

Das Jahr 2000 stellt auch in der Entwicklung der amtlichen Statistik in Österreich eine Zäsur dar. Nach Inkrafttreten des Bundesstatistikgesetzes 2000 am 1. Januar ist das ÖSTAT, das österreichische statistische Zentralamt, nunmehr eine Bundesanstalt öffentlichen Rechts. Neben dieser 'halböffentlichen' Rechtsform bringt das im letzten Juli vom Nationalrat beschlossene Gesetz noch weitere grundlegende Neuerungen mit sich. **KURT KLEIN**, Vizepräsident, über das Warum und das Wie ...

Das ÖSTAT in neuer Gestalt

Amtliche Statistik gibt es in Österreich seit gut 170 Jahren (seit 1829). 120 Jahre lang wurde die österreichische Statistik ohne eine organisatorische Grundnorm betrieben, bevor 1950 das erste und 1965 das zweite Bundesstatistikgesetz erlassen wurde. Mit einem neuen Gesetz geht die österreichische Statistik nun ins dritte Jahrtausend.

Auch in anderen Staaten gab es nicht von Anfang an ein 'statistisches Grundgesetz'; der EU wurde erst 1997, vierzig Jahre nach den Verträgen von Rom, mit der Ratsverordnung über die Gemeinschaftsstatistiken eine legislative Grundnorm für ihre statistischen Aufgaben gegeben. Ein Statistikgesetz steht also oft nicht am Beginn dieser staatlichen Aufgabe, sondern am Ende einer längeren Entwicklung.

Anfänge

Das erste Bundesstatistikgesetz von 1950 war eine Ad-hoc-Maßnahme, um der 1945 vorgenommenen Zentralisierung statistischer Aufgaben in einer einzigen Dienststelle und der Ausweitung des Statistikprogramms in der Phase des Wiederaufbaus eine Grundlage zu geben. Der knappe Text von 12 Paragraphen enthielt übrigens kein Wort über Wirtschaftsstatistik!

Daher folgte das Bundesstatistikgesetz von 1965, in dem ein Katalog von Erhebungsgegenständen und -merkmalen aufgenommen wurde, der den Handlungsbereich der Bundesstatistik erweiterte. Das BSiG 1965 wurde

durch zwei Novellierungen an veränderte Realitäten angepaßt – 1990 in Reaktion auf das Datenschutzgesetz und 1994, um den Beitritt Österreichs zu einer supranationalen Gemeinschaft (EWR, danach EU) und die daraus wahrzunehmenden Verpflichtungen zu berücksichtigen. Trotz einiger Anpassungen stand angesichts der Umwälzungen des nationalen statistischen Systems durch den EU-Beitritt fest, daß das BSiG einige Zeit nach dem Beitritt völlig erneuert werden müsse.

Einige vordringliche Probleme wurden durch das bisher geltende Gesetz nicht geregelt und behinderten so die Adaptierung und Weiterentwicklung des statistischen Systems:

- die Frage der Sekundärstatistik und der Nutzung von Verwaltungsdaten;
- die Registerführung als Grundlage für die Durchführung und zugleich als Ersatz statistischer Erhebungen sowie die Regelung des für die Registerführung erforderlichen Zuflusses an Informationen;
- die Schonung der Auskunftgebenden als Daueraufgabe der amtlichen Statistik.

Neupositionierung der Statistik

Zudem gaben die Selbstreflexion der statistischen Dienste und die Neupositionierung der Statistik in der modernen Gesellschaft ein Signal, über ein neues Statistikgesetz nachzudenken. Eine erste offizielle Kodifizierung der ethi-

schon und professionellen Grundlagen der amtlichen Statistik erfolgte auf internationaler Ebene in den 'Fundamental Principles of Official Statistics' der ECE/UN, verabschiedet 1992. Ähnliche Grundsätze finden sich in einigen neueren nationalen Statistik-Gesetzen, ebenso wie in der EU-Ratsverordnung über die Gemeinschaftsstatistiken von 1997 oder in der Deklaration des Internationalen Statistischen Instituts über professionelle Ethik.

Amtliche Statistik versteht sich danach nicht mehr bloß als Datenlieferant für Politik und Verwaltung, sondern als unentbehrliches Element des 'Informationsmilieus' demokratisch verfaßter Gesellschaften, als permanente öffentliche Erinnerung an Realitäten, Größenordnungen und Proportionen. Statistik ist ein zusammenhängendes System von

Aufgaben und Lösungen, nicht einfach eine Summe einzelner Erhebungen oder Projekte.

Stichworte wie „Grundsätze“, „Qualität“, „Wissenschaftlichkeit“, „Professionalität“, „Statistik als öffentliches Gut“, als offenes System für Bürger und Verwaltung sind bei einer Beschreibung amtlicher Statistik heute nicht mehr wegzudenken. Einiges davon sollte bei der gesetzlichen Festbeschreibung ihrer Aufgaben seinen Niederschlag finden.

Zudem hatten sich viele Rahmenbedingungen für die statistische Arbeit in Österreich verschlechtert, was ebenfalls für ein neues BSiG sprach. Das ÖSTAT war, wie die meisten Bereiche des öffentlichen Dienstes, zuletzt in ein Korsett aus Kürzungen und Beschränkungen eingeschnürt, verschärft durch ein spezifisches Re-



duktionsprogramm. Symptome einer „Spirale nach unten“ waren unübersehbar. Da mit diesen Umständen noch über mehrere Jahre zu rechnen war, sollten mindestens die legalen Handlungsräume angepaßt werden, um später genützt werden zu können.

Ein Gesetz für die Zukunft

Der EU-Beitritt Österreichs hatte tiefgreifende Änderungen in den Aufgaben und Rahmenbedingungen der amtlichen Statistik zur Folge, u.a. eine massive Verrechtlichung der Bundesstatistik. Zuletzt zählten fast zwei Drittel der einschlägigen Normen zum EU-Recht, ein gutes Drittel zum nationalen Recht. Dieser von der europäischen Ebene ausgehende Verrechtlichungsvorgang sollte durch ein neues BStG auf der nationalen Ebene fortgesetzt und auf die – im bisherigen BStG nicht ausdrücklich geregelte – Sekundärstatistik, also die statistische Nebennutzung von Verwaltungsdaten, ausgedehnt werden.

Arbeiten an einem Gesetzentwurf wurden von einer aufkeimenden Diskussion über eine mögliche Ausgliederung des ÖSTAT oder seines Rechenzentrums unterbrochen. Die Ausgliederung des ÖSTAT – inzwischen wurde hierfür die für Österreich neue Rechtsform der Anstalt öffentlichen Rechts diskutiert – wurde zur zentralen Frage der Gesetzwerdung. Die Schlußphase der Beratungen verlagerte sich damit völlig auf die politische Ebene und wurde zuletzt von den Personal- und Budgetfragen der geplanten Anstalt dominiert. Zwar war das ÖSTAT von diesen Beratungen ausgeschlossen, doch konnten die professionellen Anliegen der Statistik von Personen vertreten werden, die kraft ihres politischen Mandats oder als deren Berater in die Vorgänge einbezogen waren. Im Mai 1999 kam es schließlich zu einer politischen Einigung der Koalitionspartner über einen

Entwurf mit Anstaltslösung, der dann im Juli 1999 im Plenum beschlossen wurde.

Was ist neu?

Ein Grundprinzip des neuen Gesetzes ist die weitere Verrechtlichung der Statistik. Die Verdichtung an Rechtsvorschriften, die der EU-Beitritt vor allem im Bereich der Wirtschaftsstatistik gebracht hat, wird sich auf nationaler Ebene fortsetzen, da in Zukunft nicht nur primärstatistische Erhebungen, sondern auch Beschaffungsvorgänge in der Sekundärstatistik verordnungspflichtig werden. Ausnahmen gelten nur für Befragungen mit freiwilliger Beteiligung (z.B. Mikrozensus-Sonderprogramme). Ferner spricht das neue Gesetz wiederholt von „Organen der Bundesstatistik“, schafft also die Möglichkeit, neben der zentralen Aufgabe der zukünftigen Anstalt „Statistik Österreich“ durch Bundesgesetz auch andere Einrichtungen mit Aufgaben der Bundesstatistik zu betrauen und sie damit der Geltung dieses Gesetzes zu unterwerfen.

Daneben bringt das BStG vor allem folgende Neuerungen:

- ▶ Ziel- und Grundsatzbestimmungen, die das BStG an den inzwischen international erreichten Standard heranführen sollen;
- ▶ Berücksichtigung der einschlägigen EU-Rechtsnormen als Rahmenbedingungen nationaler Statistik;
- ▶ Ausweitung des Gesetzes auf den Bereich der Sekundärstatistik;
- ▶ Verfahren zur Registerführung, zur Datenbeschaffung aus Registern und zur einheitlichen Verwendung von Klassifikationen;
- ▶ Grundsätzliche Priorität von Stichproben vor Vollerhebungen;
- ▶ Zusätzliche Auflagen aus Datenschutzgründen;
- ▶ Schonung der Auskunftgebenden als Leitgedanke, z.B. durch Auskunftserteilung auf elektronischem Weg;
- ▶ Erweiterte Veröffentlichungspflichten, vor allem über das Internet;
- ▶ Erweiterte Möglichkeiten bei der Auslagerung statistischer Erhebungen und anderer Arbeiten („Outsourcing“) und beim Einsatz von EU-Kofinanzierungen;
- ▶ Regelung des Zugangs der Wissenschaft zu Statistikdaten;
- ▶ Festlegung der örtlichen Zuständigkeit für Verwaltungsstrafverfahren nach dem Wohnsitzprinzip (seit einiger Zeit nach dem Sitz des ÖSTAT).

Schließlich enthält das Gesetz Regelungen, die die Errichtung der neuen Bundesanstalt, deren Organe, Arbeitsweise, Finanzierung, und die Übergangsbestimmungen (vor allem für die Mitarbeiter) betreffen. (Sie machen mehr als die Hälfte des neuen Gesetzes aus.) Die zukünftige Anstalt sollte zwei Geschäftsführer haben, einen fachlichen Leiter und einen kaufmännischen Geschäftsführer, denen zwei Aufsichtsgremien, ein Statistikrat und ein Wirtschaftsrat, entsprechen sollten. Statistische Zentralkommission und Fachbeiräte bleiben bestehen, doch wird die Zentralkommission an Bedeutung verlieren und zu einer eher repräsentativen „Vollversammlung“ der beratenden Gremien werden.

Was bleibt?

Unverändert bleiben einige bestehende Rahmenbedingungen für die statistische Tätigkeit und die Durchführung von Erhebungen, insbesondere:

- ▶ die Auskunfts- und Geheimhaltungspflicht (diese verschärft



als Amtsgeheimnis nach § 310 Strafgesetzbuch);

- ▶ die Mitwirkung der Gemeinden bei Erhebungen der Bundesstatistik und deren Entschädigung;
- ▶ der „fachliche Rat“ als Ausdruck der statistischen Gesamtverantwortung der künftigen Anstalt, verstärkt durch ausdrückliche Weisungsfreiheit in methodisch-fachlichen Fragen;
- ▶ die Führung verwaltungsinterner Statistiken durch die Bundesministerien.

Für alle Organe der Bundesstatistik gelten die aus der EU-Verordnung über die Gemeinschaftsstatistiken abgeleiteten Grundsätze der Objektivität, der Zuverlässigkeit, der Erheblichkeit, der Kostenwirksamkeit und der Transparenz, die damit auch für das nationale Statistikrecht festgeschrieben werden; überdies wird eine möglichst hohe Kohärenz aller Statistiken gefordert, um den Systemcharakter der Bundesstatistik zu betonen. Darüber hinaus gelten für die Bundesanstalt 'Statistik Österreich' weitere Grundsätze, die die Unparteilichkeit der Anstalt und hohe Qualität in Methodenfragen und wissenschaftlichen Standards sichern



sollen. Auch möglichst hohe Aktualität und Minimierung der Belastung sowie ausreichende Information der Betroffenen und Auskunftspflichtigen wird der Anstalt zur Aufgabe gemacht.

ÖSTAT wird zu „Statistik Österreich“

Das ÖSTAT wurde somit mit dem Inkrafttreten des BStG 2000 zum 1. Januar 2000, als Anstalt öffentlichen Rechts des Bundes mit dem Namen Bundesanstalt „Statistik Österreich“ errichtet. Angesichts der weitgehend einheitlichen und durch Rechtsnormen geregelten Aufgaben der Bundesstatistik wurde für die beabsichtigte Ausgliederung des Amtes eine neue Rechtsform gewählt, nach der bisher nur die Bundesmuseen eingerichtet wurden. Der Name der Anstalt orientiert sich an einer in den letzten Jahren international üblich gewordenen Kurzform zur Benennung nationaler statistischer Ämter oder Institute, die auch im Englischen („Statistics Austria“) ihre Entsprechung finden wird. Die Abkürzung „ÖSTAT“ (in Entsprechung zu „Eurostat“ und ähnlichen nationalen Abkürzungen) wird bestehen bleiben.

Von den 74 Paragraphen des BStG 2000 betreffen 41 die

Errichtung, die Aufgaben und Pflichten, die rechtlichen Rahmenbedingungen, die Organe und Arbeitsweise der Anstalt und die Überleitung der Bediensteten in den neuen Rechtsträger. Die wichtigsten Bestimmungen:

- ▶ Die Anstalt besitzt Rechtspersönlichkeit und wird vom Bund in Form eines Jahrespauschalbeitrages finanziert, zu dem in den Jahren 2000-2002 noch eine Starthilfe hinzukommt.
- ▶ Die Anstalt ist zentrale Einrichtung der Bundesstatistik und unterliegt bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben besonderen berufsethischen Grundsätzen und besonderen Veröffentlichungspflichten, insbesondere der kostenlosen Bereitstellung von Hauptergebnissen über das Internet.
- ▶ Die Anstalt erbringt im übrigen ihre Leistungen gegen Entgelt oder Kostenersatz.
- ▶ Organe der Anstalt sind eine Leitung durch einen fachlichen Leiter und einen kaufmännischen Geschäftsführer, ein Statistikrat (15 Mitglieder, davon 8 Regierungs- und 7 Interessenvertreter) für die fachlichen und ein Wirtschaftsrat

(12 Mitglieder, davon 8 Regierungsvertreter und 4 Betriebsräte) für die wirtschaftlichen Agenden. Die beiden Mitglieder der Leitung können die Bezeichnung „Generaldirektor“ führen. Für die Aufgaben, die Zusammensetzung und die Arbeitsweise der Organe sieht das Gesetz zahlreiche detaillierte Regelungen vor.

- ▶ Aufsichtsbehörde bleiben das Bundeskanzleramt in generellen Fragen, der jeweils zuständige Bundesminister bei bestimmten Fragen der Vollziehung.
- ▶ Für die Beamten des ÖSTAT wird im Rahmen der Anstalt eine eigene Dienststelle (Amt des Österreichischen Statistischen Zentralamtes) eingerichtet; die Vertragsbediensteten unterliegen weiter den einschlägigen Rechtsnormen des Bundes. Neueinstellungen erfolgen nach dem Angestelltengesetz und einem von der Anstalt abzuschließenden Kollektivvertrag.

Bruchloser Übergang

Um einen möglichst bruchlosen Übergang in das neue Gesetz zu ermöglichen, enthält das BStG 2000 eine Reihe von Übergangsbestimmungen, wonach bestimmte bestehende Verordnungen bis Ende 2002 weitergelten, sofern sie nicht vorher aufgehoben oder dem neuen Gesetz entsprechend abgeändert werden, und eine Reihe von Sekundärstatistiken, die bisher nicht durch Verordnung angeordnet waren, ebenfalls bis Ende 2002 auf den bisherigen Rechtsgrundlagen fortgeführt werden können.

Diese Bestimmungen geben drei Jahre Zeit für die Neugestaltung des gesamten Ordnungsrechtes in Vollzug des BStG 2000.

Nach dem Gesetzesbeschluß wurden die Ausschreibung der Leitung und die Bestellung der Mitglieder von Statistikrat und Wirtschaftsrat vorgenommen. Ein provisorisches Jahresarbeitsprogramm und Jahresbudget für das erste Geschäftsjahr wurde vom Bundeskanzler im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen erstellt.

Chancen und Verpflichtung

Das neue Bundesstatistikgesetz schafft für die Zukunft der österreichischen Statistik eine Reihe neuer Möglichkeiten, deren Realisierung auch von Besetzung und Arbeitsweise der vorgesehenen Organe abhängen wird. Zusätzliche Steuerungs- und Kontrollmechanismen geben die Möglichkeit zu einer strafferen Führung im wirtschaftlichen und fachlichen Bereich; der Statistikrat scheint als handlungsfähiges Gremium für die laufende Mitwirkung an der EU-Statistik und für fachübergreifende Fragen besser geeignet als die für die Grundsatzfragen konzipierte Statistische Zentralkommission. Die Rechtsform der Anstalt schafft Erleichterungen, indem sie u.a. Rücklagenbildung zuläßt und im Bereich Personalwesen keinen Stellenplan vorsieht.

Dagegen zeichnen sich mögliche Belastungen durch die Verrechtlichung des nationalen Statistikrechtes, vor allem durch die Neufassung aller Statistik-Verordnungen, und durch zusätzliche Aufsichtsrechte und Berichtspflichten ab. Die neuen Möglichkeiten durch Registerführung und Beschaffung von Verwaltungsdaten können für die Auskunftgebenden erst nach Jahren als Erleichterung spürbar werden. Die Finanzierung der Anstalt scheint nur für die ersten drei Jahre ausreichend gesichert.

Eine abschließende Bewertung des neuen Gesetzes wird deshalb wohl erst nach einer ersten Realisierungsphase möglich sein. ■