

STELLUNGNAHME

Zulässigkeit der Vorabübermittlung von Informationen durch die Bundesanstalt Statistik Österreich an das Bundeskanzleramt sowie Aufsichtsorgane der Bundesanstalt

I.

Sachverhalt und Gegenstand der Stellungnahme

1. Der nachfolgenden Stellungnahme liegt der folgende, auf das Wesentliche zusammengefasste Sachverhalt zugrunde:
 - 1.1. Die STATISTIK AUSTRIA – Bundesanstalt Statistik Österreich, eingetragen in das Firmenbuch des Handelsgerichtes Wien zu FN 191155k (nachfolgend "STAT"), ist eine gesetzliche eingerichtete Anstalt öffentlichen Rechts des Bundes.
 - 1.2. Die STAT erbringt Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Erstellung von Statistiken aller Art, einschließlich der damit zusammenhängenden Analysen, Prognosen und statistischen Modellen im öffentlichen Interesse. Die STAT stellt der Öffentlichkeit insbesondere statistische Informationen über wirtschaftliche, demographische, soziale, ökologische und kulturelle Belange zur Verfügung.
 - 1.3. Die Rechtsgrundlage für die Tätigkeit der STAT bildet im Wesentlichen das Bundesgesetz über die Bundesstatistik (Bundesstatistikgesetz 2000), BGBl I 163/1999 idF BGBl I 32/2018 (nachfolgend "**BStatG 2000**"), welches das vormalige Bundesstatistikgesetz 1965, BGBl 91/1965, in seinem Geltungsbereich abgelöst hat. Gemäß § 22 BStatG 2000 wurde die STAT als Bundesanstalt öffentlichen Rechts eingerichtet.
 - 1.4. Darüber hinaus besteht mit der Verordnung (EG) 223/2009, ABi L 87 vom 31.3.2009, S 164, des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.3.2009 über europäische Statistiken (in der derzeit geltenden Fassung) eine bindende, sekundärrechtliche Grundlage, welche die Tätigkeit der STAT im Zusammenhang mit europäischen Statistiken rechtlich determiniert.
 - 1.5. Vor dem Hintergrund der zwischen dem 24. März 2020 und dem 29. Mai 2020 geübten Praxis der STAT, Pressemitteilungen über statistische Ergebnisse vor deren Veröffentlichung unter Hinweis auf die Einhaltung einer Sperrfrist an das Bundeskanzleramt (zu Händen des Generalsekretärs in seiner Eigenschaft als Vertreter des Aufsichtsressorts für die Bundesanstalt) sowie die jeweiligen Vorsitzenden des Statistikrates sowie des Wirtschaftsrates der STAT sowie – je nach Lage des Einzelfalles – an das fachlich zuständige Bundesministerium zu übermitteln, stellt

sich die im Rahmen der nachfolgenden Stellungnahme zu untersuchende Frage, ob eine derartige Vorabübermittlung rechtlich zulässig ist.

2. Die nachfolgende Stellungnahme beruht auf dem vorstehend zusammengefassten Sachverhalt sowie den zum Zeitpunkt der Stellungnahme zur Verfügung stehenden Informationen und Unterlagen. Andere Informationen oder Tatsachen als die im Sachverhalt wiedergegebenen Umstände wurden – soweit nicht im Folgenden ausdrücklich angeführt – für die Zwecke der Stellungnahme nicht berücksichtigt.

II.

Wesentliche Ergebnisse

1. Maßgebliche Rechtsgrundlage für die Beurteilung der Zulässigkeit der Erteilung von Vorabinformationen ist das nationale Bundesstatistikgesetz 2000 (BStatG 2000) sowie im Rahmen der europäischen Statistiken die Verordnung (EG) 223/2009, ABI L 87 vom 31.3.2009, S 164, in der derzeit geltenden Fassung.
2. Für die Vorabübermittlung von Informationen zu Statistiken oder statischen Erhebungen an das Bundeskanzleramt, den Wirtschaftsrat sowie den Statistikrat besteht kein ausdrücklicher gesetzlicher Genehmigungstatbestand im BStatG 2000 sowie in der Verordnung (EG) 223/2009.
3. Die Maßnahmen im Zusammenhang mit der Veröffentlichung bzw Verbreitung von Statistiken sind nach unserer Auffassung den wissenschaftlich methodischen Aufgaben der STAT zuzuordnen. Soweit keine gesetzlichen Verpflichtungen betreffend die Veröffentlichung bestehen, ist der fachliche Leiter der STAT kraft § 38 Abs 1 BStatG 2000 sowie (hinsichtlich der europäischen Statistiken) gemäß Art 2 Abs 1 lit a und Art 5a Abs 2 lit a und c der Verordnung (EG) 223/2009 idgF diesbezüglich weisungsfrei gestellt.
4. Der einfachgesetzlich sowie unionsrechtlich verankerte Grundsatz der Unparteilichkeit gebietet, allen Nutzern einen gleichberechtigten Zugang zu den statistischen Daten der STAT zu ermöglichen. Diese Gleichberechtigung schließt auch die Gleichzeitigkeit des Zugangs ein.
5. Bereits aus dem Verhaltenskodex der europäischen Statistiken ergibt sich allerdings, dass eine privilegierte Vorabübermittlung von statistischen Informationen (einschließlich Pressemitteilungen)

gen) unter bestimmten Voraussetzungen möglich ist. Nach dem Verhaltenskodex müssen stichhaltige Gründe vorliegen und der Zugang muss im Übrigen beschränkt und kontrolliert sein sowie öffentlich bekannt gegeben werden.

6. Soweit die Vorabübermittlung an das Bundeskanzleramt (gegebenenfalls in dessen Koordinierungsfunktion), andere Bundesministerien sowie weitere staatliche Stellen (z.B. Landesstatistiken) in engem zeitlichen Zusammenhang mit der Veröffentlichung der Informationen und mit Sperrfrist durch die STAT erfolgt, um diesen eine Vorbereitung insbesondere auf Medieninterviews oder dergleichen zu ermöglichen, kann unseres Erachtens von einer hinreichenden Begründung ausgegangen werden, die einen Verstoß gegen den Grundsatz der Unparteilichkeit ausschließt.
7. Als ausreichend engen zeitlichen Zusammenhang wird man im Allgemeinen einen kurzen Zeitraum vor der Veröffentlichung durch die STAT ansehen können. Nach unserer Auffassung wird eine Vorabübermittlung zwei Stunden vor der Veröffentlichung unter dem Gesichtspunkt des engen zeitlichen Zusammenhangs unbedenklich sein. Wenn aufgrund des Umfangs der erforderlichen Vorbereitung im Einzelfall ein längerer Zeitraum erforderlich ist (zB bei Pressekonferenzen), kann unseres Erachtens auch eine Vorabübermittlung bis zu 24 Stunden vor der Veröffentlichung zulässig sein.
8. Sofern dies durch die Notwendigkeit der angemessenen Vorbereitung begründet werden kann, wird es unter dem Grundsatz der Unparteilichkeit folglich etwa zulässig sein, bei einer geplanten Veröffentlichung um 9:00 Uhr eines Tages eine Vorabübermittlung bereits um 15:00 Uhr des Vortages vorzunehmen. Dies erscheint allerdings nur als zulässig, wenn und soweit durch interne (technische und organisatorische) Maßnahmen bei der STAT sichergestellt wird, dass eine Einflussnahme Dritter – etwa im Sinne einer Änderung der statistischen Ergebnisse oder deren Präsentation – ausgeschlossen ist und die Unabhängigkeit der STAT insoweit gewährleistet bleibt.
9. Die Vorabübermittlung von Pressemitteilungen über statistische Ergebnisse an den Statistikrat und den Wirtschaftsrat (zu Händen von deren jeweiligen Vorsitzenden) ist nach der hier vertretenen Auffassung zulässig, zumal es sich dabei um gesetzlich eingerichtete Organe der STAT handelt, welchen jeweils im gesetzlich festgelegten Umfang Aufsichtsbefugnisse über die STAT zukommen. Die aus dem Grundsatz der Unparteilichkeit erfließenden Voraussetzungen für die Gewährung privilegierten Vorabzugangs, welche im Verhaltenskodex für europäische Statistiken konkretisiert werden, greifen für das Zugänglichmachen gegenüber Organen der STAT unseres Erachtens nicht.

10. Im Sinne der Transparenz ist die öffentliche Bekanntmachung der Erteilung von Vorabinformationen in geeigneter Weise, wie sie auch durch den Verhaltenskodex für europäische Statistiken gefordert und von anderen europäischen Statistiken bereits geübt wird, empfehlenswert.
11. Zu beachten ist im Übrigen, dass kein Rechtsanspruch und keine Weisungsbefugnis des Wirtschaftsrates und des Statistikrates (als Organe der STAT), des Bundeskanzleramtes, anderer Bundesministerien sowie weiterer staatlicher Stellen in Bezug auf die Vorabübermittlung der Pressemitteilungen besteht und im Zusammenhang mit der Vorabübermittlung keinerlei Einflussnahme auf die wissenschaftlich methodische Tätigkeit erfolgen darf.
12. Eine Vorabübermittlung von Pressemitteilungen an das Bundeskanzleramt, die Bundesministerien, oder weitere staatliche Stellen (zB Landesstatistiken) zu bestimmten wiederkehrenden statistischen Ergebnissen auf regelmäßiger Basis ist unseres Erachtens bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen zulässig.

III.

Rechtliche Beurteilung

1. Zu den nationalen Rechtsgrundlagen der Tätigkeit der STAT
 - 1.1. Grundlage der Tätigkeit der STAT ist das Bundesgesetz über die Bundesstatistik (Bundesstatistikgesetz 2000), BGBl I 163/1999 idF BGBl I 32/2018 (im Folgenden "**BStatG 2000**"). Mit dem BStatG 2000 wurde das vormalige Bundesstatistikgesetz 1965, BGBl 91/1965, in seinem Geltungsbereich mit Wirksamkeit zum 1.1.2000 abgelöst (§ 73 Abs 2 BSG 2000).
 - 1.2. Die STAT wird auf Grundlage von § 22 BStatG 2000 als in das Firmenbuch einzutragende Anstalt öffentlichen Rechts des Bundes mit Rechtspersönlichkeit und Sitz in Wien eingerichtet, der die Erbringung von Dienstleistungen wissenschaftlichen Charakters im öffentlichen Interesse obliegt.
 - 1.3. Gemäß § 23 BStatG 2000 nimmt die STAT im Auftrag des Bundes unter anderem die folgenden Aufgaben wahr:
 - (i) die Erstellung von Statistiken und insbesondere die Durchführung von angeordneten statistischen Erhebungen;

- (ii) die Wahrnehmung der gesetzlich vorgesehenen Veröffentlichungspflichten (§§ 19, 30 BStatG 2000);
 - (iii) die Besorgung der Aufgaben der Bundesstatistik, die auf Grund staatsvertraglicher Verpflichtungen die nationalen statistischen Einrichtungen wahrzunehmen haben;
 - (iv) die Übermittlung der Ergebnisse von statistischen Erhebungen an internationale Einrichtungen aufgrund von staatsvertraglichen Verpflichtungen;
 - (v) die Mitwirkung in den mit statistischen Angelegenheiten befassten Gremien und Einrichtungen der Europäischen Union und internationalen Organisationen im Auftrag des sachlich zuständigen Bundesministers;
 - (vi) die Wahrnehmung sonstiger durch Bundesgesetz übertragener Aufgaben.
- 1.4. § 14 BStatG 2000 verpflichtet die STAT bei Wahrnehmung der ihr übertragenen Aufgaben den Grundsätzen der Objektivität, der Zuverlässigkeit, der Erheblichkeit, der Kostenwirksamkeit und der Transparenz zu folgen und eine möglichst hohe Kohärenz aller Statistiken anzustreben. Die komplementäre Bestimmung des § 24 BStatG 2000 verpflichtet die STAT darüber hinaus unter anderem, bei der Erstellung von Statistiken die Grundsätze der Objektivität und der Unparteilichkeit einzuhalten (Z 1) sowie die Grundsätze der Veröffentlichung nach § 30 BStatG 2000 zu wahren (Z 6).
- 1.5. Flankiert werden die statuierten Grundsätze der Unparteilichkeit und Objektivität durch die zum Organisationsrecht im 4. Abschnitt gehörende Bestimmung des § 38 Abs 1 BStatG 2000, wonach dem fachlichen Leiter die Leitung der STAT in fachlichen und hoheitlichen Aufgaben obliegt. Soweit dieser hoheitlich tätig ist, unterliegt er zufolge des ausdrücklichen Wortlautes der Rechtsvorschrift den Weisungen des zuständigen Bundesministers. In allen wissenschaftlich methodischen Fragen ist der Leiter der STAT indes ausweislich des Gesetzeswortlautes bei der Erfüllung der ihm obliegenden Aufgaben weisungsfrei.
- 1.6. Bezüglich der Veröffentlichung von Statistiken verpflichtet § 19 Abs 1 BStatG 2000 die STAT, alle angeordneten sowie anderen Statistiken unverzüglich der Öffentlichkeit auf geeignete Weise zugänglich zu machen, sofern gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Die Bundesregierung kann ausweislich der Bestimmung nur insoweit Ausnahmen von der Veröffentlichung verfügen, als dies aus Gründen der Staatssicherheit notwendig ist.

2. Unionsrechtliche Grundlagen und Verhaltenskodex für europäische Statistiken
 - 2.1. Die nationale Rechtslage ist im Hinblick auf die Entwicklung, Erstellung und Verbreitung von europäischen Statistiken auch durch das Unionsrecht in Gestalt des Art 338 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und der Verordnung 223/2009 (VO (EG) 223/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.3.2009 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, ABI L 87 vom 31.3.2009, S 164) (nachfolgend "**StatistikVO**") determiniert.
 - 2.2. Gemäß Art 338 AEUV (vormals Art 285 EG-Vertrag) erfolgt die Erstellung der Gemeinschaftsstatistiken unter Wahrung der Unparteilichkeit, der Zuverlässigkeit, der Objektivität, der wissenschaftlichen Unabhängigkeit, der Kostenwirksamkeit und der statistischen Geheimhaltung. Art 338 AEUV stellt keine Definition der Gemeinschaftsstatistiken bei. Eine solche wird allerdings durch die von der StatistikVO abgelöste Verordnung 322/97 in Art 2 bereitgehalten (VO (EG) Nr 322/97 des Rates vom 17.2.1997 über die Gemeinschaftsstatistiken, ABI L 52 vom 22.2.1997, S 1). Dieser sekundärrechtlichen Regelung zufolge sind Gemeinschaftsstatistiken quantitative, aggregierte und repräsentative Informationen, die aus der Erhebung und systematischen Verarbeitung der Daten hervorgehen, die von den einzelstaatlichen Stellen und der Gemeinschaftsdienststelle in Durchführung des Statistischen Programms der Gemeinschaft erstellt werden. Die StatistikVO definiert den Begriff der europäischen Statistiken als relevante Statistiken, welche die Gemeinschaft für ihre Tätigkeiten benötigt und welche im Europäischen Statistischen Programm (ESS) festgelegt werden (Art 1 der StatistikVO).
 - 2.3. Bereits in Erwägungsgrund (20) der StatistikVO, welcher auch auf den Verhaltenskodex für europäische Statistiken verweist, wird erläutert, dass die einzelstaatlichen statistischen Stellen in den Mitgliedstaaten fachliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit bei der Erstellung europäischer Statistiken gewährleisten sollen.
 - 2.4. Die Normierung der statistischen Grundsätze in Art 2 der StatistikVO beinhaltet unter anderem die "fachliche Unabhängigkeit" und die "Unparteilichkeit" als zentrale Säulen. "Fachliche Unabhängigkeit" bedeutet ausweislich der Rechtsvorschrift, dass die Statistiken auf unabhängige Weise entwickelt, erstellt und verbreitet werden müssen, was insbesondere auch den Zeitpunkt

und den Inhalt aller Verbreitungsformen anbelangt, ohne dass politische Gruppen oder einzelstaatliche Stellen Druck ausüben können. "Unparteilichkeit" im Sinne der StatistikVO bedeutet, dass die Statistiken auf neutrale Weise entwickelt, erstellt und verbreitet und dass alle Nutzer gleich behandelt werden müssen. Im Zusammenhang mit der Verbreitung europäischer Statistiken normiert Art 18 Abs 1 der StatistikVO, dass die Verbreitung in Übereinstimmung mit den statistischen Grundsätzen und insbesondere unter Wahrung eines gleichberechtigten Zugangs nach dem Grundsatz der Unparteilichkeit zu erfolgen hat.

- 2.5. Auch das Europäische Statistische Programm (ESS), das den Rahmen für die Entwicklung, Produktion und Verbreitung europäischer Statistiken festlegt und welches auf Grundlage der StatistikVO erarbeitet wurde, beinhaltet vergleichbare Grundsätze (VO (EU) Nr 99/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.1.2013 über das Europäische Statistische Programm 2013-2017, ABl L 39, vom 9.2.2013, S 12; verlängert für den Zeitraum 2018-2020 durch VO (EU) 2017/1951 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.10.2017 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr 99/2013 über das Europäische Statistische Programm 2013-2017 im Wege der Verlängerung bis 2020, ABl L 284 vom 31.10.2017, S 1). So sieht insbesondere Art 5 Abs 1 des ESS vor, dass europäische Statistiken auf fachlich unabhängige und transparente Weise erstellt werden und das ESS nach den Grundsätzen des Verhaltenskodex für europäische Statistiken durchgeführt wird.
- 2.6. Der durch die StatistikVO und das ESS verwiesene Verhaltenskodex für europäische Statistiken (angenommen vom Ausschuss für das ESS am 16.11.2017), der seine unionsrechtliche Verankerung in Art 1 und Art 11 der StatistikVO findet, konkretisiert die Grundsätze der "fachlichen Unabhängigkeit" sowie der "Unparteilichkeit und Objektivität". Gemäß Indikator 1.1 des Verhaltenskodex ist die Unabhängigkeit der nationalen statistischen Ämter von politischer und anderer externer Einflussnahme bei der Entwicklung, Erstellung und Verbreitung von Statistiken gesetzlich festzulegen und für andere statistische Stellen zu gewährleisten.
- 2.7. Darüber hinaus sind die Statistiken auf einer von statistischen Überlegungen getragenen objektiven Grundlage zu erstellen (Indikator 6.1). Die statistischen Stellen haben ferner eigenständig über den Zeitpunkt und den Inhalt statistischer Veröffentlichungen zu entscheiden. Allen Nutzern ist gleichzeitiger und gleichberechtigter Zugang zu statistischen Daten zu gewähren, wobei bevorzugter Vorabzugang externer Nutzer beschränkt, stichhaltig begründet, kontrolliert zu sein hat und öffentlich bekannt zu gegeben ist (Indikator 6.7). Statistische Veröffentlichungen und Erklärungen auf Pressekonferenzen haben darüber hinaus objektiv und unparteiisch zu sein (Indikator 6.8).

- 2.8. Die Maßgeblichkeit des Verhaltenskodex für europäische Statistiken für die Tätigkeiten der STAT folgt nicht zuletzt aus Art 1 der StatistikVO, nach dem europäische Statistiken nach den in Art 285 Abs 2 EG-Vertrag (nunmehr Art 338 AEUV) festgelegten Grundsätzen, welche im Verhaltenskodex weiter ausgearbeitet sind, entwickelt, erstellt und verbreitet werden. Gemäß Art 11 Abs 3 der StatistikVO sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Voraussetzungen für die Umsetzung des Verhaltenskodex aufrechtzuerhalten und erforderlichenfalls zu verbessern. Aufgrund dieser Verklammerung zwischen der StatistikVO als Sekundärrechtsakt und dem Verhaltenskodex (als ansonsten unionsrechtlich nicht verbindlicher Absichtserklärung) ist von einer quasi-normativen Wirkung des Verhaltenskodex im Bereich der europäischen Statistiken auszugehen.
3. Fehlen einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung zur Vorabübermittlung
- 3.1. Eingang der konkreten rechtlichen Beurteilung ist festzuhalten, dass eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage, welche einen Genehmigungstatbestand für die gegenständlich zu prüfende Praxis der generellen Vorabübermittlung von Pressemitteilungen über statistische Ergebnisse an das Bundeskanzleramt bzw die Vorsitzenden des Wirtschaftsrates und des Statistikrates beinhaltet, im BStatG 2000 fehlt.
- 3.2. Aus der die Veröffentlichung von Statistiken regelnden Rechtsvorschrift des § 19 BStatG 2000 folgt, dass die Bundesregierung (diese jedoch als eigenständiges und dementsprechend vom Bundeskanzler bzw den einzelnen Bundesministern unterschiedenes Organ) Ausnahmen von der Veröffentlichung verfügen kann, sofern dies aus Gründen der Staatssicherheit notwendig ist. Ungeachtet des Umstandes, dass dieses Untersagungsrecht lediglich aus Gründen der Staatssicherheit eingeräumt ist und insoweit eine hinreichend schwerwiegende Rechtfertigung voraussetzt, lässt sich aus dieser Untersagungsmöglichkeit keine Rechtsgrundlage für die generelle Vorabübermittlung von Pressemitteilungen oder anderen statistischen Informationen ableiten.
- 3.3. Eine ausdrückliche Mitteilungspflicht beinhaltet demgegenüber § 30 Abs 3 BStatG 2000, wonach die STAT den zuständigen Bundesminister unverzüglich über die Ergebnisse statistischer Erhebungen zu informieren und gleichzeitig für die Veröffentlichung zu sorgen hat. Diese gesetzliche Informationspflicht bezieht sich wiederum ausweislich des Gesetzeswortlautes ausschließlich auf den zuständigen Bundesminister und hält keine Ermächtigung für die Vorabübermittlung an andere Stellen bereit. Beachtlicher Weise bezieht sich diese Rechtsvorschrift zudem kraft des ausdrücklichen Wortlautes lediglich auf statistische Erhebungen, nicht aber auch die Erstellung von Statistiken (zu den jeweiligen Legaldefinitionen siehe noch weiter unten). Im Übrigen legt die Rechtsvorschrift ausdrücklich das Erfordernis der Gleichzeitigkeit der Information mit der Veröffentlichung fest.

- 3.4. Die Bestimmung des § 40 Abs 1 Satz 3 BStatG 2000 sieht eine unverzügliche Berichtspflicht der Leitung der STAT an den Vorsitzenden des Wirtschaftsrates "aus wichtigem Anlass" vor. Eine systematisch-logische Interpretation dieser Regelung unter Berücksichtigung der gesamten Vorschrift des § 40 Abs 1 BStatG 2000 ergibt, dass sich die Berichtspflicht inhaltlich zuvorderst auf die wirtschaftliche Lage und Entwicklung der STAT als Bundesanstalt bezieht (zB grundsätzliche Fragen der Tätigkeit, Entwicklung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage, Lage der Bundesanstalt, Gang der Geschäfte etc).
- 3.5. Die Berichtspflicht nach § 40 Abs 1 Satz 3 BStatG 2000 setzt einen wichtigen Anlass voraus, der – nach dem unseres Erachtens der Bestimmung beizulegenden Verständnis – das Zuwarten auf die nächste reguläre Berichtsmöglichkeit untunlich macht. Vom Vorliegen eines derart wichtigen Anlasses kann im Regelfall bei einer Vorabmitteilung nicht ausgegangen werden. Insoweit lässt sich aus § 40 Abs 1 BStatG 2000 keine Verpflichtung zur Vorabübermittlung ableiten.
- 3.6. Im Übrigen bezieht sich die Prüfkompetenz des mit § 48 BStatG 2000 eingerichteten Wirtschaftsrates zufolge § 52 Abs 1 BStatG 2000 vor allem auf die wirtschaftliche Gestion der STAT (vgl insoweit auch die Ausführungen in den ErläutRV 1830 BlgNR XX. GP 46: "*Der Wirtschaftsrat soll die wirtschaftliche Gestion der Bundesanstalt überwachen. [...] Der Wirtschaftsrat ist analog zu einem Aufsichtsrat einer Kapitalgesellschaft zu sehen.*"). Die vor diesem Hintergrund in § 52 Abs 3 BStatG 2000 geregelten Einsichts- und Auskunftsrechte des Wirtschaftsrates sind systematisch in diesem Zusammenhang zu betrachten. Insoweit dem Wirtschaftsrat nach § 52 Abs 5 Z 3 BStatG 2000 die Kompetenz zur Beschlussfassung über die mehrjährigen Gesamtplanungen sowie die (statistischen) Arbeitsprogramme und Budgets der STAT zukommt, kann sich in Zusammenschau mit § 52 Abs 2 BStatG 2000, wonach der Wirtschaftsrat von der Leitung jederzeit einen Bericht über die Angelegenheiten der Bundesanstalt verlangen kann, eine Berichtspflicht auch im Hinblick auf die inhaltliche Tätigkeit der STAT grundsätzlich ergeben. Eine Verpflichtung des fachlichen Leiters der STAT zur Vorabübermittlung von Pressemitteilungen über statistische Ergebnisse vor deren Veröffentlichung tragen diese Kompetenzen und Berichtspflichten unseres Erachtens jedoch nicht.
- 3.7. Im Hinblick auf das in § 53 BStatG 2000 statuierte Aufsichtsrecht, welches bestimmte Aufsichtsbefugnisse zugunsten der Bundesminister bzw des Bundeskanzlers nach Maßgabe einer im Gesetz näher spezifizierten Zuständigkeitsabgrenzung festlegt und den zur Aufsicht jeweils berufenen Organen unter anderem Einsichts-, Auskunfts- und Überprüfungsrechte einräumt, kann eine Rechtsgrundlage für die Vorabübermittlung nach unserer Auffassung ebenfalls nicht abgeleitet werden.

- 3.8. Die betreffenden Befugnisse stehen – wie sich aus der Marginalrubrik und dem Wortlaut der Bestimmung sowie dem Gesamtzusammenhang erkennen lässt – im unmittelbaren Zusammenhang mit der Aufsicht über die Wahrnehmung der Aufgaben durch die STAT. Die Aufsicht erstreckt sich dabei *expressis verbis* auf die Einhaltung der Gesetze und Verordnungen, der Erfüllung der an die STAT nach dem Gesetz zugewiesenen Aufgaben sowie die Gebarung der STAT (§ 53 Abs 2 BStatG 2000). Aus einer derartigen allgemeinen Kontrollbefugnis im Hinblick auf die rechtskonforme Wahrnehmung der Aufgaben lässt sich allerdings unseres Erachtens kein gesetzlicher fundierter Anspruch auf Erhalt von Vorabinformationen zu statistischen Ergebnissen ableiten, wonach eine derartige Praxis gerechtfertigt wäre.
- 3.9. Im Übrigen ergibt sich auch aus den gesetzlich relativ klar konturierten Aufgaben des Statistikrates keine gesetzliche Grundlage für eine Vorabübermittlung von statistischen Ergebnissen an dieses Organ. Vielmehr beschränken sich die gesetzlich dem Statistikrat zugewiesenen Kompetenzen auf die Erstattung von jährlichen Berichten, die Abgabe von Empfehlungen sowie Stellungnahmen, welche mit der Erstellung von einzelnen Statistiken oder der Durchführung von einzelnen statistischen Erhebungen in keinem unmittelbaren Zusammenhang stehen (vgl § 47 BStatG 2000).
- 3.10. Als Zwischenergebnis lässt sich daher festhalten, dass ein gesetzlicher Genehmigungstatbestand oder gar eine gesetzliche Anordnung für die Vorabübermittlung von Pressemitteilungen oder anderen Informationen betreffend statistische Ergebnisse an das Bundeskanzleramt sowie die Vorsitzenden des Statistikrates und des Wirtschaftsrates nicht besteht. Hinsichtlich des Ergebnisses statistischer Erhebungen (zur Legaldefinition siehe noch weiter unten) besteht eine Informationspflicht lediglich hinsichtlich des zuständigen Bundesministers, wobei aufgrund der gesetzlichen Formulierung ("*... unverzüglich zu informieren und gleichzeitig für deren Veröffentlichung in geeigneter Weise zu sorgen.*") diesbezüglich von der Notwendigkeit der Gleichzeitigkeit der Informationserteilung und der Veröffentlichung auszugehen ist.
4. Veröffentlichung als weisungsfreie Tätigkeit?
- 4.1. Im Lichte des Umstandes, dass ein gesetzlicher Genehmigungstatbestand bzw eine gesetzliche Verpflichtung zur Vorabübermittlung von statistischen Ergebnissen fehlt, stellt sich die Frage, ob die STAT mittels Weisung zulässiger Weise dazu verhalten werden könnte, die entsprechenden Informationen an die betreffenden Stellen zu übermitteln und ob durch eine derartige Weisung allenfalls gesetzliche Regelungen betreffend die Ausübung der Tätigkeit der STAT – insbesondere die Grundsätze der Unparteilich und der Unabhängigkeit – verletzt würden.

- 4.2. Das BStatG 2000 differenziert im Hinblick auf die Wahrnehmung der Aufgaben der STAT zunächst nach der jeweiligen Qualifikation der Tätigkeit. Konkret unterscheidet das Gesetz zwischen einerseits hoheitlichen Aufgaben im Allgemeinen und andererseits fachlichen bzw wissenschaftlich methodischen Tätigkeiten.
- 4.3. In der Rechtsvorschrift des § 42 Abs 1 BStatG 2000 ist vorgesehen, dass die Vertretung der STAT in fachstatistischen und hoheitlichen Angelegenheiten dem fachlichen Leiter obliegt. In § 38 Abs 1 BStatG 2000 kommt die angesprochene Unterscheidung dahingehend zum Ausdruck, dass hinsichtlich der Weisungsgebundenheit des fachlichen Leiters der STAT bzw umgekehrt der Unabhängigkeit darauf abgestellt wird, ob es sich bei der jeweiligen Tätigkeit um eine hoheitliche Aufgabe oder eine wissenschaftlich methodische Aufgabe bei der Erfüllung der Aufgaben handelt. Wie bereits dargelegt, ist der fachliche Leiter der STAT lediglich im Hinblick auf die wissenschaftlich methodischen Aufgaben weisungsfrei gestellt. Die Abgrenzung wird dabei allerdings im Gesetz nicht näher konturiert.
- 4.4. Auch aus § 35 Abs 1 BStatG 2000, dem zufolge der Bund für die von der STAT auf Grund des BStatG 2000 in Wahrnehmung der hoheitlichen Aufgaben gemäß § 23 Abs 1 BStatG 2000 zugefügten Schäden nach den Bestimmungen des Amtshaftungsgesetzes (AHG) haftet, ergibt sich kein Anhaltspunkt bezüglich der Abgrenzung zwischen hoheitlichen Aufgaben im Allgemeinen und wissenschaftlich methodischen Aufgaben im Besonderen. Festzuhalten ist daher, dass die Abgrenzung zwischen jenen Tätigkeiten der STAT, welche dem der Weisungsbindung unterliegenden hoheitlichen Bereich zuzuordnen sind, und solchen Aufgaben, welche als wissenschaftlich methodisch im Sinne des Gesetzes zu qualifizieren sind, nicht unmittelbar aus dem Gesetz selbst folgt. Auch in den einschlägigen Materialien zu den §§ 23, 35, 38 BStatG 2000 finden sich keine Anhaltspunkte für diese Abgrenzung (vgl ErläutRV 1830 BlgNR XX. GP 43 ff).
- 4.5. Die durch § 35 BStatG 2000 verwiesene Rechtsvorschrift des § 23 Abs 1 BStatG 2000, welche die Aufgaben der STAT umschreibt, bildet jedenfalls den Ausgangspunkt der diesbezüglichen rechtlichen Beurteilung. Im Rahmen der Aufzählung der Aufgaben werden unter anderem auch die Erstellung von Statistiken sowie die Durchführung der angeordneten statistischen Erhebungen (Z 1) und die Wahrnehmung der Veröffentlichungspflichten nach den §§ 19, 30 BStatG 2000 angeführt (Z 2).
- 4.6. Ausweislich der Legaldefinition in § 3 Z 5 BStatG 2000 umfasst der Begriff der *Erstellung von Statistiken* die Gesamtheit der zur Erhebung, Speicherung, Verarbeitung, Aufbereitung, Analyse,

Verbreitung und Bereithaltung der statistischen Informationen erforderlichen Tätigkeiten. Demgegenüber umfassen *statistische Erhebungen* die Beschaffung von Daten zur Erstellung von Statistiken (§ 3 Z 8 BStatG 2000).

- 4.7. Die Erstellung der Statistiken sowie die Durchführung von statistischen Erhebungen im Sinne der Legaldefinition beinhaltet daher sowohl hoheitliches Handeln als auch wissenschaftlich methodische Tätigkeit. So stellt etwa die Erhebung und Speicherung von Daten oder Informationen von Respondenten, so sie aufgrund von öffentlich-rechtlichen Vorschriften zur Auskunftserteilung an die STAT verpflichtet sind, hoheitliches Handeln im Sinne des § 38 Abs 1 Satz 2 BStatG 2000 dar. Demgegenüber handelt es sich etwa bei dem Vorgang der Analyse und Interpretation der Daten nach unserem Verständnis um eine wissenschaftlich methodische Aufgabe im Sinne des § 38 Abs 1 Satz 3 BStatG 2000 im Rahmen der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, bei der der fachliche Leiter der STAT ebenso weisungsfrei ist, wie bezüglich der Anwendung statistischer Methoden und Verfahren bei der Erstellung von Statistiken sowie der Durchführung von statistischen Erhebungen aufgrund von öffentlich-rechtlichen Vorschriften.
- 4.8. Fraglich ist vor diesem Hintergrund konkret, ob die Handlungen der STAT im Zusammenhang mit der Veröffentlichung – und somit auch der Vorabzugang zu den Informationen – dem Bereich der wissenschaftlich methodischen Tätigkeit zuzuordnen ist. Unseres Erachtens gebietet eine Interpretation der einschlägigen einfachgesetzlichen und unionsrechtlichen Vorschriften, dass die Veröffentlichungshandlungen dem weisungsfrei gestellten Bereich der wissenschaftlich methodischen Tätigkeit angehören.
- 4.9. Zunächst verpflichtet § 24 Z 1 BStatG 2000 – wie bereits dargelegt – die STAT dazu, bei der Erstellung der Statistiken die Grundsätze der Unparteilichkeit und der Objektivität zu wahren. Wie ebenfalls bereits aufgeführt, umfasst die Legaldefinition der Erstellung von Statistiken neben den Erstellungshandlungen auch grundsätzlich das *Verbreiten* der Statistiken. Unbeschadet der im Gesetz vorgesehenen unverzüglichen Mitteilungspflicht hinsichtlich des Ergebnisses statistischer Erhebungen nach § 30 Abs 3 BStatG 2000 an den zuständigen Bundesminister, greift der Grundsatz der Unparteilichkeit für sämtliche Verbreitungshandlungen. Die gesetzliche Festbeschreibung der Unparteilichkeit bei der Verbreitung bzw Veröffentlichung von Statistiken bei gleichzeitiger Weisungsbindung hinsichtlich dieser Aufgabe wäre jedoch unseres Erachtens miteinander nicht in Einklang zu bringen.
- 4.10. Die Maßnahmen in Zusammenhang mit der Veröffentlichung dienen unseres Erachtens zudem vorrangig den wissenschaftlich methodischen Zielsetzungen. Nach der hier vertretenen Auffassung stellt die Veröffentlichung der Statistiken eine Handlung dar, welche mit der weisungsfrei

gestellten wissenschaftlich methodischen Tätigkeit in engem Zusammenhang steht und aus diesem Grund dem weisungsfreien Bereich zuzuordnen ist.

- 4.11. Im Zusammenhang mit den europäischen Statistiken sind darüber hinaus die Vorgaben der StatistikVO zu beachten. Das durch Art 2 der StatistikVO statuierte Prinzip der fachlichen Unabhängigkeit erfordert (wie bereits weiter oben ausgeführt), dass Statistiken auf unabhängige Weise erstellt, entwickelt und verbreitet werden müssen, insbesondere auch was den Zeitpunkt und den Inhalt aller Verbreitungsformen anbelangt, ohne dass politische Gruppen oder einzelstaatliche Stellen Druck ausüben können (der vormalige Zusatz, wonach dieser Grundsatz unbeschadet institutioneller Rahmenbedingungen wie etwa einzelstaatlicher institutioneller oder haushaltsrechtlicher Bestimmungen oder der Festlegung des statistischen Bedarfs gelte, wurde zuletzt im Rahmen einer Novellierung aus dem Verordnungstext entfernt; vgl VO (EU) 2015/759 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.4.2015 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr 223/2009 über europäische Statistiken, ABI L 123 vom 19.5.2015, S 90).
- 4.12. Dem entspricht auch die sekundärrechtliche Regelung des Art 5a der StatistikVO, wonach die Mitgliedstaaten die fachliche Unabhängigkeit der mit den statistischen Aufgaben befassten Bediensteten zu gewährleisten haben und der Leiter des nationalen statistischen Amtes die alleinige Verantwortung über Inhalt und Zeitplan der Veröffentlichungen der europäischen Statistiken hat. Die Rechtsvorschrift des Art 5a Abs 2 lit c der StatistikVO konkretisiert diese Unabhängigkeit weiter dahingehend, dass die Leiter der nationalen statistischen Ämter Weisungen der Regierung, von Organen einer Einrichtung oder jeglichen anderen Stellen weder einholen noch entgegennehmen dürfen.
- 4.13. Besonders beachtlich ist im gegebenen Zusammenhang, dass bereits Art 10 der (Vorgänger-)Verordnung über Gemeinschaftsstatistiken (VO (EG) 322/97) eine weitgehend inhaltsgleiche Definition der Unparteilichkeit beinhaltet hat. Der österreichische Gesetzgeber hat bei der Schaffung des § 24 BStatG 2000, welcher unter anderem eben den Grundsatz der Unparteilichkeit bei der Erstellung von Statistiken normiert, ausdrücklich auf diese Verordnung Bezug genommen und in den Materialien festgehalten, dass die in § 24 BStatG 2000 festgelegten Grundsätze im Interesse von hochqualitativen statistischen Produkten über jene der Verordnung über Gemeinschaftsstatistiken hinausgehen (ErläutRV 1830 BlgNR XX. GP 43).
- 4.14. Da es offenbar der Intention des historischen Gesetzgebers entspricht, an die einschlägigen sekundärrechtlichen Grundlagen anzuknüpfen, ist davon auszugehen, dass der in der Verordnung über Gemeinschaftsstatistiken angelegte und in der StatistikVO sowie dem Verhaltenskodex über europäische Statistiken fortgeschriebene Grundsatz der Unparteilichkeit in gleicher Weise

auch dem BStatG 2000 zugrunde liegt und die europäischen Rechtsgrundlagen insofern auch zur Auslegung der nationalen Rechtsvorschrift herangezogen werden können.

- 4.15. Im Hinblick auf den Begriff des Verbreitens stellt die betreffende Legaldefinition der StatistikVO im Übrigen klar, dass darunter die Tätigkeit zu verstehen ist, mit der Statistiken und statistische Analysen Nutzern zugänglich gemacht werden (Art 3 Z 4 der StatistikVO). Die Veröffentlichung von Statistiken sowie die Erteilung von Vorabinformationen lässt sich zwanglos unter diesen (autonom auszulegenden) Begriff subsumieren. Dementsprechend ergibt sich aus der StatistikVO klar, dass einzelstaatliche statistische Stellen unbeeinflusst von Druck (etwa durch das Bundeskanzleramt, durch andere Bundesministerien, oder andere staatliche Stellen) den Zeitpunkt und den Inhalt der Veröffentlichung selbst bestimmen können müssen. Eine Weisungsbefugnis zur Vorabübermittlung steht damit in einem klaren Spannungsverhältnis. Aus diesem Grund ist eine Weisungsbindung im Zusammenhang mit der Veröffentlichung bzw der Vorabübermittlung zumindest im Hinblick auf die europäischen Statistiken bereits aufgrund der Verpflichtung zur unionsrechtskonformen Interpretation bzw des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts ausgeschlossen.
- 4.16. Schließlich stünde ein Weisungsrecht im Zusammenhang mit der Veröffentlichung und Vorabinformation auch im Widerspruch zum Verhaltenskodex für europäische Statistiken. Gemäß Indikator 1.1 des Verhaltenskodex ist die Unabhängigkeit der nationalen statistischen Ämter von politischer und anderer externer Einflussnahme bei der Entwicklung, Erstellung und *Verbreitung* von Statistiken gesetzlich festzulegen und für andere statistische Stellen zu gewährleisten. Darüber hinaus sind die Leiter der nationalen statistischen Ämter dafür verantwortlich, dass die Entwicklung, Erstellung und Verbreitung von Statistiken in unabhängiger Weise erfolgt (Indikator 1.3).
- 4.17. Als Zwischenergebnis lässt sich daher festhalten, dass die Veröffentlichungsmaßnahmen durch die STAT unseres Erachtens dem Bereich der wissenschaftlich methodischen Tätigkeiten im Sinne des § 38 Abs 1 BStatG 2000 zuzuordnen sind, weshalb insoweit von keiner Weisungsgebundenheit des fachlichen Leiters der STAT auszugehen ist. Dessen ungeachtet sprechen nach unserer Auffassung sowohl auf einfachgesetzlicher als auch unionsrechtlicher Ebene die überwiegenden Gründe dafür, dass die Veröffentlichung von Statistiken und statistischen Erhebungen keiner Einflussnahme durch das Bundeskanzleramt, andere Bundesministerien, oder weitere staatliche Stellen im Sinne einer Weisungsgebundenheit unterliegen darf und der Leiter der STAT insoweit Weisungen weder entgegennehmen noch einholen darf. Aus den bestehenden gesetzlichen Aufsichts- und Prüfbefugnissen des Wirtschaftsrates und des Statistikrates lassen sich unseres Erachtens im Übrigen keine (internen) Weisungsbefugnisse dieser Aufsichtsorgane

gegenüber dem fachlichen Leiter der STAT im Hinblick auf die Vorabübermittlung von Pressemitteilungen ableiten. Ferner gebietet Artikel 5a der StatistikVO, dass die Mitgliedstaaten die fachliche Unabhängigkeit der mit den statistischen Aufgaben befassten Bediensteten zu gewährleisten haben und insbesondere dem Leiter des nationalen statistischen Amtes die alleinige Verantwortung über Inhalt und Zeitplan der Veröffentlichungen der europäischen Statistiken zu gewähren ist.

5. Verletzung der (unions-)rechtlichen Grundsätze durch Vorabübermittlung?
 - 5.1. Unbeschadet des Umstandes, dass die STAT nach der hier vertretenen Auffassung nicht mittels Weisung zur Vorabübermittlung verhalten werden kann, bleibt fraglich, ob ein Zugänglichmachen der Informationen vor der Veröffentlichung durch die STAT aus eigenem – etwa aufgrund einer Anfrage des Bundeskanzleramtes, anderer Bundesministerien, anderer staatlicher Stellen sowie der Organe der STAT – zulässig wäre.
 - 5.2. Bei der Schaffung des die Veröffentlichungspflichten regelnden § 19 BStatG 2000 knüpfte der Gesetzgeber ausweislich der Materialien wiederum an die Verordnung über Gemeinschaftsstatistiken (VO (EG) 322/97) an. Die Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage halten ausdrücklich fest, dass im Sinne des Art 11 der Verordnung ein unparteiischer Zugang zu den (statistischen) Ergebnissen gewährleistet sein soll (ErläutRV 1830 B1gNR XX. GP 41 f). Wie oben bereits ausgeführt, orientierte sich der Gesetzgeber zudem auch im Zusammenhang mit der Festlegung des Grundsatzes der Unparteilichkeit im Hinblick auf die Erstellung von Statistiken in § 24 BStatG 2000 am damaligen Acquis Communautaire. Daraus lässt sich wiederum ableiten, dass die Willensrichtung des historischen Gesetzgebers darauf ausgerichtet war, eine mit dem einschlägigen Sekundärrecht konforme nationale Rechtslage herzustellen. Aufgrund des intendierten Gleichlaufes ist auch im Zusammenhang mit der Gewährung des Vorabzugangs zu statistischen Ergebnissen das diesbezüglich Unionsrecht für die Auslegung der nationalen Rechtsvorschriften beachtlich.
 - 5.3. Aus Sicht der europäischen Statistiken ist zunächst wiederum wesentlich, dass die StatistikVO die statistischen Behörden zur Unparteilichkeit in dem Sinn verpflichtet, die Statistiken auf neutrale Weise zu entwickeln, zu erstellen und zu verbreiten sowie alle Nutzer gleich zu behandeln (Art 2 der StatistikVO). Ausfluss dieses Grundsatzes der Unparteilichkeit ist die in Art 18 Abs 1 der StatistikVO normierte Verpflichtung der Gewährleistung gleichberechtigten Zugangs. Dieser Grundsatz der Gleichberechtigung ist nach unserem Verständnis auch den gleichzeitigen Zugang aller Nutzer wesensimmanent.

- 5.4. Zu berücksichtigen ist dabei, dass der Verhaltenskodex für europäische Statistiken im Indikator 6.7 zwar festschreibt, dass alle Nutzer gleichzeitigen und gleichberechtigten Zugang zu statistischen Daten erhalten müssen; zugleich wird jedoch eine ausdrückliche Regelung für einen bevorrechteten Zugang getroffen. Demnach muss ein bevorzugter Zugang *externer* Nutzer beschränkt, stichhaltig begründet und kontrolliert sein und zudem öffentlich bekannt gegeben werden. Auch der Verhaltenskodex für europäische Statistiken ruht daher offenkundig auf der Prämisse, dass ein privilegierter Vorabzugang unter dem Aspekt der Unparteilichkeit und Objektivität zulässig sein kann.
- 5.5. Im Hinblick auf die durch Indikator 6.7 des Verhaltenskodex für europäische Statistiken aufgestellten Kriterien lässt sich zunächst festhalten, dass unter den entsprechenden Voraussetzungen ein Vorabzugang externen Nutzern gewährt werden kann. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass eine Vorabinformation an den Bundeskanzler, die jeweils zuständigen Bundesminister sowie die gesetzlich eingerichteten Aufsichtsorgane der STAT nach Maßgabe des Verhaltenskodex nicht a priori als unzulässig zu betrachten ist.
- 5.6. Der Statistikrat und der Wirtschaftsrat sind zunächst als Organe der STAT nicht als (externe) Nutzer im Sinne des Sekundärrechts bzw des Verhaltenskodex der europäischen Statistiken zu qualifizieren. Unseres Erachtens wird schon aufgrund der gesetzlichen Einrichtung des Statistikrates und des Wirtschaftsrates als Organe der STAT davon auszugehen sein, dass es sich bei diesen Gremien um keine "Nutzer" oder gar "externe Nutzer" im Sinne des Verhaltenskodex der europäischen Statistiken handelt, sondern (auch im Fall der gebotenen autonomen Auslegung dieser Begriffe) vielmehr um organisationsrechtlich und funktional der STAT zuzurechnende Organe.
- 5.7. Vor diesem Hintergrund ist die Vorabübermittlung der Pressemitteilungen an die Vorsitzenden des Wirtschaftsrates und des Statistikrates unseres Erachtens nicht bedenklich. Die Vorsitzenden dieser Organe haben die erhaltenen Informationen im Rahmen ihrer Funktionen nach pflichtgebundenem Ermessen zu behandeln und dabei insbesondere die Freiheit des fachlichen Leiters der STAT, über die Veröffentlichung der statistischen Ergebnisse unabhängig entscheiden zu können, zu beachten.
- 5.8. Im Hinblick auf die Vorabübermittlung der Pressemitteilungen an das Bundeskanzleramt, andere Bundesministerien oder andere staatliche Stellen bleibt zu erörtern, ob für die Übermittlung der Vorabinformation tatsächlich auch eine stichhaltige Begründung im Sinn des Verhaltenskodex vorliegt. Hierbei ist zunächst zu berücksichtigen, dass den betreffenden Organen, an welche die Vorabinformation übermittelt wird, keine unmittelbaren Aufgaben im Zusammenhang mit der

wissenschaftlich methodischen Tätigkeit bei der Erstellung der Statistiken und der Wahrnehmung der Veröffentlichungspflichten durch die STAT zukommen. Aus den jeweiligen Aufsichtsbefugnissen, etwa der gesetzlichen Aufsichtskompetenz des Bundeskanzlers, welche sich aufgrund von § 53 Abs 1 BStatG 2000 lediglich auf die Wahrnehmung der Veröffentlichungspflichten durch die STAT, nicht aber auch auf die Erstellung von Statistiken bezieht, kann – wie bereits dargelegt – noch keine generelle Rechtsgrundlage für den Erhalt von Vorabinformationen abgeleitet werden.

- 5.9. Gerade unter dem Gesichtspunkt der Unparteilichkeit ist zu berücksichtigen, dass die Vorabübermittlung an das Bundeskanzleramt, andere Bundesministerien, oder andere staatliche Stellen, deren Einfluss auf die STAT sonst durch verschiedene (unions-)rechtliche Bestimmungen zurückgedrängt wird, abstrakt besehen zu einem Konflikt mit dem sowohl einfachgesetzlich als auch unionsrechtlich verankerten Grundsatz der Unparteilichkeit führen kann.
- 5.10. Es bedarf bei Auslegung des Grundsatzes der Unparteilichkeit im Sinne der vom Verhaltenskodex geforderten stichhaltigen Begründung daher unseres Erachtens einer hinreichenden Begründung, die das Abgehen von der Verpflichtung zur Ermöglichung eines gleichberechtigten und gleichzeitigen Zugangs trägt. Eine derart stichhaltige Begründung kann unseres Erachtens darin gesehen werden, dass dem Bundeskanzleramt, den jeweiligen Bundesministerien, oder anderen staatlichen Stellen (zB Landesstatistiken) die Möglichkeit gegeben werden soll, sich auf die Veröffentlichung von statistischen Ergebnissen vorzubereiten und angemessen reagieren zu können.
- 5.11. Dieses Begründungselement wird – wie sich im Rahmen eines Ländervergleichs erweist – auch von anderen nationalen Statistikeinrichtungen zur Gewährung von Vorabzugang zu statistischen Informationen herangezogen. So wird etwa im Qualitätshandbuch der statistischen Ämter des Bundes und der Länder der Bundesrepublik Deutschland festgehalten, dass Pressemitteilungen vom Statistischen Bundesamt täglich um 8:00 Uhr veröffentlicht werden, wobei in wenigen Ausnahmefällen externe Nutzerinnen und Nutzer eine Pressemitteilung mit Sperrfrist vor dem Veröffentlichungstermin (Vorabzugang) erhalten. In der Regel handelt es sich nach der Darstellung des Statistischen Bundesamtes dabei um die fachlich zuständigen Bundesministerien, welche auf diese Weise die Möglichkeit erhalten, sich auf Fragen und Interviews von Journalisten vorzubereiten (*Statistische Ämter des Bundes und der Länder*, Qualitätshandbuch der statistischen Ämter des Bundes und der Länder (März 2018) 38, abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Methoden/Qualitaet/qualitaetshandbuch.pdf?__blob=publicationFile, letztmaliger Abruf: 10.7.2020).
- 5.12. Ausweislich der auf der Website des deutschen Statistischen Bundesamtes veröffentlichten Informationen werden Vorabinformationen über statistische Ergebnisse tatsächlich vielfach an Ministerien übermittelt, wobei der Zeitpunkt der Übermittlung zumeist um 14:00 Uhr des Vortages

der Veröffentlichung liegt (<https://www.destatis.de/DE/Presse/uebersicht-vorab-information.html>, letztmaliger Abruf: 10.7.2020).

- 5.13. Auch Statistic Netherlands (CBS) behält sich ausweislich der auf dem Internetauftritt der statistischen Einrichtung veröffentlichten Angaben das Recht vor, Regierungsstellen und Medien vorab Informationen zu den zu veröffentlichenden statistischen Ergebnissen unter Setzung einer Sperrfrist zu übermitteln, wobei auch in diesem Fall Vorabinformationen vor allem an Ministerien übermittelt werden (vgl. <https://www.cbs.nl/en-gb/about-us/organisation/publication-policy>, letztmaliger Abruf: 10.7.2020). In der dazu herausgegebenen CBS Embargo policy lautet es dazu wie folgt:

"Statistics Netherlands (CBS) can give public-sector organisations and news organisations a preview of new messages under embargo before the official publication date and time announced in the schedule. As such, CBS meets the wish of stakeholders to be able to prepare themselves using the figures. On its website, CBS announces the publications and parties concerned. CBS reserves the right to allow a preview under embargo if such is requested. No party is entitled to issuance under embargo; [...]"

In principle, a preview is given no more than 24 hours before the moment of publication. That period can be extended if there are good reasons to do so. On the other hand, at times, messages are not available 24 hours before the moment of publication. In that case, the purport of the message may be shared under embargo. [...]"

Ministries can be given a preview under embargo in order to enable government members to prepare themselves for questions. [...]"

It is also possible for a message to be issued to government institutions under embargo on an occasional basis. Government institutions can send such requests to their account manager at CBS. The CBS Director responsible decides on a case-by-case basis, in coordination with the Director General, if necessary. [...]"

A preview under embargo may also be granted to the media. This enables news organisations to prepare their coverage of CBS messages. [...]" (Statistic Netherlands (CBS), CBS Embargo policy (15.5.2017), abrufbar unter: <https://www.cbs.nl/en-gb/about-us/organisation/publication-policy>; letztmaliger Abruf: 10.7.2020)

- 5.14. Nicht zuletzt aus diesen beispielhaft angeführten Übungen nationaler statistischer Einrichtungen folgt, dass die Vorabübermittlung an staatliche und nichtstaatliche Organe und Einrichtungen

unter bestimmten Voraussetzungen auch nach der offenkundigen Rechtsauffassung anderer Mitgliedstaaten mit dem unionsrechtlichen Rahmen konform ist.

- 5.15. Aufgrund der gebotenen strengen Beurteilung im Lichte der Unparteilichkeit ist eine derartige Vorabübermittlung zur Ermöglichung einer angemessenen Vorbereitung allerdings nur unter engen Voraussetzungen zulässig. Im Sinne der Ermöglichung einer Vorbereitung im Zusammenhang mit der unmittelbar bevorstehenden Veröffentlichung darf die Vorabübermittlung lediglich in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit der Veröffentlichung durch die STAT erfolgen und ferner nicht über jenen Zeitraum hinausgehen, der für eine angemessene Vorbereitung tatsächlich erforderlich ist. Unter Berücksichtigung des Zwecks des gleichzeitigen und gleichberechtigten Zugangs ist der Zeitraum, welcher zwischen der Vorabübermittlung und der Veröffentlichung der statistischen Ergebnisse liegt, so zu bemessen, dass die Möglichkeit einer wirksamen Reaktion oder Einflussnahmen aufgrund der erlangten Informationen durch den privilegierten Empfänger (abgesehen von dem mit der Vorabübermittlung verfolgten Zweck der Ermöglichung einer angemessenen Vorbereitung auf Pressternine udgl) ausgeschlossen ist.
- 5.16. Ein derartiger unmittelbarer zeitlicher Zusammenhang wird nach unserer Auffassung im Allgemeinen dann zu bejahen sein, wenn die Vorabübermittlung nur einen kurzen Zeitraum vor der jeweiligen Veröffentlichung der statistischen Ergebnisse erfolgt. Im Regelfall wird die Vorabübermittlung von Pressemitteilungen zwei Stunden vor der Veröffentlichung der statistischen Ergebnisse durch die STAT nach unserer Auffassung unter dem Gesichtspunkt des zeitlichen Zusammenhangs unbedenklich sein, weil bei diesem Zeitraum im Regelfall die Gefahr einer effektiven Einflussnahme oder Intervention durch den privilegierten Empfänger von vornherein nicht besteht. In besonders begründeten Fällen, etwa dann, wenn die erforderliche Vorbereitung umfassenderer Auseinandersetzung durch die betreffenden privilegierten Empfänger bedarf, wird man von der Zulässigkeit eines Zeitraums von bis zu 24 Stunden vor der Veröffentlichung ausgehen können.
- 5.17. Im Lichte der vorangegangenen Erwägungen ist unseres Erachtens jedoch davon auszugehen, dass die Vorabübermittlung von statistischen Ergebnissen bzw diesbezüglichen Pressemitteilungen an privilegierte Empfänger auch mehrere Stunden vor deren Veröffentlichung unter der Voraussetzung zulässig ist, dass entsprechende interne Maßnahmen ergriffen werden, um die Unabhängigkeit der STAT zu gewährleisten. Neben der Auferlegung einer Sperrfrist und der Dokumentation jeglicher Vorabübermittlung sollte dabei insbesondere durch adäquate Mittel sichergestellt werden, dass die statistischen Ergebnisse bzw Pressemitteilungen, welche den Gegenstand der Vorabübermittlung bilden, in weiterer Folge unverändert durch die STAT veröffentlicht werden, wobei die entsprechenden Informationen den privilegierten Empfängern in ei-

ner Weise zur Verfügung gestellt werden sollten, die jegliche Änderung von vornherein ausschließt (zB durch Übermittlung im PDF-Format oder vergleichbaren, nicht bearbeitbaren elektronischen Formaten).

- 5.18. Eine Vorabinformation an privilegierte Empfänger über statistische Ergebnisse bzw diesbezügliche Pressemitteilungen, deren Veröffentlichung um 9:00 Uhr eines Tages geplant ist, ist bereits um 15:00 Uhr des Vortages zulässig, soweit die oben beschriebenen Voraussetzungen eingehalten werden. Von der Zulässigkeit einer Vorabinformationen mehrere (Kalender-)Tage vor der Veröffentlichung der entsprechenden statistischen Ergebnisse (etwa der Vorabinformation an einem Freitag bei geplanter Veröffentlichung am darauffolgenden Montag) wird man hingegen im Regelfall nicht mehr ausgehen können. Weiterhin erforderlich ist – jedenfalls im Zusammenhang mit europäischen Statistiken – die öffentliche Bekanntgabe der Gewährung des Vorabzugangs.
- 5.19. Wesentlich ist letztlich, dass kein Anspruch der betreffenden privilegierten Empfänger (Bundeskanzleramt, andere Bundesministerien oder andere staatliche Stellen) auf eine Vorabübermittlung besteht und die tatsächliche Gewährung eines Vorabzugangs zu statistischen Informationen im freien Ermessen des Leiters der STAT verbleiben muss. Jede Form der (Ermöglichung der) Einflussnahme auf die statistischen Ergebnisse ist freilich unzulässig. Im Sinne der Freiheit der STAT, über den Zeitpunkt der Veröffentlichung im Sinne der gesetzlich verankerten Unabhängigkeit und Unparteilichkeit frei entscheiden zu können, ist außerdem die Auferlegung eines Sperrvermerks, welcher den privilegierten Informationsempfängern jegliche Veröffentlichung oder die Weitergabe der Vorabinformation vor dem Zeitpunkt der Veröffentlichung durch die STAT verbietet, erforderlich.
- 5.20. Schließlich ist im Sinne der Transparenz beachtlich, dass der Verhaltenskodex der europäischen Statistiken eine öffentliche Bekanntgabe des privilegierten Vorabzugangs zu statistischen Informationen erfordert. Im Sinne des Grundsatzes der Transparenz ist eine derartige Offenlegung, wie sie auch durch andere mitgliedstaatliche statistische Einrichtungen erfolgt, jedenfalls empfehlenswert.
- 5.21. Ob eine einzelfallbezogene Prüfung der Voraussetzungen für die Gewährung von Vorabzugang im Sinne der Vorabübermittlung von Pressemitteilungen erforderlich ist, lässt sich anhand der vorliegenden Rechtsgrundlagen nicht abschließend beantworten. Indikator 6.7 des Verhaltenskodex der europäischen Statistiken verlangt grundsätzlich, dass *jeglicher* bevorzugte Vorabzugang externer Nutzer stichhaltig begründet sein muss. Wenngleich aus diesem Erfordernis abgeleitet werden könnte, dass es einer Einzelfallbeurteilung bedarf, sprechen unseres Erachtens

die überwiegenden Argumente dafür, dass auch eine regelmäßige Vorabübermittlung von Pressemitteilungen zu bestimmten statistischen Ergebnissen an dieselben privilegierten Empfänger grundsätzlich zulässig ist. So wird es unseres Erachtens zulässig sein, eine Vorabübermittlung von Pressemitteilungen zu wiederkehrend erhobenen statistischen Ergebnissen (zB quartalsmäßige Statistiken) auf regelmäßiger Basis vorzunehmen, wenn diese Ergebnisse im Zusammenhang mit der Ressortverantwortlichkeit der betreffenden öffentlichen Stellen (zB Bundeskanzleramt, Bundesministerien, oder weitere staatliche Stellen) stehen.

Wien, 12. Oktober 2020


Christoph Herbst