

## Bundesstatistikgesetz 2000

Alois Schittengruber  
Bundeskanzleramt, Wien

**Zusammenfassung:** Die von vielen als Überreglementierung empfundene Verrechtlichung ergibt sich einerseits daraus, daß Lehre und Judikatur dem Legalitätsprinzip der gesamten staatlichen Verwaltung ein immer stärkeres Gewicht beimessen. Die Erhebung von Daten, bei der Auskunftspflicht besteht, ist zweifelsfrei als hoheitliches Handeln zu bewerten und bedarf daher einer gesetzlichen Regelung. Andererseits resultiert ein großer Regelungsbedarf aus den Bestimmungen des Datenschutzgesetzes 2000.

Die Ausgliederung des Amtes und die Schaffung einer Bundesanstalt „Statistik Österreich“ soll die Gedanken des *New Public Managements* im Bereich der amtlichen Bundesstatistik umsetzen. Es werden die gesetzlichen Rahmenbedingungen geschaffen, damit in Österreich amtliche Bundesstatistik in moderner und effizienter Weise durchgeführt werden kann.

### Vorbemerkungen

Das Bundesstatistikgesetz 1965 hat mit 14 Paragraphen das Auslangen gefunden. Das Bundesstatistikgesetz 2000 umfaßt hingegen 74 Paragraphen. In diesem Zusammenhang stellt sich hiezu zwangsläufig die Frage, ob durch das Bundesstatistikgesetz 2000 nicht eine Überreglementierung der amtlichen Statistik erfolgt ist, die die Flexibilität erschwert.

Weiters drängt sich die Frage auf, ob die im Bundesstatistikgesetz 2000 vorgesehene Ausgliederung des Österreichischen Statistischen Zentralamtes aus der Bundesverwaltung lediglich dem Trend der Zeit folgend vorgenommen wurde oder die Ausgliederung neue Chancen für die amtliche Bundesstatistik bietet.

### 1 Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen seit dem Inkrafttreten des Bundesstatistikgesetzes 1965

Gemäß Art. 18 Abs. 1 des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) darf die gesamte staatliche Verwaltung nur aufgrund der Gesetze ausgeübt werden (Legalitätsprinzip der österreichischen Bundesverfassung).

Dieser Grundsatz ist an sich nicht neu; er ist im B-VG 1920 bereits festgelegt. Judikatur und Lehre haben jedoch im Laufe der Entwicklung des B-VG diesem Grundsatz verstärkt Gewicht beigemessen.

Das Legalitätsprinzip bedeutet, daß die Verwaltung nur tätig werden darf, soweit sie vom Gesetz dazu ermächtigt ist. Sie darf nur unter Bedingungen handeln, die im Gesetz vorgeschrieben sind (siehe Antonioli-Koja, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Seite 229).

Weiters ergibt sich aus dieser Verfassungsbestimmung, **daß die konkreten Befugnisse der hoheitlich vorgehenden Behörde** gesetzlich geregelt sein müssen (VfSlg 4174/

1962, 5432/1966). Die Erhebung von Daten, bei der Auskunftspflicht besteht, ist zweifelsfrei als hoheitliches Handeln zu bewerten.

Das derzeitige Bundesstatistikgesetz 1965 sieht im wesentlichen nur eine Mitwirkungspflicht der Bevölkerung und der Gemeinden vor. Diese Regelung geht dem Grunde nach auf die Stamfassung des Bundesstatistikgesetzes 1965, BGBl. Nr. 91/1965, zurück.

Die Verpflichtung zur Verschwiegenheit über personenbezogenen Daten, die im Zusammenhang mit der Wahrnehmung von Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung anfallen, gründet sich im wesentlichen auf die Bestimmung über die Amtverschwiegenheit im Art. 20 B-VG, die vielfach auch in den dienstrechtlichen Vorschriften der Bediensteten der Gebietskörperschaften (z.B. §46 Beamten-Dienstrechtsgesetzes 1979, BGBl 333) ihren Niederschlag gefunden hat.

Für das Österreichische Statistische Zentralamt besteht überdies die Verpflichtung zur Wahrung des Statistikgeheimnisses gemäß § 10 Bundesstatistikgesetz 1965.

Einen subjektiv öffentlich-rechtlichen Anspruch auf Geheimhaltung der im Zuge einer statistischen Erhebung ermittelten personenbezogenen Daten hatten die Betroffenen ursprünglich nicht.

In dieser Hinsicht trat durch das Datenschutzgesetz, BGBl. Nr. 565/1978, dadurch eine Änderung ein, indem im § 1 Abs. 1 den Betroffenen verfassungsrechtlich u.a. ein subjektiv-öffentliches Recht auf Geheimhaltung der ihre Person betreffenden Daten eingeräumt wurde. Dieses Grundrecht auf Datenschutz steht unter Gesetzesvorbehalt (§ 1 Abs. 2: Beschränkungen des Rechtes nach Abs. 1 sind ... auf Grund von Gesetzen zulässig). Das bedeutet, daß das Grundrecht durch ein einfaches Gesetz eingeschränkt werden darf. Nach neuerer Judikatur des Verfassungsgerichtshofes ist eine derartige Beschränkung jedoch nur zulässig, wenn sie durch ein öffentliches Interesse geboten ist und wenn die vorgesehene Maßnahme ein an sich taugliches und auch adäquates Mittel ist, die Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses hintanzuhalten (Walter-Mayer, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 8. Auflage Rz 1335).

In diesem Sinne ist die Bestimmung des § 7 Abs. 1 Z 3 des Datenschutzgesetzes zu sehen, die seinerzeit als Rechtsgrundlage für die Übermittlung von personenbezogenen Daten für ausschließlich statistische Zwecke an das Österreichische Statistische Zentralamt geschaffen wurde.

Im Hinblick auf die Richtlinie 95/46 EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.10.1995 „zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr“ (Fundstelle: Amtsblatt Nr. L 281 vom 23.11.1995, S.0031-0050; CELEX Dokument Nr.: 395L0046) und der damit erforderlichen innerstaatlichen Umsetzung durch Novellierung des Datenschutzgesetzes ergab sich ein umfangreicher Anpassungsbedarf beim Bundesstatistikgesetz 1965.

Dies war insbesondere im Hinblick auf die vorgesehene Neufassung des Grundrechtes auf Datenschutz im Datenschutzgesetz 2000 - DSG 2000 (nunmehr kundgemacht im BGBl. I Nr. 165/1999) unabdingbar geworden. In diesem Zusammenhang ist insbesondere § 1 Abs. 2 DSG 2000 zu erwähnen, der wie folgt lautet:

„Soweit die Verwendung von personenbezogenen Daten nicht im lebenswichtigen Interesse des Betroffenen oder mit seiner Zustimmung erfolgt, sind Beschränkungen des Anspruchs auf Geheimhaltung nur zur Wahrung überwiegender berechtigter Interessen eines anderen zulässig und zwar bei Eingriffen einer staatlichen Behörde nur aufgrund von Gesetzen, die auf den im Art. 8 Abs. 2 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (MRK), BGBl. Nr. 210/1958, genannten Gründen notwendig sind. Derartige Gesetze dürfen die Verwendung von Daten, die ihrer Art nach besonders schutzwürdig sind, nur zur Wahrung wichtiger, öffentlicher Interessen vorsehen und müssen gleichzeitig angemessene Garantien für den Schutz der Geheimhaltungsinteressen der Betroffenen festlegen. Auch im Falle zulässiger Beschränkungen darf der Eingriff in das Grundrecht jeweils nur in der gelindesten, zum Ziel führenden Art, vorgenommen werden.“

Diesen Anforderungen wird das Bundesstatistikgesetz 1965 in keinerlei Weise gerecht.

Weiters bestand im wesentlichen auch ein Regelungsbedarf im Bereich des Bundesstatistikgesetzes aufgrund folgender einfachgesetzlich vorgesehenen Regelungen im DSG 2000.

1. § 4 Z 1 DSG 2000: (Definition des Begriffes „personenbezogene Daten“)

Daten (personenbezogene Daten):

Angaben über Betroffene (Z 3), deren Identität bestimmt oder bestimmbar ist; nur „indirekt personenbezogen“ sind Daten für einen Auftraggeber (Z 4), Dienstleister (Z 5) oder Empfänger einer Übermittlung (Z 12) dann, wenn der Personenbezug der Daten derart ist, daß dieser Auftraggeber, Dienstleister oder Übermittlungsempfänger die Identität des Betroffenen mit rechtlich zulässigen Mitteln nicht bestimmen kann;“

Die Tragweite dieser Bestimmung für den Bereich der amtlichen Statistik wird aus den erläuternden Bemerkungen der Regierungsvorlage deutlich, in denen hiezu folgendes ausgeführt wird:

Die Richtlinie geht davon aus, daß Daten nicht nur dann „personenbezogen“ sind, wenn die Identität des Betroffenen für den jeweiligen Verwender bestimmbar ist, sondern auch dann, wenn sie nur für einen Dritten (z.B. den Inhaber des Entschlüsselungscodes bei codierten Identitätsdaten) bestimmbar sind.

Um hier im Hinblick auf das Schutzinteresse eine sinnvolle Abstufung vornehmen zu können, wurde die in der Richtlinie enthaltene Unterscheidung zwischen direkter und „nur“ indirekter Identifizierbarkeit nutzbar gemacht; wenn es für den konkreten Verwender der Daten nicht möglich ist, den – zum Beispiel in Form einer laufenden Nummer – vorhandenen Personenbezug auf eine in ihrer Identität bestimmte Person zurückzuführen, dann ist der Gebrauch solcher „nur indirekt personenbezogener“ Daten durch diesen Verwender unter erleichterten datenschutzrechtlichen Bedingungen erlaubt.

Einer Erläuterung bedarf allerdings noch die Aussage, daß es darauf ankommt, ob der Verwender die Identität des Betroffenen bestimmen „kann“. Z 1 grenzt dies ausdrücklich auf die Anwendung legaler Mittel ein; darüber hinaus wird jedoch auch noch die im Erwähnungsgrund 26 der Richtlinie ausdrücklich erwähnte weitere Eingrenzung dessen, was als möglich anzusehen ist, zu berücksichtigen sein:

Als mögliches Mittel der Identifikation ist nämlich nur ein solches anzusehen, das „vernünftigerweise“ angewendet wird, d.h., das also weder seiner Art nach, noch seinem Aufwand nach vollkommen ungewöhnlich ist.

Von den „nur indirekt personenbezogenen“ Daten zu unterscheiden sind die üblicherweise als „anonymisiert“ bezeichneten Daten. Bei anonymisierten Daten gibt es keinen Personenbezug; hiebei handelt es sich um Daten, **die niemand auf eine in ihrer Identität bestimmte Person zurückführen kann**. Derartige Daten sind daher auch nicht datenschutzrelevant.

2. **§ 6 Abs. 1 Z 5 DSG 2000:** (Dauer der Aufbewahrung von Daten)

Daten dürfen in personenbezogener Form nur so lange aufbewahrt werden, als dies für die Erreichung der Zwecke, für die sie ermittelt wurden, erforderlich ist.

3. **§ 7 Abs. 1 DSG 2000:** (Zulässigkeit der Verarbeitung von Daten)

Demnach dürfen personenbezogene Daten nur verarbeitet werden, soweit Zweck und Inhalt der Datenanwendung von den **gesetzlichen oder rechtlichen Befugnissen des jeweiligen Auftraggebers gedeckt sind und die schutzwürdigen Geheimhaltungsinteressen der Betroffenen nicht verletzen**.

4. **§ 7 Abs. 2 Z 2 DSG 2000:** (Zulässigkeit der Übermittlung nicht-sensibler Daten)

Personenbezogene Daten dürfen nur übermittelt werden, wenn **der Empfänger seine gesetzliche Zuständigkeit oder rechtliche Befugnis im Hinblick auf den Übermittlungszweck glaubhaft macht**.

5. **§ 8 Abs. 1 DSG 2000:** (Zulässigkeit der Verwendung nicht-sensibler Daten)

Nach dieser Bestimmung dürfen Daten nur verwendet werden, wenn eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung oder Verpflichtung zur Verwendung der Daten besteht oder überwiegende berechnete Interessen des Auftraggebers oder eines Dritten die Verwendung erfordern. Gemäß **§ 8 Abs. 3 Z 1** liegt ein derartiges überwiegendes Interesse vor, wenn die **Verwendung der Daten in Erfüllung gesetzlicher Aufgaben erfolgt**.

6. **§ 9 Z 3 DSG 2000:** (Zulässigkeit der Verwendung von sensiblen Daten)

Die Verwendung sensibler Daten (Daten natürlicher Personen über ihre rassische und ethnische Herkunft, politische Meinung, Gewerkschaftszugehörigkeit, religiöse oder philosophische Überzeugung, der Gesundheit oder ihr Sexualleben) dürfen dann verwendet werden, **wenn sich die Ermächtigung oder Verpflichtung zur Verwendung aus gesetzlichen Vorschriften ergibt**, soweit diese der Wahrung eines wichtigen öffentlichen Interesses dienen.

Dies bedeutet, daß sich aus einer entsprechenden gesetzlichen Bestimmung nicht nur die Berechtigung für die Verwendung, sondern das wichtige öffentliche Interesse ergeben muß, für das die Verwendung erfolgt.

7. **§ 24 DSG 2000:** (Information der Betroffenen)

Nach Abs. 1 ist der Betroffene vom Auftraggeber von der Ermittlung von Daten zu informieren.

Werden die Daten nicht durch Befragung ermittelt, kann gemäß Abs. 3 die Information entfallen, wenn die Datenverwendung durch Gesetz oder Verordnung vorgesehen ist.

Zwar ist im § 46 DSG 2000 eine Sonderregelung für den Bereich der Statistik vorgesehen. Bei näherer Untersuchung dieser Sonderregelung, ist diese für die amtliche Bundesstatistik unzureichend.

Nach § 46 Abs. 1 DSG 2000 dürfen nämlich für statistische Zwecke nur Daten verwendet werden,

- die öffentlich zugänglich sind,
- die der Auftraggeber zulässigerweise für andere Zwecke ermittelt hat und
- die für den Auftraggeber nur indirekt personenbezogen sind.

Ansonsten dürfen Daten für statistische Zwecke nur **gemäß besonderer gesetzlicher Vorschriften oder mit Zustimmung der Betroffenen oder der Datenschutzkommission** verwendet werden (§ 46 Abs. 2).

Hinzu kommt noch, daß gemäß § 29 DSG 2000 für die indirekt personenbezogenen Daten lediglich die Bestimmungen über das Auskunftsrecht der Betroffenen (§ 26), das Recht auf Richtigstellung und Löschung (§ 27) und das Widerspruchsrecht der Betroffenen (§ 28) nicht Anwendung finden.

Dies bedeutet, daß alle übrigen Bestimmungen des DSG 2000 uneingeschränkt auch für den Bereich der amtlichen Bundesstatistik Anwendung finden, wenn keine sondergesetzlichen Regelungen im Bundesstatistikgesetz gelten.

Das Bundesstatistikgesetz 1965 geht bei der Datenbeschaffung in erster Linie von der Befragung der Betroffenen aus.

Dies schlägt sich auch in der Geschäftsprozeßanalyse durch die Firma DIEBOLD im Bereich des Österreichischen Statistischen Zentralamtes nieder, wonach nahezu drei Viertel der Gesamtpersonalkapazität im Bereich der Primärstatistik verwendet werden (ÖSTAT – Endbericht 31.10.1997).

Die durch den Beitritt Österreichs zum EWR im Jahre 1994 verbundene Zunahme der Aufgaben des Österreichischen Statistischen Zentralamtes und dadurch zunehmende Belastung der Respondenten ergab zwangsläufig den Ruf nach Entlastung der Respondenten. Für das Bundesstatistikgesetz ergab sich daraus, daß auf der einen Seite die Mitwirkungspflichten der Bevölkerung verringert und auf der anderen Seite neue Mitwirkungspflichten im Hinblick auf Art. 18 B-VG durch Gesetz geschaffen werden mußten, damit der amtlichen Bundesstatistik ausreichend Datenmaterial zur Verfügung steht.

## 2 Die wesentlichen rechtlichen Neuerungen im Bundesstatistikgesetz 2000 aus dem Blickwinkel der Ausführungen unter Abschnitt 1

### 2.1 Zur Systematik der statistikrelevanten Bestimmungen

Der umfangreiche Anpassungsbedarf im Bundesstatistikgesetz 1965 ließ zunächst eine Neufassung eines Bundesstatistikgesetzes als am zweckmäßigsten erscheinen.

Auf den ersten Blick könnte man den Eindruck gewinnen, daß in der Systematik des Bundesstatistikgesetzes 2000 ein und die selben Sachverhalte mehrfach geregelt worden sind und daher gleiche Sachverhalte besser in einer Bestimmung zusammenzufassen gewesen wären.

Dieser Eindruck ist zum Teil richtig, wenn man beispielsweise die Veröffentlichungsbestimmungen im § 19 und die besonderen Veröffentlichungspflichten der Bundesanstalt „Statistik Österreich“ im § 30 vergleicht.

Diese scheinbaren Doppelgleisigkeiten sind darauf zurückzuführen, daß die §§ 1 bis 19 nicht nur die Bundesanstalt „Statistik Österreich“, sondern alle Organe der Bundesstatistik anzuwenden haben. Im 2. Hauptstück des Bundesstatistikgesetzes 2000 sind zu den allgemeinen Regelungen, die für alle Organe der Bundesstatistik gelten, Sonderbestimmungen für die Bundesanstalt „Statistik Österreich“ hinzugekommen.

In diesem Zusammenhang ist die Definition des Begriffes „Organe der Bundesstatistik“ im § 3 Z 19 von Bedeutung. Demnach sind Organe der Bundesstatistik die Bundesanstalt „Statistik Österreich“ und jene Bundesdienststellen, die durch einen innerstaatlich unmittelbar wirksamen internationalen Rechtsakt oder durch Bundesgesetz berufen sind, für Zwecke der Statistik Daten zu erheben und mit diesen Daten Statistiken zu erstellen. Ursprünglich war diese Definition im Gesetzesentwurf des Bundeskanzleramtes nicht nur auf Bundesdienststellen eingeschränkt, sondern allgemein auf Einrichtungen abgestellt, die aufgrund eines Bundesgesetzes für Zwecke der Statistik Daten erheben und mit diesen Daten Statistiken erstellen. Dies hatte zur Folge, daß die §§ 1 bis 19 u.a. auch für die Oesterreichische Nationalbank und die gesetzlichen Interessensvertretungen gegolten hätten. Im politischen Entscheidungsprozeß zur Gesetzeswerdung konnte dieser Vorschlag jedoch nicht durchgesetzt werden, so daß die Einschränkung auf die Bundesdienststellen im § 1 Z 19 Bundesstatistikgesetz 2000 aufgenommen worden ist.

Nicht nur von statistischer Bedeutung ist § 21 des Bundesstatistikgesetzes 2000. In dieser Bestimmung wird nämlich die Zuordnung und Verwendung von Klassifizierungen durch die Bundesanstalt „Statistik Österreich“ geregelt. Durch diese Regelung soll eine einheitliche Verwendung des NACE-Codes für Haupt- und Nebentätigkeiten sichergestellt werden. Eine derartige Zuordnung haben derzeit neben dem Österreichischen Statistischen Zentralamt auch der Hauptverband der Sozialversicherungsträger, die Oesterreichische Nationalbank u.a. vorzunehmen. Um eine einheitliche Zuordnung sicherzustellen und damit eine Vergleichbarkeit allfälliger Statistiken zu ermöglichen, ist die Regelung im § 21 aufgenommen worden. Gleichzeitig wird dem betroffenen Rechtsträger, der mit der Zuordnung nicht einverstanden ist, das Recht eingeräumt, binnen 4 Wochen einen Antrag auf bescheidmäßige Feststellung beim zuständigen Bundesminister zu stel-

len. Für Unternehmungen kann nämlich eine Zuordnung zu einer bestimmten Haupt- und Nebentätigkeit dahingehend Auswirkungen haben, daß es bei bestimmten Förderungen der Europäischen Union auf die Zuordnung der Förderungswerber zu einem bestimmten NACE-Code ankommt. Die Zuordnung kann daher Auswirkungen auf die Rechte der Betroffenen haben, so daß im § 21 Bundesstatistikgesetz 2000 ein entsprechender Rechtsschutz vorzusehen war.

## 2.2 Zu den wesentlichen datenschutzrechtlichen relevanten Bestimmungen des Bundesstatistikgesetzes 2000

Im Hinblick auf die vorgesehenen Neuregelungen des DSG 2000 waren für den Bereich der Bundesstatistik folgende Bestimmungen notwendig:

Im § 5 Abs. 1 ist taxativ aufgezählt, wann eine personenbezogene Erhebung durch Verordnung angeordnet werden darf. Dies ist nur über jene Gegenstände zulässig, die in einem

- innerstaatlich unmittelbar wirksamen internationalen Rechtsakt,
- in einem Bundesgesetz oder
- in der Anlage I zum Bundesstatistikgesetz 2000

angeführt sind.

Hiezu ist jedoch die Einschränkung im § 5 Abs. 3 zu berücksichtigen, wonach die Anordnung einer personenbezogenen Erhebung von sensiblen Daten durch Verordnung nicht unzulässig ist. **Vielmehr müssen im Gesetz konkret die sensiblen Daten angeführt werden, die personenbezogen erhoben werden dürfen.**

Weiters ist im § 5 Abs. 2 abschließend normiert, für welche Zwecke überhaupt eine personenbezogene Erhebung zulässig ist.

**Die wichtigsten Zwecke sind:**

- für die Überprüfung der Erfüllung der Auskunftspflicht,
- für die Berichtigung oder Vervollständigung von Auskünften und
- für die Zusammenführung von Daten über dieselben statistischen Einheiten bei einer statistischen Erhebung, die auf verschiedene Arten erfolgt.

Die Anordnung einer personenbezogenen Erhebung durch Verordnung für den Zweck der Erstellung von Verlaufstatistiken ist gemäß § 5 Abs. 2 Z 5 nur dann zulässig, **wenn die Verlaufstatistik entweder aufgrund Bundesgesetz oder aufgrund eines innerstaatlich unmittelbar wirksamen internationalen Rechtsaktes angeordnet worden ist.**

Im Sinne der datenschutzrechtlichen Transparenz sieht § 4 Abs. 3 Z 8 vor, daß in der Verordnung, mit der eine statistische Erhebung angeordnet wird, ausdrücklich anzuführen ist, **welche Daten von welchen Personenkreisen personenbezogen und welche anonymisiert zu erheben sind.**

Einem wichtigen datenschutzrechtlichen Aspekt kommt der Bestimmung über die Verpflichtung zur Anonymisierung im § 15 zu. Nach Abs. 1 dieser Bestimmung ist der

Personenbezug der erhobenen Daten unverzüglich zu beseitigen, wenn der Zweck für die personenbezogene Erhebung weggefallen ist. Sollte beispielsweise eine personenbezogene Erhebung zur Überprüfung der Erfüllung der Auskunftspflicht und zur Berichtigung oder zur Vervollständigung von Auskünften erfolgt sein, so ist der Personenbezug unverzüglich zu löschen, wenn diese Tätigkeit im Rahmen der statistischen Aufarbeitung abgeschlossen ist.

Ist der Personenbezug für die Erstellung von Verlaufstatistiken oder zur Sicherstellung der Prüftätigkeit internationaler Organe (§ 5 Abs. 2 Z 5 und 6) im späteren Verlauf wieder herzustellen, so ist gemäß § 15 Abs. 2 **die Identität der Betroffenen zu verschlüsseln** und gemäß Abs. 3 der Schlüssel getrennt aufzubewahren. Dabei kommen die Bestimmungen über die Datensicherheitsmaßnahmen gemäß § 14 Datenschutzgesetz zur Anwendung.

Nach § 15 Abs. 4 kann jedoch eine Verschlüsselung unterbleiben, wenn im Bundesgesetz oder im innerstaatlich unmittelbar wirksamen internationalen Rechtsakt die Beibehaltung des Personenbezugs vorgesehen ist.

Weiters ist § 16 Abs. 3 von Bedeutung, wonach personenbezogene Daten nur für die Zwecke verwendet werden dürfen, für die die Erhebung erfolgt ist, es sei denn, der Betroffene stimmt ausdrücklich einer anderen Verwendung zu.

Die Bestimmungen über den Schutz der personenbezogenen **Daten bei der Veröffentlichung von Statistiken** sind im § 19 Abs. 2 und 3 enthalten und entsprechen der Regelung im § 2 Abs. 5 des Bundesstatistikgesetzes 1965.

Da gemäß § 68 Abs. 1 für den Bereich der amtlichen Bundesstatistik grundsätzlich das DSG 2000 gilt, sofern das Bundesstatistikgesetz 2000 nichts anderes bestimmt, ist abschließend noch auf die besondere Definition im § 3 Z 15 über **personenbezogene und nicht personenbezogene Daten** zu verweisen.

Demnach sind im Sinne des Bundesstatistikgesetzes 2000 die Daten dann personenbezogen, wenn die Identität der Betroffenen **für das Organ der Bundesstatistik bestimmt oder bestimmbar ist**. Wenn die Identität des Betroffenen mit Mitteln, die vernünftigerweise angewendet werden könnten, **für das Organ der Bundesstatistik nicht mehr bestimmbar ist**, dann liegen **nicht personenbezogene** Daten vor. Hiezu wird die oben unter Abschnitt 1 zitierte Definition der **indirekt personenbezogenen** Daten im § 4 Z 1 DSG 2000 in Erinnerung gerufen, auf die die Bestimmungen des DSG 2000 mit Ausnahme des Auskunftsrechts des Betroffenen, das Recht auf Richtigstellung oder Löschung oder das Widerspruchsrecht des Betroffenen uneingeschränkt Anwendung finden. Aufgrund der besonderen Definition im § 3 Z 15, **letzter Satz, Bundesstatistikgesetz 2000 gelten die nach dem DSG 2000 indirekt personenbezogenen Daten im Bereich des Bundesstatistikgesetzes 2000 als nicht personenbezogene Daten**, so daß auf diese Daten nicht das DSG 2000 anzuwenden ist.

### **2.3 Die Einschränkung der Mitwirkungspflichten der Bevölkerung und Schaffung neuer Mitwirkungspflichten bei statistischen Erhebungen**

#### **Entlastung der Respondenten:**

Gemäß § 6 Abs. 2 und 3 darf die Erhebung von Daten in Form der Befragung nur dann angeordnet werden, wenn

- der Erhebungszweck nicht durch eine freiwillige Auskunftserteilung erreicht werden kann,
- die Beschaffung der Daten aus **öffentlichen Registern** und die Heranziehung von Verwaltungsdaten und/oder von statistischen Daten

nicht möglich ist.

Gemäß § 28 Abs. 1 hat die Bundesanstalt Vorsorge zu treffen, daß die Auskunftserteilung auf elektronischem Wege erfolgen kann.

Auf Wunsch sind dem Auskunftspflichtigen die Auskunftsunterlagen auf elektronischem Wege unentgeltlich zur Verfügung zu stellen (§ 28 Abs. 3).

Gemäß § 14 Abs. 2 ist bei der Erstellung der Erhebungsunterlagen auf eine möglichst geringe Belastung und auf die Besonderheiten der zu Befragenden (Branche, Betriebsgröße) Bedacht zu nehmen.

Der Auskunftspflichtige kann auch einen Dritten mit der Auskunftserteilung betrauen (§ 9 Z 1).

### Neue Mitwirkungspflichten:

#### Pflichten der Inhaber von öffentlichen Registern:

- Verpflichtung zur unentgeltlichen Übermittlung von Daten, soweit sie in der Erhebungsanordnung vorgesehen ist (§ 10 Abs. 1 und 3);
- Verpflichtung zur unentgeltlichen Übermittlung der Daten auf elektronischen Datenträgern, wenn die Daten auf diese Art gespeichert sind (§ 10 Abs. 2, erster Satz);
- Verpflichtung zur Einräumung eines Online-Zugriffes unter bestimmten Voraussetzungen (§ 10 Abs. 2, 2. Satz);
- Verpflichtung zur Bedachtnahme auf die Erfordernisse der Bundesanstalt „Statistik Österreich“ bei der Einrichtung und Änderung des öffentlichen Registers (§ 10 Abs. 4).

Gemäß § 3 Z 18 gelten jene Register als öffentliche Register, die aufgrund bundesgesetzlicher Bestimmungen der öffentlichen Einsicht unterliegen.

#### Pflichten der Inhaber von Verwaltungsdaten:

- Verpflichtung zur unentgeltlichen Übermittlung von Daten, soweit sie in der Erhebungsanordnung vorgesehen ist (§ 10 Abs. 1 und 3);
- Verpflichtung zur unentgeltlichen Übermittlung der Daten auf elektronischen Datenträgern, falls auf solche Weise die Daten gespeichert sind (§ 10 Abs. 2, 1. Satz);

- Verpflichtung zur Auskunftserteilung über das Vorhandensein von Verwaltungsdaten (§ **10 Abs. 5**);
- Verpflichtung zur Gestattung eines Online-Zugriffes auf personenbezogene Daten besteht nur dann, wenn hierfür eine besondere gesetzliche Ermächtigung besteht (§ **10 Abs. 2, 3. Satz**).

Verwaltungsdaten sind jene Daten, die bei Stellen in Wahrnehmung von bundes- oder landesgesetzlich übertragenen Aufgaben oder in Vollziehung unmittelbar anwendbarer gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften angefallen sind (§ **3 Z 17**).

Die Qualifizierung von Daten als Verwaltungsdaten hängt nicht davon ab, welche Rechtsform der Rechtsträger hat (z.B. öffentlicher oder privater Rechtsträger), bei dem sich die zu erhebenden Daten befinden. Entscheidend ist, daß die Daten im Rahmen der Vollziehung von Gesetzen angefallen sind.

#### Pflichten der Inhaber von Statistikdaten:

- Verpflichtung zur unentgeltlichen Übermittlung von Daten, soweit sie in der Erhebungsanordnung vorgesehen ist (§ **10 Abs. 1 und 3**);
- Verpflichtung zur unentgeltlichen Übermittlung der Daten auf elektronischem Wege, wenn die Daten auf diese Art gespeichert sind (§ **10 Abs. 2, 1. Satz**).

Als Statistikdaten gelten jene Daten, die im Zuge einer statistischen Erhebung bei einer Einrichtung angefallen sind, die aufgrund eines innerstaatlich unmittelbar wirksamen internationalen Rechtsaktes oder eines Bundesgesetzes zur Wahrnehmung von statistischen Aufgaben berufen ist (§ **3 Z 16**). Als Inhaber von Statistikdaten kommen beispielsweise auch die Oesterreichische Nationalbank oder gesetzliche Interessensvertretungen in Betracht. Die Verpflichtung zur Übermittlung von Verwaltungs- und Statistikdaten ist für diese Bereiche gemäß § **10 Abs. 6** eingeschränkt, wenn dadurch deren berechnete Geheimhaltungsinteressen beeinträchtigt werden könnten.

## **2.4 Strengere Anforderungen an die Anordnung der Erhebung von Statistiken im Bundesstatistikgesetz 2000**

Im Hinblick auf die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes zur gesetzlichen Vorbestimmtheit des hoheitlichen Verwaltungshandelns ist im § **4 Abs. 1** abschließend normiert, wann die Organe der Bundesstatistik Statistiken zu erstellen und statistische Erhebungen durchzuführen haben. Eine statistische Erhebung gilt nur dann als angeordnet, wenn die Durchführung durch einen innerstaatlich unmittelbar wirksamen internationalen Rechtsakt, durch Bundesgesetz oder durch eine Verordnung, die sich auf das Bundesstatistikgesetz stützt, vorgesehen ist.

Im § **4 Abs. 2** sind die Mindestanforderungen normiert, ab denen man von einer **gesetzlich angeordneten** Statistik sprechen kann. Es muß sich aus dem Bundesgesetz zumindest der Gegenstand der Erhebung ergeben.

§ **4 Abs. 3** bietet auch die gesetzliche Grundlage für die Anordnung statistischer Erhebungen mittels Verordnung auch über Gegenstände, die nicht im Bundesgesetz, im

innerstaatlich unmittelbar wirksamen Rechtsakt oder in der Anlage I zum Bundesstatistikgesetz 2000 vorgesehen sind. Diese Ermächtigung gilt jedoch mit der wesentlichen Einschränkung des § 5 Abs. 1 Z 2. Eine Anordnungsverordnung, die sich ausschließlich auf § 4 Abs. 3 stützt, darf die Erhebung von Daten nur in **nicht personenbezogener** Form vorsehen.

Im § 4 Abs. 3 Z 1 bis 12 ist angeführt, was in einer Erhebungsanordnung enthalten sein soll. Soweit der innerstaatlich unmittelbar wirksame internationale Rechtsakt oder das Bundesgesetz, mit dem eine statistische Erhebung angeordnet wird, derartige Regelungen nicht enthält, ist gemäß § 4 Abs. 4 eine entsprechende Ergänzungsverordnung zu der Anordnung zu erlassen.

Im § 16 Abs. 1 ist die Erhebungsbefugnis der Organe der Bundesstatistik ausschließlich auf die angeordnete Erhebung eingeschränkt. Darüber hinaus dürfen Erhebungen nur durchgeführt werden, wenn der Betroffene seine Zustimmung erteilt, wobei der Betroffene aufmerksam gemacht werden muß, für welche Erhebungsdaten die Zustimmung erforderlich ist.

Die stringenten Regelungen des § 4 haben zur Folge, daß Erhebungen seitens der Bundesanstalt „Statistik Österreich“ grundsätzlich nicht mehr durchgeführt werden dürfen, wenn eine dem § 4 entsprechende Anordnung nicht vorliegt.

Um aber eine entsprechende Anpassung der derzeit bestehenden Anordnungsregelungen vornehmen zu können, ist eine umfangreiche Übergangsbestimmung im § 73 vorgesehen, die im wesentlichen folgendes beinhaltet:

- Die Anordnungsverordnungen, die in der Anlage II zum Bundesstatistikgesetz 2000 angeführt sind, gelten bis zum 31.12.2002 weiter, sofern sie vorher nicht aufgehoben oder entsprechend dem Bundesstatistikgesetz abgeändert wurden (§ 73 Abs. 3, 1. Satz). Dies gilt auch für Verordnungen, die bis zum 31.12.1999 nach dem Bundesstatistikgesetz 1965 erlassen wurden (§ 73 Abs. 3, 2. Satz). Enthalten jedoch derartige Verordnungen die Erhebung von personenbezogenen sensiblen Daten, treten diese Verordnungen diesbezüglich mit 31.12.1999 außer Kraft (§ 73 Abs. 3, 3. Satz).
- Weiters können gemäß § 73 Abs. 3 Statistiken über die Gegenstände „Preise, Einkommen, Steuern und Gebarungen, Kindertagesheime, Schulen und Hochschulen, Forschung und Entwicklung, sowie die Umwelt- und Energieberichterstattung“ bis zum 31.12.2002 auf der bisherigen Rechtsgrundlage im bisherigen Umfang fortgeführt werden.
- Alle übrigen in den Übergangsbestimmungen des § 73 Abs. 3 nicht angeführten Statistiken sind mit 31.12.1999 einzustellen und bedürfen bereits ab dem 1.1.2000 einer dem § 4 Bundesstatistikgesetz 2000 entsprechenden Anordnung.

### 3 Ausgliederung der amtlichen Statistik unter dem Aspekt des New Public Managements

In der Zeitschrift der Universität Zürich 1/1997 hat Ernst BUSCHOR zum New Public Management u.a. folgendes festgehalten:

„New Public Management (NPM) ist das weltweit aktuellste und in fast allen Industriestaaten im Aufbau begriffene Führungssystem der öffentlichen Verwaltungen. Es ist im anglo-amerikanischen Raum seit der 2. Hälfte der 80-er Jahre entwickelt worden und hat vor allem in Neuseeland einen sehr hohen Stand erreicht. Die öffentlichen Unternehmungen wurden privatisiert, die privaten und öffentlichen Arbeitsmärkte dereguliert und eine klare Trennung zwischen der strategischen Festlegung der Staatsaufgaben durch die politischen Behörden (WAS der Staat tut) unter operativen Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung sowie verselbständigte oder private Träger (WIE die Aufgaben erfüllt werden) vorgenommen. Verwaltung und private Träger erfüllen die vom Staat übertragenen Aufträge aufgrund von quantitativ und qualitativ umschriebenen ‚Aufträgen‘, für welche eine finanzielle Vergütung vereinbart wird (Leistungsauftrag und Globalbudget).“

Unter NPM wird auch der Sammelbegriff für die Reform und Umstrukturierung des öffentlichen Sektors verstanden. Mit dem NPM wird der Versuch unternommen, betriebswirtschaftliche Führungsstrukturen in die öffentliche Verwaltung hineinzutragen. Erklärtes Ziel ist es, mit einer schlanken Verwaltung kostengünstige und „kundenorientierte“ Dienstleistungen erstellen zu können.

Ging es im klassischen, idealtypischen Bürokratiemodell von Max WEBER – und damit beim klassischen Paradigma – um die effiziente Ausübung legaler Herrschaft, so geht es beim NPM generell um eine neue, auch ökonomisch definierte Rolle und um ein entsprechendes Funktionsverständnis von Staat und Verwaltung.

In der Verwaltungspraxis sind eine Vielzahl unterschiedlicher Ausprägungen des NPM zu beobachten. Gemeinsames Ziel der Maßnahmen des NPM ist jedoch die Verstärkung der ökonomischen Perspektive in der staatlichen Leistungserbringung.

Das NPM findet durch folgende Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Verwaltung ihren Niederschlag:

1. **Eine klare Trennung zwischen der strategischen Festlegung der Staatsaufgaben durch die politischen Behörden (WAS der Staat tut) und der operativen Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung, insbesondere durch verselbständigte Träger.**

Im Bereich des Bundesstatistikgesetzes 2000 wurde dieser Grundsatz durch § 22 Abs. 1 verwirklicht, in dem das Österreichische Statistische Zentralamt ex lege in eine Anstalt öffentlichen Rechts des Bundes mit dem Namen „Bundesanstalt Statistik Österreich“ umgewandelt wird. Dadurch wird der Grundstein zur klaren Trennung zwischen der strategischen Festlegung der Staatsaufgaben und deren operativen Aufgabenerfüllung gelegt.

Aus § 4 Abs. 1 und § 8 ergibt sich außerdem, welche Organe die Aufgaben der amtlichen Bundesstatistik festlegen und aus § 23 die Verpflichtung der Bundesanstalt, diese Aufgaben wahrzunehmen.

2. **Wirkungsorientierung der Verwaltung:**

Die Tätigkeit der Verwaltung wird im NPM nicht mittels detaillierter Vorgaben der finanziellen und personellen Ressourcen (Input), sondern mittels Vorgabe der zu erreichenden Leistungen (Output) gesteuert.

Dieser Grundsatz des NPM ist einerseits durch § **32 Abs. 5** und § **23 Abs. 1** Bundesstatistikgesetz 2000 verwirklicht.

Im § **32 Abs. 5** wird die Pauschalabgeltung mit jährlich S 693,4 Mio. für die von der Bundesanstalt gemäß § **23 Abs. 1 Z 1 bis 8** zu erbringenden Leistungen festgelegt. Dieser Betrag ist gleichzeitig das Pauschalbudget für die Bundesanstalt.

Im § **23 Abs. 1** sind die von der Bundesanstalt wahrzunehmenden Aufgaben klar umschrieben und im § **24** sind hiezu detailliert die Grundsätze vorgegeben, die bei der Aufgabenwahrnehmung zu beachten sind.

### 3. Besondere Kundennähe der Verwaltung:

Die Leistungen der Verwaltung richten sich enger an den Benutzer (Kunden).

Dieser Grundsatz des NPM wird durch folgende Regelungen im Bundesstatistikgesetz 2000 verwirklicht:

- Durch § **23 Abs. 1 Z 1**, wonach die Bundesanstalt zur Erstellung von Statistiken und Durchführung von statistischen Erhebungen verpflichtet ist, die gemäß § 4 angeordnet sind. Damit wird quasi eine Auftragsbeziehung zwischen den politischen Behörden (Bundesministerien) und der Bundesanstalt hergestellt.
- Durch § **23 Abs. 2**, wonach sonstige Statistiken aufgrund vertraglicher Vereinbarungen u.a. für den Bund, die Länder, die Gemeinden, für Organe der Europäischen Union und internationale Organisationen erstellt werden dürfen.
- Verstärkt wird auch die Orientierung der Bundesanstalt an die Benützer und an die Kunden durch die besondere Informations- und Beratungstätigkeit im § **29** und die besonderen Veröffentlichungspflichten im § **30**.

### 4. Globalbudgets für die Verwaltung:

Nach dem NPM wird ein festumrissener Betrag mit dem Auftrag zur Verfügung gestellt, die vorgegebenen Aufgaben effizient zu erfüllen. Das Globalbudget enthält keine Einzel-, sondern eine Gesamtsumme.

Dieses Kennzeichen des NPM wird im Bundesstatistikgesetz durch den bereits erwähnten § **32 Abs. 5** verwirklicht, in dem für die im § **23 Abs. 1 Z 1 bis 8** taxativ umschriebenen Aufgaben eine Globalsumme von S 693,4 Mio. jährlich zur Verfügung gestellt wird.

Dadurch wird die Eigenverantwortlichkeit einer effizienten Leistungserbringung der Bundesanstalt im Sinne des NPM gestärkt.

### 5. Controlling der Verwaltung:

Das Wort „Controlling“ leitet sich aus dem englischen Wort „to control“ ab und bedeutet sinngemäß „regulieren, leiten, steuern“. Controlling ist also ein Instrument

der Führung, eine Methode, die eine optimale Überwachung und Steuerung der Leistungsprozesse ermöglicht. Dabei werden alle wichtigen Informationen über Ziele, Leistungen, Mittel, Ergebnisse und Abläufe systematisch gesammelt, aufbereitet und ausgewertet.

Das Controlling gliedert sich in Controlling der Zielsetzung, Controlling der Abläufe, Kosten-/Leistungscontrolling und Budgetcontrolling.

Das NPM verlangt, daß unabhängige Gremien regelmäßig im obigen Sinne die Leistungen mit den Vorgaben überprüfen und, wenn nötig, Verbesserungen vorschlagen.

Die **Leistungsvorgabe** für die Bundesanstalt erfolgt im Rahmen des Bundesstatistikgesetzes 2000 durch die Arbeitsprogramme gemäß § 39.

Das **Kosten-/Leistungscontrolling** wird durch die Verpflichtung der Bundesanstalt sichergestellt, gemäß § 32 Abs. 2 eine transparente interne Kostenrechnung einzurichten. Wesentliche Grundlage des Leistungscontrollings werden auch die besonderen Grundsätze bei der Aufgabenwahrnehmung durch die Bundesanstalt gemäß § 24 sein.

Der **Finanzplan und das Budget** gemäß § 39 sind die zentralen Steuerungsinstrumente im Rahmen des **Budgetcontrollings**.

Im Bereich des Bundesstatistikgesetzes 2000 ist das „Controlling“ geteilt.

Die **fachlich-inhaltliche Kontrolle** der Wahrnehmung der Aufgaben der Bundesanstalt erfolgt durch den Statistiker, der gemäß § 47 aufgerufen ist, fachlich-inhaltliche Stellungnahmen und Empfehlungen abzugeben. Das Controlling des Statistikerates wird verstärkt durch die Berichtspflichten an die politischen Entscheidungsträger, wie Bundeskanzler, Bundesminister und in weiterer Folge an den Nationalrat.

Das Controlling hinsichtlich der **wirtschaftlichen Gestion** der Bundesanstalt erfolgt durch den Wirtschaftsrat, der eine ähnliche Funktion wie der Aufsichtsrat bei einer Gesellschaft wahrnimmt.

**Die Unabhängigkeit** beider Kontrollorgane ist dadurch gewährleistet, daß die Mitglieder des Statistikerates und Wirtschaftsrates auf 5 Jahre bestellt werden und nur unter bestimmten, im Gesetz angeführten Gründen, vorzeitig abberufen werden können (siehe § 44 Abs. 3 und 4 sowie § 48 Abs. 3 und 4).

## 6. Benchmarking:

Aufschluß über die Qualität der Tätigkeit soll nach dem NPM ein Leistungsvergleich erbringen. Dem Benchmarking liegt somit der Gedanke zugrunde „aus Vergleich lernen“.

Das Controlling hat den wesentlichen Vorteil, daß es Transparenz über die Leistungen und Kosten schafft. Ob auch das Verhältnis zwischen Kosten und Leistung stimmt, ist damit aber noch nicht gesagt. Einsichten liefert hier das sogenannte „Benchmarking“, der Leistungsvergleich mit anderen Einrichtungen, die ähnliche Leistungen wie die Bundesanstalt Statistik Österreich erbringen.

Im Bundesstatistikgesetz 2000 konnten zwar für das Benchmarking die Rahmenbedingungen geschaffen werden, jedoch ist ein Vergleich der Bundesanstalt nur mit anderen europäischen statistischen Ämtern möglich. Dabei werden jedoch die unterschiedlichen Rahmenbedingungen für die Erstellung der amtlichen Statistik zu berücksichtigen sein.

## **4 Zusammenfassung**

Durch die Ausgliederung der amtlichen Bundesstatistik aus der öffentlichen Verwaltung in einen eigenen Rechtsträger, der Bundesanstalt „Statistik Österreich“, wurden eine Reihe von gesetzlichen Bestimmungen erforderlich, die im Bundesstatistikgesetz 2000 ihren Niederschlag finden. Eine Vielzahl von Regelungen war deshalb notwendig, da auf die Bundesanstalt die gesellschaftsrechtlichen Regelungen des GmbH-Gesetzes oder Aktiengesetzes nicht unmittelbar anwendbar sind. Aus diesem Grund mußten Regelungen über die Leitung der Bundesanstalt, die Vertretung nach außen, über die Rechnungslegung usw. sondergesetzlich geregelt werden.

Weiters waren eine Reihe von Bestimmungen erforderlich, um den Gedanken des New Public Managements im Bereich der amtlichen Bundesstatistik umzusetzen.

Nach Ansicht des Autors liegt daher keine Überreglementierung der amtlichen Bundesstatistik vor, sondern das Bundesstatistikgesetz 2000 schafft den längst überfälligen notwendigen gesetzlichen Rahmen, damit in Österreich die amtliche Bundesstatistik in einer modernen und effizienten Weise durchgeführt werden kann.

Adresse des Autors:

Ministerialrat Dr. Alois Schittengruber  
Bundeskanzleramt  
Ballhausplatz 2  
A-1010 Wien, Österreich

Tel +43 1 53115 2330

Fax +43 1 5350338

Email [Alois.Schittengruber@bka.gv.at](mailto:Alois.Schittengruber@bka.gv.at)

