

Telefon

0222/52 1 52-0*

Telefax

0222/52 1 52/2727

Parlament

Betrifft GESETZENTWUBF ZI.....GE / 19

emschreiber 31264 jusmi a Teletex 3222548 = bmjust

<u>1017 Wien</u>

- 3. März 1999

Sachbearbeiter

Dr. Martina Mohr

appe 2294 (DW)

Betrifft:

Entwurf eines Bundesgesetzes über die Bundesstatistik -

Bundesstatistikgesetz 2000.

Das Bundesministerium für Justiz beehrt sich, 25 Ausfertigungen seiner Stellungnahme zu dem im Gegenstand genannten Gesetzesentwurf zur gefälligen Kenntnisnahme zu übermitteln.

> 26. Februar 1999 Für den Bundesminister:

> > Dr. Georg Kathrein





20.966/39-1.2/1999 GΖ

Museumstraße 7 A-1070 Wien

Briefanschrift A-1016 Wien, Postfach 63

An das

Bundeskanzleramt

Ballhausplatz 2

<u>1014 Wien</u>

Telefon

Telefax

0222/52 1 52-0*

0222/52 1 52/2727

Fernschreiber

Teletex

131264 jusmi a

3222548 = bmjust

Sachbearbeiter

Dr. Martina Mohr

Klappe 2294 (DW)

Betrifft:

Entwurf eines Bundesgesetzes über die Bundesstatistik -

Bundesstatistikgesetz 2000.

Bezuq:

ZI. 180.310/10-I/8/99

I. Mit Beziehung auf das Schreiben vom 25. Jänner 1999 beehrt sich das Bundesministerium für Justiz, zu dem im Gegenstand genannten Gesetzesentwurf wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Allgemeines zum Entwurf:

Der gegenständliche Entwurf erscheint - ähnlich wie der gleichzeitig zur Begutachtung versendete Entwurf Bundeskanzleramtes des für ein Bundesarchivgesetz in weiten Bereichen überarbeitungsbedürftig. Das Bundesministerium für Justiz regt daher auch zu diesem Vorhaben an, im Rahmen interministerieller Gespräche eine Überarbeitung des Entwurfs vorzunehmen.

Das vorliegende "Bundesstatistikgesetz 2000" tendiert dazu, die Belange der Statistik im Vergleich zu anderen Verwaltungsaufgaben überzubewerten. Dies lässt sich besonders gut an den Kostenregelungen illustrieren, die einseitig das Statistische Zentralamt begünstigen.

Aus der Sicht des Bundesministeriums für Justiz erscheint das Vorhaben in zweierlei Hinsicht besonders problematisch: Zum Einen gilt das für die Verpflichtung "registerführender Stellen", dem Statistischen Zentralamt Daten zu übermitteln. Von

dieser Regelung scheinen vor allem die Firmen- und Grundbuchsgerichte betroffen zu sein. Zum Anderen bleibt offen, ob und unter welchen Voraussetzungen das Bundesministerium für Justiz in Hinkunft Statistiken sowie ähnliche Zahlenwerke überhaupt führen kann.

Der Entwurf stellt auf den Begriff "Organ der Bundesstatistik" ab, das sind Bundesdienststellen, die durch Bundesgesetz berufen sind, für Zwecke der Statistik Daten zu erheben und mit diesen Daten Statistiken zu erstellen. Ein solches Bundesgesetz, das für das Bundesministerium für Justiz gelten könnte, wäre das Bundesministeriengesetz 1986 (Anlage zu § 2 TEIL 1). Ergänzt wird dieses durch § 10 Abs. 5 Staatsanwaltschaftsgesetz. Für die Gerichte sind auf Gesetzesebene hingegen keine Regelungen zu finden; § 11 der Geschäftsordnung für die Gerichte I. und II. Instanz (Geo.) erklärt Statistiken zur Justizverwaltungssache. Aus dem Entwurf könnte abgeleitet werden, dass für Rechtspflegestatistik, Betriebliches Informationssystem (BIS), allenfalls auch für die gerichtliche Kriminalstatistik, erst jeweils eine bundesgesetzliche Grundlage geschaffen werden müßte.

Bemerkenswert erscheint schließlich der Verwaltungsaufwand, den der Entwurf aller Voraussicht nach mit sich bringen wird. Das gilt nicht nur für die verschiedenen Amtshilfe- und Mitwirkungsverpflichtungen, die - ohne Bedachtnahme auf den damit unter Umständen verbundenen Aufwand - auch die öffentliche Hand treffen können. Darüber hinaus geht der Entwurf davon aus, dass den Problemen, die sich offenbar im Statistischen Zentralamt ergeben haben, durch die Einrichtung von Zentralkommissionen und Fachbeiräten entgegengewirkt werden kann.

2. Zu den Bestimmungen im Einzelnen:

Zu § 1 des Entwurfs:

Offen bleibt zunächst, was unter dem "Informationssystem des Bundes" verstanden werden soll. Hier wäre zumindest eine nähere Aufklärung in den Erläuterungen wünschenswert.

Zu § 2 des Entwurfs:

Nach den Erläuterungen sind unter innerstaatlich unmittelbar wirksamen internationalen Rechtsakten vor allem Verordnungen im Sinn des Art. 189 EGV zu verstehen. Dies sollte aber auch klar und deutlich im Gesetz selbst gesagt werden.

Auch sollte klargestellt werden, dass staatsvertragliche Verpflichtungen des Bundes nur dann eine Rolle spielen können, wenn sie unmittelbar anwendbar sind.

Zu § 3 des Entwurfs:

Die Erläuterungen gehen mit keinem Wort darauf ein, welche "Register" als "Öffentliche Register" im Sinn des § 3 Z 17 verstanden werden. Vermutlich sind auch das Firmen- und das Grundbuch als solche öffentlichen Register anzusehen; die gewählte Umschreibung erscheint allerdings nicht optimal.

Die gegenständliche Bestimmung lässt offen, ob auch <u>beschränkt öffentliche</u> "Register" (wie das Personenverzeichnis des Grundbuchs) unter die Definition fallen sollen; aus § 6 Abs. 4 ergibt sich jedoch mittelbar, dass diese Frage zu bejahen ist. § 3 Z 17 lässt außerdem die Frage offen, ob unter die "öffentlichen Register" auch die von den Gerichten geführten <u>Geschäftsregister</u> fallen. Allerdings ergibt sich aus der Bestimmung des § 6 Abs. 4 des Entwurfs, dass auch Register, die nur auf Grund eines berechtigten Interesses eingesehen werden können, der statistischen Erhebung unterliegen. Klarstellungen wären hier jedenfalls wünschenswert.

Bei der Legaldefinition des § 3 Z 18 des Entwurfs fällt auf, dass Bundesdienststellen, die durch Verordnung dazu berufen sind, statistische Tätigkeiten durchzuführen, keine "Organe der Bundesstatistik" sind. Eine Begründung für diese Einschränkung lässt der Entwurf vermissen. Offen bleibt damit insbesondere, ob statistische Erhebungen und andere Zahlenwerke, die nicht auf gesetzlicher Basis erstellt werden, in Hinkunft zulässig sind.

Zu § 4 des Entwurfs:

Unklar bleibt, ob die in den Erläuterungen (S. 4) erwähnten Rechtsträger (Nationalbank, Sozialversicherungsträger und Kammern) in Hinkunft noch befugt sind, Statistiken zu erstellen. Denkbar ist zum Einen, dass diese Rechtsträger keine statistischen Befugnisse mehr haben sollen. Dann müsste der Entwurf diese Einschränkung näher begründen. Zum Anderen könnte es aber auch so sein, dass die statistischen Tätigkeiten der genannten Rechtsträger nicht dem Bundesstatistikgesetz 2000 unterliegen sollen. Wie auch immer, sollte diese Frage jedenfalls klargestellt werden.

§ 4 Abs. 3 führt aus, dass statistische Erhebungen und die Erstellung von Statistiken und Gesamtrechnungen aufgrund einer Verordnung nur dann angeordnet

werden dürfen, wenn diese Statistiken für die Wahrnehmung von Bundesaufgaben benötigt werden. Diese Einschränkung scheint nach Auffassung des des Bundesministeriums für Justiz zu eng: Es kann nämlich durchaus so sein, dass von anderen Institutionen (etwa den Organen der Europäischen Union) Statistiken benötigt werden, für die aber keine Verordnung, sondern eine nicht verbindliche Grundlage (etwa eine bloße Empfehlung) gegeben ist. Diesem Umstand sollte die Formulierung des § 4 Abs. 3 des Entwurfs Rechnung tragen.

Zu § 5 des Entwurfs:

Bemerkenswert ist, dass das Bundesministerium für Justiz in der Anlage zum Entwurf mit seinen Tätigkeiten nicht angeführt wird. Das scheint zur Folge zu haben, dass Justizstatistiken in Hinkunft nicht mehr mit bloßer Verordnung, sondern <u>nur aufgrund eines Bundesgesetzes</u> erhoben und veröffentlicht werden können. Offen bleibt, ob diese Folge bedacht worden ist.

Von Seiten des Bundesministeriums für Justiz ist für einen speziellen Bereich darauf aufmerksam zu machen, dass die von Landes- und Bundespolitikern, aber auch von den Medien häufig verwendete Scheidungsstatistik überhaupt nicht mehr erstellt werden kann, es sei denn, dies würde durch eine Anführung in der Anlage 1 des Bundesgesetzes oder durch eine besondere bundesgesetzliche Erwähnung (etwa durch eine Novellierung des Ehegesetzes) sichergestellt.

Es handelt sich dabei um die Fortsetzung einer bereits vor längerer Zeit zum Ausdruck gekommenen Bestrebung, die Vielzahl der vom Österreichischen Statistischen Zentralamt herausgegebenen Statistiken zu beschränken, wobei die angewandte Methode besonders fragwürdig erscheint. Wenn die Öffentlichkeit eine Scheidungsstatistik verlangt, so soll sie nicht vom Österreichischen Statistischen Zentralamt, sondern vom Justizminister erarbeitet werden, der sich dann eben seine eigene Gesetzesstelle dafür beschaffen muss und die Hilfe des Österreichischen Statistischen Zentralamts - wenn überhaupt - nur im Einvernehmen mit dem Bundeskanzler erhält. Dies spricht dafür, § 4 Abs. 3 und § 5 Abs. 1 bzw. die Anlage zu diesem Bundesgesetz entsprechend neu zu fassen. Jedenfalls sollte in diesem Zusammenhang angestrebt werden, dass auch "Ehelösungen" und damit zusammenhängende Daten in die Anlage 1 aufgenommen werden.

Zu § 10 des Entwurfs:

Die Bestimmung erscheint in verschiedener Hinsicht überarbeitungsbedürftig. So ist beispielsweise unklar, was unter einer registerführenden Stelle im Sinn des § 10 Abs. 1 des Entwurfs verstanden werden soll. Für den Bereich der Justiz wären dies die Gerichte, die die entsprechenden öffentlichen Bücher führen.

Bemerkenswert erscheint weiters. Verpflichtungen der registerführenden Stellen unbeschränkt sind. Hier sollte nach Auffassung des Bundesministeriums für Justiz darauf gedrängt werden, dass auch auf den bei den registerführenden Stellen anfallenden Aufwand Bedacht genommen wird. Es geht nicht an, allein unter Berufung auf die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit statistischer Arbeiten diesen Stellen einen unzumutbaren Aufwand aufzuerlegen. Dazu kommt noch, dass die Verpflichtung zur Datenübermittlung unentgeltlich erfolgen muss. In dieser Form muss die vorgesehene Amtshilfeverpflichtung abgelehnt werden. Entsprechend den Bestrebungen, im Sinne der Budgetwahrheit die Kosten immer beim Verursacher Leistungsverrechnung zu budgetieren (zB Bundesrechenzentrum), sollten die Kosten der Statistik immer von der Stelle getragen werden, auf deren Verlangen oder in deren Interesse sie durchgeführt wird.

Mit Beziehung auf das Grundbuch ist zu bemerken, dass eine Mitteilungspflicht der Grundbuchsgerichte über die Gewährung von Grundbuchseinsicht nach den hierfür bestehenden grundbuchsrechtlichen Vorschriften hinaus nicht in Frage kommt. Dies gilt insbesondere für die verlangten "Bekanntgaben" (soweit es "Merkmalsdefinitionen" - was immer das sein mag - gibt, müssten sie sich aus dem Grundbuchsrecht ergeben; auf welche Art die betreffenden Daten angefallen sind, ergibt sich ebenfalls aus dem Grundbuchsrecht; Berechnungsmethoden werden im Grundbuch nicht angewendet) und für den "On-line-Zugriff".

Eine Zuordnung zur statistischen Kennnummer im Sinn des Abs. 3 ist dem Grundbuchsgericht nicht möglich. Im System der Verfahrensautomation Justiz ist eine Zusammenführung von Personen und Kennnummern (§ 22 des Entwurfs) nicht vorgesehen und auch nicht möglich, da die Parteienbezeichnungen so eingegeben und erfasst werden, wie sie vom Antragsteller angegeben werden (Antragsprinzip im Prozess). Eine amtswegige Zusammenführung mit einer Kennummer ist wegen des hohen Aufwandes nicht durchführbar, im Hinblick auf die Prüfung der Identität höchst problematisch und darüber hinaus vom Zweck der Führung von Gerichtsverfahren her

entbehrlich.

Zum Abs. 4 ist zu bemerken, dass sich die Übermittlung von personenbezogenen Daten durch das Grundbuchsgericht ausschließlich nach den hierfür geltenden grundbuchsrechtlichen (allenfalls in Verbindung mit datenschutzrechtlichen) Vorschriften richtet. Ob das Organ der Bundesstatistik Beschränkungen in der Erhebung dieser Daten unterliegt. kann vom Grundbuchsgericht nicht wahrgenommen werden.

Die Bestimmung des Abs. 5 ist in dieser Form nicht tragbar. Die Einrichtung und Änderung öffentlicher Register in elektronischer Form, etwa des Grundbuchs, hat sich am Zweck, dem sie dienen, auszurichten. Eine andere Frage ist es, ob und welche Mitteilungspflichten den Betreiber der Datenbank treffen, in dem das öffentliche Register geführt wird. Mit Beziehung auf das Grundbuch fällt die Stellungnahme zu dieser Frage mit Rücksicht auf die Zuständigkeitsverteilung in § 31 GUG in die Zuständigkeit des BMwA.

Wie bereits ausgeführt, ist der Aufwand der "registerführenden Stellen" nicht beschränkt. Unterstellt man, dass auch die von den Gerichten geführten Geschäftsregister der Mitwirkungspflicht gegenüber den Organen der Bundesstatistik unterliegen und die jeweiligen Gerichte die registerführenden Stellen sein sollen, so kann dies zu einem erheblichen Aufwand für die Gerichte führen, insbesondere dann, wenn in den weiteren Mitteilungen etwa die nicht näher bezeichneten "Merkmalsdefinitionen", die Art des Anfalls der betreffenden Akten und der betreffenden Berechnungsmethoden angegeben werden müssen. Der Aufwand, der den Gerichten aus diesen Mitwirkungspflichten entsteht, darf jedenfalls nicht so weit gehen, dass der geordnete Dienstbetrieb gestört wird. Möglicherweise könnte die Mitwirkungspflicht der Gerichte darauf beschränkt werden, dem Statistischen Zentralamt Zugriff auf Registerdaten in dem Rahmen zu gestatten, in dem auch derzeit Daten (Geschäftsausweise) übermittelt werden.

Zu § 11 des Entwurfs:

Die in § 11 Abs. 3 vorgesehene Regelung ist unverständlich. Hier sollten zumindest die Erläuterungen sagen, was gemeint ist.

Zu § 13 des Entwurfs:

Der vorgesehene zweite Satz sollte gestrichen werden. Es geht nicht an, unter

Berufung auf "Aufgaben der Bundesstatistik" dem Bundeskanzler eine Mitkompetenz in einer Angelegenheit einzuräumen, in der er ansonsten nicht zuständig ist. Darin könnte nicht zuletzt ein Eingriff in die Verantwortlichkeit der obersten Organe (nämlich der Bundesminister) gesehen werden. Die Bestimmung ist in diesem Sinn auch verfassungsrechtlich bedenklich.

Zu § 14 des Entwurfs:

Wie bereits zu § 10 des Entwurfs ausgeführt, ist es nach Auffassung des Bundesministeriums für Justiz untragbar, dass die mit dem Entwurf verbundenen Belastungen von Behörden und Gerichten nicht berücksichtigt werden. In diesem Sinn sollte allgemein auf eine möglichst geringe Belastung der Auskunfts- und Amtshilfepflichtigen geachtet werden.

Zu § 22 des Entwurfs:

Zunächst sei darauf hingewiesen, dass § 22 des Entwurfs mit § 21 vertauscht worden ist. Dieses redaktionelle Versehen sollte behoben werden.

Unabhängig davon wird die Verpflichtung öffentlicher Register, ihre Daten so zu führen, dass ein Bezug zu ihrer statistischen Kennummer hergestellt werden kann, abgelehnt. Sowohl für das Firmen- als auch für das Grundbuch erforderte diese Regelung eine Umstellung des gesamten Verfahrens, die schon aus Gründen der Verwaltungsökonomie nicht vorgenommen werden kann. Solange das Meldegesetz die Einrichtung einer zentralen Meldenummer noch nicht vorsieht, besteht kein Bedarf für eine solche Regelung. Allenfalls muss, wenn die zentrale Meldenummer Realität ist, eben das Bundesstatistikgesetz 2000 geändert werden.

Mit Beziehung auf das Grundbuch ist zu ergänzen, dass die nachträgliche Verknüpfung eingetragener Daten mit einer Meldenummer ohne rechtlich gesichertes Verfahren der Funktion des Grundbuchs, bücherliche Rechte zu sichern, widerspricht. Abgesehen davon erscheint es bedenklich, Daten, die in die Geschäftsregister der Gerichte eingetragen werden, etwa in das Namensverzeichnis, mit einer solchen Nummer zu versehen. Dies würde dazu führen, dass hinsichtlich jeder Person, die in ein solches Register eingetragen wird, die Nummer überprüft werden müsste, um Verwechslungen hintanzuhalten. Diesen Aufwand den Gerichten abzuverlangen, scheint kaum vertretbar zu sein, zumal bei jedem neu angefallenen Akt die Überprüfung der Kennummer und Eintragung und Erfassung der Kennummer

erforderlich wäre.

Weiters ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass sich das Bundesministerium für Justiz bereits seit längerer Zeit mit der Frage der Datenzusammenführung - vor allem etwa im Bereich der Unterhaltsbevorschussung - befasst. Dabei hat sich herausgestellt, dass das zentrale Melderegister derzeit gar nicht existiert und außerdem bestimmte Personengruppen, mit denen die Justiz typischerweise häufig verkehrt, im Melderegister nicht aufscheinen. Dazu kommt, dass Vorgänge, die bei Gericht anfallen, in der Regel mit der Meldung nach dem Meldegesetz überhaupt nicht zusammenhängen. Es ist von einem Entscheidungsorgan wie einem Richter nicht zu verlangen, dass sich dieser in Kenntnis von Daten setzt, die das Gericht bloß zur Erfüllung einer Mitteilungspflicht für statistische Zwecke - und für seine eigenen Zwecke überhaupt nicht - benötigt. Darüber hinaus werden die Gerichte wohl auch Vorgänge zu erfassen haben, in denen derartige Kennnummern nicht zur Verfügung stehen (etwa bei ständigem Auslandsaufenthalt einer Prozesspartei).

Abgesehen vom Umstand, dass das bundesweite Zentrale Melderegister (nicht zu verwechseln mit dem ZMA der BundPolDion Wien) noch längere Zeit (etwa fünf Jahre) nicht existieren wird, haben es Aspekte des Datenschutzes bisher verhindert, dass etwa im Grundbuch nicht nur das Geburtsdatum. sondern Personenkennzeichen als eindeutiges ID-Merkmal eingeführt Die datenschutzrechtlichen Bedenken werden durch Statistikerfordernisse wohl nicht zu beseitigen sein.

Insgesamt kann der vorgeschlagenen Regelung aber nicht zugestimmt werden.

Zu § 21 des Entwurfs:

Wie die Erläuterungen (richtig) feststellen, wird damit ein Verwaltungsverfahren zur Vergabe des ÖNACE-Codes eingeführt. In der Vergangenheit bestanden größere Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Bundesministerium für Justiz und dem Statistischen Zentralamt zur Frage, wie der ÖNACE-Code in das Firmenbuch aufgenommen werden soll. Nach dem Gesetzentwurf soll nun die Verantwortung für die (korrekte) Klassifizierung beim Statistischen Zentralamt liegen, wogegen nichts einzuwenden ist. Allerdings sollte das Statistische Zentralamt verpflichtet werden, den vergebenen Code dem Firmenbuch bekanntzugeben. Die könnte durch folgende Ergänzung vorgesehen werden:

"(5) Soweit eine Unternehmung, die klassifiziert worden ist, als Rechtsträger im Firmenbuch eingetragen ist, hat das Österreichische Statistische Zentralamt die klassifikatorische Zuordnung der Firmenbuchdatenbank elektronisch zur Abspeicherung unter der jeweiligen Firmenbuchnummer zu übermitteln; hiebei ist auf die Erfordernisse der Firmenbuchdatenbank Bedacht zu nehmen. Diese Zuordnung ist im Firmenbuchauszug wiederzugeben."

Zu § 23 des Entwurfs:

Das Bundesministerium für Justiz kann keine Notwendigkeit sehen, das Statistische Zentralamt in der Wahl der statistischen Methoden und Verfahren weisungsfrei zu stellen. Die Bestimmung wird daher abgelehnt.

Zu § 24 des Entwurfs:

Es fällt auf, dass zum Aufgabenbereich des Statistischen Zentralamts nach der vorgeschlagenen Regelung nicht etwa die Errechnung und Verlautbarung diverser Indizes zählt. Aufgrund der volkswirtschaftlichen Bedeutung dieser Messgrößen sollte diese Aufgabe eigens genannt werden.

Zu § 30 des Entwurfs:

Nach den Erläuterungen soll die Beratungstätigkeit sowie eine über das Auskunftspflichtgesetz hinausgehende Auskunfterteilung durch das Statistische Zentralamt in Hinkunft entgeltpflichtig sein. Diese Absicht lässt sich aus der Formulierung des § 30 Abs. 1 des Entwurfs nicht recht entnehmen. Die vorgesehene Kostenpflicht sollte an sich nicht versteckt, sondern klar und deutlich geregelt werden. Aus der Sicht des Bundesministeriums für Justiz ist die vorgesehene Regelung aber überhaupt abzulehnen. Sie statuiert für fachliche Beratungsleistungen und für besondere statistische Auswertungen (nicht aber für die Zurverfügungstellung von statistischen Daten) eine Kostenpflicht auch von Bundesorganen. Eine solche Regelung ist schon deshalb nicht akzeptabel, weil die Bundesdienststellen offenbar zur unentgeltlichen Bereitstellung ihrer Daten verhalten sein sollen (vgl. vor allem § 10 Abs. 2 des Entwurfs).

Zu § 34 des Entwurfs:

Auch die in § 34 Abs. 2 des Entwurfs vorgesehene Kostenpflicht des zuständigen Bundesministers wird in dieser Form abgelehnt.

II. 25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme werden unter einem dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

26. Februar 1999 Für den Bundesminister:

Dr. Georg Kathrein