



Bundeskanzleramt Österreich  
Ballhausplatz 2  
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER

PRINZ EUGEN STRASSE 20-22  
1040 WIEN  
T 01 501 65-0

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	501 65	Fax	Datum
-	WW-ST/Ges/Pa	Mag Margit Epler	DW 2336	DW 42336		07.05.2009

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Registerzahlungsgesetz, das Bundesgesetz über das Gebäude- und Wohnungsregister, das Bundesstatistikgesetz 2000 und das E-Government-Gesetz geändert werden

#### Allgemeines:

Der Verfassungsgerichtshof geht in seiner Rechtsprechung davon aus, dass Rechtsvorschriften "rechtsstaatlichen Anforderungen an die Verständlichkeit" zu entsprechen haben (vgl zB VfSlg 12.420/1990 und 13.740/1994). Eine Norm, bei der nur "mit subtiler Sachkenntnis, außerordentlichen methodischen Fähigkeiten und einer gewissen Lust zur Lösung von Denksport-Aufgaben ... überhaupt verstanden werden [kann], welche Anordnungen getroffen werden sollen", entspreche diesen Anforderungen nicht und sei daher verfassungswidrig. In diesem Sinne erlaubt sich die Bundesarbeitskammer (BAK) darauf hinzuweisen, dass eine derart komplizierte Verweislage, wie sie hier vorgenommen wurde, verfassungsrechtlich bedenklich ist, da sogar für Fachleute die Konsequenzen der neuen Regelungen schwer nachzuvollziehen sind. Das Verständnis der Materie wurde durch die kurze Begutachtungsfrist zusätzlich erschwert.

Die BAK stellt kritisch fest, dass in diesem Entwurf nicht auf neue Europäische Entwicklungen eingegangen wird. Weder die seit April 2009 in Kraft stehende Europäische Statistikverordnung<sup>1</sup> findet in diesem Entwurf einen Niederschlag noch der Europäische Verhaltenskodex für die nationalen und gemeinschaftlichen statistischen Stellen<sup>2</sup>.

Die BAK weist weiters darauf hin, dass die in diesem Entwurf vorgenommenen Erweiterungen des Aufgabenbereiches von Statistik Austria mit großer Skepsis gesehen wird.

<sup>1</sup> Verordnung (EG) Nr 223/2009 des Europäischen Parlaments und Rates vom 11. März 2009 über europäische Statistiken und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr 1101/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Übermittlung von unter die Geheimhaltungspflicht fallenden Informationen an das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften, der Verordnung (EG) Nr 322/97 des Rates über die Gemeinschaftsstatistiken und des Beschlusses 89/382/EWG, Euratom des Rates zur Einsetzung eines Ausschusses für das Statistische Programm der Europäischen Gemeinschaften (Europäisches Statistikgesetz).

<sup>2</sup> Der Verhaltenskodex basiert auf 15 Grundsätzen. Die Governance-Träger und die statistischen Stellen in der Europäischen Union verpflichten sich dazu, sich an die in dem Verhaltenskodex festgelegten Grundsätze zu halten, welche die Bereiche institutioneller Rahmen, statistische Prozesse und Produkte abdecken. Für jeden der 15 Grundsätze geben Indikatoren für vorbildliche Lösungen Bezugspunkte zur Überprüfung der Anwendung des Kodex.

Diese beinhalten in einem erheblichen Ausmaß statistikfremde Tätigkeiten, die zu Konflikten mit dem Datenschutz führen können und damit dem Ansehen der amtlichen Statistik schaden können. In diesem Licht muss die Führung von Administrativregistern durch Statistik Austria gesehen werden.

Mit Entschiedenheit lehnt die BAK jegliche Einschränkung der Veröffentlichungspflicht in der amtlichen Statistik ab. Der gleiche und gleichzeitige Zugang **aller** zu Ergebnissen sämtlicher statistischer Erhebungen muss gewährleistet sein und bleiben.

### Zu den Ausführungen im Einzelnen:

#### Zur Änderung des Registerzählungsgesetzes:

Die BAK hat keinen Einwand, insbesondere was die Verschiebung der Volks- und Wohnungszählung auf das Jahr 2011 anbelangt, wenn diese eine Europäische Rechtsnorm erforderlich macht.

#### Zur Änderung des Bundesgesetzes über das Gebäude- und Wohnungsregister (GWR-G):

Erhebliche Bedenken hat die BAK bezüglich der Novelle des Bundesgesetzes über das Gebäude- und Wohnungsregister. Die Einrichtung eines Verwaltungsregisters bei Statistik Austria, wiewohl es auch statistischen Zwecken dient, beurteilt die BAK als äußerst bedenklich. Bislang bestand Konsens darüber, dass Verwaltungsregister für statistische Zwecke zur Verfügung stehen müssen. Das ist konform mit der Verordnung (EG) Nr 223/2009 über Europäische Statistiken. In Art 24 wird unter dem Titel „Zugang zu Verwaltungsunterlagen“ festgestellt: „Um den Aufwand für die Auskunftgebenden möglichst gering zu halten, haben die NSÄ<sup>3</sup> und andere einzelstaatliche Stellen und die Kommission (Eurostat) aus ihrem jeweiligen öffentlichen Verwaltungssystem Zugang zu Verwaltungsdatenbeständen, soweit diese Daten für die Entwicklung, Erstellung und Verbreitung europäischer Statistiken erforderlich sind...“.

Da aus dem Gebäude- und Wohnungsregister statistische Informationen für Europäische Erfordernisse gewonnen werden, ist die genannte Bestimmung anzuwenden. Der Datenfluss muss aber eine Einbahnstraße sein, dh es dürfen keinerlei Individualdatensätze aus einem statistischen Register zu Verwaltungszwecken verwendet werden. Die Einrichtung eines Verwaltungsregisters bei der Bundesanstalt Statistik Austria schafft hier eine ambivalente Situation, die das Vertrauen der Bevölkerung in die amtliche Statistik schwer erschüttern kann, da der Anschein, dass statistische Angaben zu Administrativzwecken verwendet werden, nicht zu vermeiden ist. Der Eindruck wird massiv verstärkt durch die im Gesetz verankerte Möglichkeit des Online-Zugriffs auf Einzeldatensätze seitens der Gemeinden, Landesbehörden und diverser Ressorts. Dass hier individuelle (für statistische Zwecke erhobene) Datensätze aus dem Bereich der Bundesanstalt für unterschiedliche Administrativzwecke zur Verfügung gestellt werden, kann für Statistik Austria schlichtweg fatale Folgen haben.

Die BAK verweist auf das Bundesstatistikgesetz 2000<sup>4</sup>, 2. Abschnitt, § 23 (3), der vorsieht: „... Die Bundesanstalt ist weiters zu allen Geschäften und Maßnahmen berechtigt, die zur Erreichung des Anstaltszweckes notwendig und nützlich erscheinen, so auch zur Gründung von Tochtergesellschaften und zum Erwerb von Beteiligungen“. Die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit zur Einrichtung einer Tochtergesellschaft bei Statistik Austria

<sup>3</sup> Nationale Statistische Ämter.

<sup>4</sup> Bundesgesetz über die Bundesstatistik (Bundesstatistikgesetz 2000) StF BGBl I Nr163/1999, idF BGBl I Nr 136/2001, BGBl I Nr 71/2003 und BGBl I Nr 92/2007.



für die Führung von Verwaltungsregistern unterschiedlicher Provenienz ist, wenn möglich, zu nutzen. Unter dieser Voraussetzung ergeben sich keinerlei Komplikationen bei den im Entwurf vorgesehenen Online-Applikationen durch Gemeinde-, Landes- und Bundesbehörden. Die BAK würde die Gründung einer Tochtergesellschaft von Statistik Austria begrüßen. Allerdings muss klargestellt sein, dass die registerführende Stelle Behördenkompetenz hat, damit die NutzerInnen und Betroffenen Rechtssicherheit in Bezug auf die mit Rechtsfolgen verknüpften Angaben haben. Es ist zweifelhaft, ob eine Tochtergesellschaft (wie auch Statistik Austria selbst) diese Behördenkompetenz erhalten kann.

Der Gesetzgeber wird nicht umhin kommen, in einem modernen „Administrativregistergesetz“ entsprechende Regelungen zur Führung von Registern zu treffen. Dieses Gesetz soll es ermöglichen, weitgehend in den Definitionen, Kriterien und (international akkordierten) Klassifikationen harmonisierte Verwaltungsregister von hoher Qualität aufzubauen und aktuell zu führen. Für deren Überprüfung und Richtigkeit der Angaben wäre damit eine Behörde verantwortlich.

Solche Register wären jedenfalls fit für die statistische Nutzung; die Bürgerinnen und Bürger hätten Rechtssicherheit und die Respondentenbelastung wäre gering gehalten.

#### Zum Entwurf des Bundesstatistikgesetz 2000:

Eine Novelle zum Bundesstatistikgesetz 2000 wäre eine hervorragende Gelegenheit, moderne Entwicklungen, wie sie sich durch die am 1. April 2009 verabschiedete Europäische Statistik-Verordnung<sup>5</sup> ergeben, aufzunehmen. In keiner Weise wird im vorgelegten Entwurf von rezenten Europäischen Erfordernissen Kenntnis genommen; manche Bestimmungen verletzen sogar internationale Grundsätze, die sich seit dem Jahr 2000 grundlegend geändert haben:

So wird der Europäische Statistische Verhaltenskodex (CoP) für die nationalen und gemeinschaftlichen statistischen Stellen nicht berücksichtigt.

- **Besondere Veröffentlichungspflichten - ad § 30:**

Der vorgelegte Entwurf beinhaltet Änderungen des österreichischen statistischen Systems mit erheblichen Folgen für und Auswirkungen auf Sozialpartner, wissenschaftliche Institutionen, die Medien und die Öffentlichkeit insgesamt. Die Einschränkung der Publikationspflichten auf gesetzlich angeordnete Erhebungen bei der Bundesanstalt Statistik Austria beeinträchtigt demokratische Rechte. Das ist insbesondere in Hinblick auf die Europäische Statistik-Verordnung bedenklich. Die Europäische Statistik-Verordnung legt in Art 1 fest: „Diese Verordnung schafft einen Rechtsrahmen für die Entwicklung, Erstellung und Verbreitung europäischer Statistiken. (...) Sie werden nach den in Artikel 285 Absatz 2 des Vertrags festgelegten statistischen Grundsätzen, die in dem Verhaltenskodex für europäische Statistiken (Verhaltenskodex) gemäß Artikel 11 weiter ausgearbeitet werden, entwickelt, erstellt und verbreitet.“ Der Verhaltenskodex (CoP) sagt im Grundsatz 6: *Unparteilichkeit und Objektivität*: „Die statistischen Stellen müssen die europäischen Statistiken unter Wahrung der wissenschaftlichen Unabhängigkeit und in objektiver, professioneller und transparenter Weise verbreiten, **wobei alle Nutzer gleich zu behandeln sind.**“ Die BAK vertritt mit Nachdruck die Position, dass diese Bestimmung auf **alle** Ergebnisse von Erhebungen durch die amtliche Statistik anzuwenden ist. Grundsatz 6 des CoP wird durch die Fundamental Principles of Official Statistics der Vereinten Nationen erhärtet. Principle 1 legt fest: „Official statistics provide an indispensable element in the information system of a democratic society, serving the government, the eco-

---

<sup>5</sup> Siehe Fußnote 1.



onomy and the public with data about the economic, demographic, social and environmental situation. To this end, official statistics that meet the test of practical utility are to be compiled and made available on an impartial basis by official statistical agencies to honor citizens' entitlement to public information. (...) Official statistics are one of the cornerstones of good government and public confidence in good government. Official statistics, by definition, are produced by government agencies and can inform debate and decision making both by governments and by the wider community. Objective, reliable and accessible official statistics give people and organizations, nationally and internationally, confidence in the integrity of government and public decision making on the economic, social and environmental situation within a country. **They should therefore meet the needs of a range of users and be made widely available.**(...)"

§ 30 des vorgelegten Entwurfes schränkt die Publikationspflicht auf Ergebnisse **gesetzlich angeordneter** Erhebungen ein und nimmt damit Vertragsstatistiken aus. In Frage gestellt sei aber zusätzlich, ob bei vertraglich vereinbarten Erhebungen § 24 Bundesstatistikgesetz 2000 „Besonderen Grundsätze bei der Aufgabenwahrnehmung“ anzuwenden ist, nämlich die Einhaltung von Objektivität und Unabhängigkeit bei der Erstellung von Statistiken, die Anwendung statistischer Methoden und Verfahren nach international anerkannten wissenschaftlichen Grundsätzen und Standards und deren Offenlegung (Metadaten), Vertraulichkeit personenbezogener Daten und andere mehr. Hier wird unter der Autorenschaft von Statistik Austria eine Zweiklassengesellschaft in der Statistik vorgesehen; bei einem Teil der Aufgaben muss erheblichen Qualitätserfordernissen und internationalen Standards entsprochen werden, bei einem anderen nicht. Das kann weder im Sinne der Auftraggeber noch im Sinne der NutzerInnen von amtlicher Statistik sein. Die BAK schlägt vor, allfällige Auftragsarbeiten, so sie nicht die Prämissen der §§ 24 und 25 BStG 2000 erfüllen, durch eine Tochtergesellschaft nach Bundesstatistikgesetz 2000<sup>6</sup>, 2. Abschnitt, § 23 (3) unter einem anderen Namen durchführen zu lassen. Das würde Verwechslungen ausschließen.

Die BAK weist mit Nachdruck darauf hin, dass die Bundesanstalt Statistik Austria lt § 22 Bundesstatistikgesetz 2000 eine Anstalt öffentlichen Rechts des Bundes ist, der die Erbringung von Dienstleistungen wissenschaftlichen Charakters **im öffentlichen Interesse** obliegt. Die Anstalt unterliegt also nicht allein dem Willen von Auftraggebern und von Erhebungen, sondern hat Ergebnisse aller der durch sie durchgeführten Erhebungen **allen** Datennutzern gleichzeitig im gleichen Umfang zur Verfügung zu stellen. Das beinhaltet auch alle Erhebungen, die im Auftrag der öffentlichen Hand (zB Ressorts, Länder, Gemeinden) durchgeführt werden. Auch bei diesen Beauftragungen sind ungeteilt die Fundamental Principles of Official Statistics der Vereinten Nationen und der Europäische Statistische Verhaltenskodex anzuwenden. Die BAK gibt zu bedenken, dass zB die statistische Nutzung von Verwaltungsregistern nur im Zusammenhang mit diesem öffentlichen Interesse zu verstehen ist, der von der BAK generell befürwortete Zugang zu diesen Registern ansonsten erheblich begrenzt und eingeschränkt werden müsste.

Jede Einschränkung der Veröffentlichungsverpflichtung durch Statistik Austria würde die Bundeskammer für Arbeiter und Angestellt in erheblichen Informationsnachteil versetzen, eine Vorgangsweise, die demokratische Spielregeln verletzen würde und seitens der BAK keinesfalls hingenommen werden könnte.

- **Europäische Rechtsnormen:**

Die Verordnung (EG) Nr 223/2009 des Europäischen Parlaments und Rates vom 11. März 2009 über europäische Statistiken und der Europäische Statistische Verhal-

<sup>6</sup> Bundesgesetz über die Bundesstatistik (Bundesstatistikgesetz 2000) StF BGBl I Nr 163/1999, idF BGBl I Nr 136/2001, BGBl I Nr 71/2003 und BGBl I Nr 92/2007.



tenskodex (CoP) könnte in vielerlei Hinsicht in einem modernen Bundesstatistikgesetz berücksichtigt werden. Hier seien nur drei Beispiele genannt:

- Im vorgelegten Entwurf bleibt zB Grundsatz 1: Fachliche Unabhängigkeit: Indikator 1 unberücksichtigt, der anordnet: „Es ist gesetzlich festgelegt, dass die statistische Stelle amtliche Statistiken unabhängig von politischer und anderer externer Einflussnahme erstellen und verbreiten kann.“ In Hinblick darauf wäre § 38 Bundesstatistikgesetz 2000 zu präzisieren. Nach Meinung der BAK widerspricht zB §38 Abs (4) Zi 2 und 3 diesem Grundsatz und greift damit in die Unabhängigkeit von Statistik Austria ein. Die Durchführung von Personalmaßnahmen und die Aufnahme von leitenden und fachstatistischen Angestellten hat alleine in der Kompetenz des Generaldirektors/der Generaldirektorin zu liegen; die Aufnahme von leitenden fachstatistischen Angestellten sogar ausschließlich in der Zuständigkeit des/der fachstatistischen Generaldirektors/Generaldirektorin.
- Die Unabhängigkeit des/der Generaldirektors/Generaldirektorin wird ebenso durch § 37 (2) in Frage gestellt. Die Bestimmung, dass bestehende Verträge durch den Bundeskanzler aus „wichtigen Gründen“ jederzeit widerrufen werden können, ist schwammig formuliert. Eine Abberufung sollte nur möglich sein, wenn die genannten Personen schwerwiegend gegen gesetzliche Bestimmungen verstoßen. § 37 (2) ist zu präzisieren.
- § 39 des Entwurfs bestimmt die Erstellung des Arbeitsprogramms und des Budgets. Nicht festgelegt wird ein Procedere für den Fall, dass das Arbeitsprogramm und/oder das Budget nicht eingehalten werden. Hier ist vorzusehen, dass jedenfalls vierteljährlich über solche Änderungen im Statistikrat und im Wirtschaftsrat zu berichten ist. In den vergangenen Jahren wurden leider immer wieder unterjährig erhebliche Änderungen am Arbeitsprogramm vorgenommen, der Statistikrat davon aber nicht informiert. (CoP, Grundsatz 1, Indikator 5: „Die statistischen Arbeitsprogramme werden veröffentlicht, und über den Stand der Arbeiten wird regelmäßig Bericht erstattet.“)

Der CoP stellt fest, dass bei der Organisation, Erhebung, Verarbeitung und Verbreitung amtlicher Statistiken die statistischen Stellen internationalen Standards, Leitlinien und vorbildlichen Lösungen uneingeschränkt berücksichtigen müssen: „Wenn die statistischen Stellen für ihr solides Management und ihre Effizienz bekannt sind, kommt dies der Glaubwürdigkeit der Statistiken zugute. Die Schlüsselwörter in diesem Zusammenhang sind eine solide Methodik, geeignete statistische Verfahren, die Vermeidung einer übermäßigen Belastung der Auskunftgebenden und Wirtschaftlichkeit. (...) Die statistischen Produkte müssen dem Nutzerbedarf entsprechen. Die Statistiken stehen in Einklang mit europäischen Qualitätsstandards und decken den Bedarf der europäischen Institutionen, Regierungen, Forschungseinrichtungen und Unternehmen sowie der Öffentlichkeit im Allgemeinen. Die Schlüsselwörter in diesem Zusammenhang sind Relevanz, Genauigkeit und Zuverlässigkeit, Aktualität, Kohärenz, Vergleichbarkeit zwischen Regionen und Ländern sowie leichte Zugänglichkeit für die Nutzer“.

Diesem Grundsatz Rechnung zu tragen, wäre die zentrale Aufgabe eines modernen Bundesstatistikgesetzes.

• **Abschaffung der Zentralkommission, Fachbeiräte, Errichtung, ad § 63:**

Bedauerlich ist, dass der Entwurf keinerlei Erläuterung gibt zu den im § 63 vorgeschlagenen Änderungen in der Organisationsstruktur von Statistik Austria. Immerhin wird eine fast 150 Jahre alte Institution, die Statistische Zentralkommission, abgeschafft, die auch

heute noch durchaus wichtige Aufgaben zu erfüllen hätte. Sie ist ein Kollegialorgan, dem Vertreter der Ministerien, Sozialpartner, Wissenschaft und Wirtschaft angehören. Sie ist das bestimmende Gremium für die Fachbeiräte, die auf Antrag der Zentralkommission bestellt oder aufgelöst werden. Sie diene ein Mal jährlich als Forum öffentlicher, intensiver Auseinandersetzung mit der amtlichen Statistik, die Mitglieder konnten hier das Arbeitsprogramm und seine Prioritäten diskutieren und zwar bereichs- und themenübergreifend und nicht in den direktions- oder fachspezifischen Abgrenzungen eines Fachbeirates. Es ist bedauerlich, dass diese Funktion in den letzten Jahren an Bedeutung verloren hat. Sollte die Statistische Zentralkommission tatsächlich aufgelöst werden, schlägt die BAK vor, dass die Kompetenz, Fachbeiräte einzurichten oder aufzulösen ausschließlich beim Statistiker zu liegen hat. Hinsichtlich der Aufgaben der Fachbeiräte hat jedenfalls und vorrangig die Beratung der Organe der Bundesstatistik und der Bundesanstalt in fachlichen Fragen der Bundesstatistik zu stehen, erst sekundär die Beratung der Bundesministerien. Zwingend festzulegen ist, dass jeder Fachbeirat mindestens ein Mal jährlich eine Sitzung abhalten muss. Im Falle der Nichttagung durch Jahre (Jahrzehnte, wie der Fachbeirat für Organisationsfragen), wäre seine Auflösung vorzusehen.

Die Aufgaben des Statistikerates sind jedenfalls um die zusätzlichen Anforderungen, die bislang bei der statistischen Zentralkommission lagen, zu ergänzen. Der Kreis der Mitglieder des Statistikerates ist keinesfalls zu erweitern, da dieses Gremium zu unflexibel würde.

Ohne weiteres abzuschaffen ist jedenfalls der Titel eines „Kommerzialrates für Statistik“, er ist entbehrlich und nicht mehr zeitgemäß.

Die Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte ersucht in Anbetracht der oben gemachten schwerwiegenden Einwände, unbedingt eine Überarbeitung des Entwurfes vorzunehmen.

Die ExpertInnen der BAK sind gerne bereit, an einer Überarbeitung des Gesetzes mitzuarbeiten. Die Einrichtung einer Arbeitsgruppe zur intensiven Vorbereitung eines modernen, konsistenten Bundesstatistikgesetzes wird befürwortet.

Mit freundlichen Grüßen



Herbert Tumpel  
Präsident




Maria Kubitschek  
IV des Direktors