

# Bericht

## des Verfassungsausschusses

### **über die Regierungsvorlage (1193 der Beilagen): Bundesgesetz über die Durchführung von Volks-, Arbeitsstätten-, Gebäude- und Wohnungszählungen und Bundesgesetz, mit dem das Postgesetz 1997, das Meldegesetz 1991 und das Bildungsdokumentationsgesetz geändert werden**

Die Zahl der Staatsbürger, die nach dem Ergebnis der letzten Volkszählung ihren Hauptwohnsitz im jeweiligen Wahlkreis hatten (Bürgerzahl), ist gemäß Art. 26 Abs. 2 B-VG die Grundlage für die Verteilung der zum Nationalrat zu wählenden Abgeordneten auf die einzelnen Wahlkreise.

Gemäß Art. 34 Abs. 2 B-VG richtet sich die Zahl der Mitglieder, die ein Land in den Bundesrat entsendet, ebenfalls nach der Bürgerzahl.

Das jeweils letzte Volkszählungsergebnis bildet auch eine wesentliche Basis für den Finanzausgleich. So knüpft das Finanzausgleichsgesetz 2005, BGBl. I Nr. 156/2004, vielfach bei der Aufteilung der zwischen Bund und Ländern (Gemeinden) geteilten Abgaben (z.B. Einkommensteuer, Umsatzsteuer, Körperschaftssteuer) auf die Volkszahl und auf den abgestuften Bevölkerungsschlüssel an. Nach § 8 Abs. 9 leg. cit. bestimmt sich die Volkszahl nach dem von der Bundesanstalt „Statistik Österreich“ aufgrund der letzten Volkszählung festgestellten Ergebnis. Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel für die Gemeinden knüpft an die Einwohnerzahl der Gemeinden an. Die länderweise Zusammenzählung der so ermittelten Gemeindezahlen ergibt die abgestuften Bevölkerungszahlen der Länder. Die Volkszählungsergebnisse sind daher unabdingbare Grundlage für eine sachgerechte Aufteilung der „gemeinschaftlichen Bundesabgaben“ zwischen den Gebietskörperschaften.

Volkszählungen sind nicht nur auf die Feststellung der Zahl der Bevölkerung beschränkt. Gleichzeitig mit Volkszählungen werden in einer Art Inventur die Grunddaten über die Bevölkerung (Erwerbsstatut, Ausbildungsstand, Familiensituation) sowie die Wohnsituation, die Arbeitsstätten und die Gebäude- und Wohnungssubstanz eines Landes erhoben und ausgewertet (Volkszählung im weiten Sinn).

Zuverlässige Bevölkerungsdaten sind auf Grund der demographischen Veränderungen in Österreich und in Europa auch für die Zukunft unabdingbar. Für die Renten-, Lebens- und Unfallversicherungen bilden die Volkszählungsergebnisse eine wichtige Grundlage versicherungsmathematischer Berechnungen. Den auf Basis der Volkszählungsergebnisse berechneten Änderungen im Altersaufbau der Bevölkerung und der Bevölkerungsentwicklungen kommen besondere Bedeutung bei den Prognosen zur Entwicklung der Alterssicherungssysteme zu.

Die Ergebnisse der Volkzählungen im weiten Sinn bilden außerdem auch eine wichtige statistische Grundlage für politische und wirtschaftliche Planungen und Entscheidungen sowie für wissenschaftliche Untersuchungen.

Nutzer der Zählungsergebnisse sind daher

- die politischen Entscheidungsträger von Bund, Land und Gemeinden,
- die Europäische Union im Rahmen ihrer Struktur- und Regionalpolitik sowie
- die Wirtschaft beispielsweise für Standortentscheidungen und Bewertung der Absatzmärkte.

Die Vereinten Nationen empfehlen ihren Mitgliedsländern, in den mit 0-endenden Jahren, also in einem 10-Jahresabstand, Volkszählungen durchzuführen. Expertengruppen der Vereinten Nationen arbeiten dafür abgestimmte und vergleichbare Definitionskataloge und Auswertungsvorgaben aus.

So hat die statistische Kommission der Vereinten Nationen (United Nations Statistical Commission) in ihrer 36. Sitzung im März 2005 für 2010 das Weltprogramm für die Volkszählung und Erhebung der Wohnungssituation der Bevölkerung beschlossen.

Nach der Verordnung (EG) Nr. 2223/1996 zum europäischen System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der europäischen Gemeinschaft, ABl. Nr. L 310 vom 30.11.1996, S.1 (CELEX 31996R2223), in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 1889/2002, ABl. Nr. L 286 vom 24.10.2002, S.11 (CELEX 32002R1889), sind die Bevölkerungsstände zu erheben. Die Daten sind an EUROSTAT regelmäßig (vierteljährlich und jährlich sowie regional gegliedert) zu liefern. Die nach dieser Rechtsgrundlage erforderliche Kapitalstockrechnung benötigt zudem den Bestand an Gebäuden und Wohnungen. Für die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung ist es daher notwendig, die bestehenden Datenbestände in regelmäßigen Abständen einer Inventur zu unterziehen. Auch diesem Zweck dienen die Volkszählung und die Gebäude- und Wohnungszählung.

Rechtsgrundlage für die Durchführung der Volkszählungen ist derzeit das Volkszählungsgesetz 1980, BGBl. Nr. 199, in der Fassung BGBl. I Nr. 98/2001. Nach § 11 leg. cit. sind in Vorbereitung der Volkszählung von der Bundesanstalt Statistik Österreich Orts- und Häuserverzeichnisse anzulegen.

Nach § 1 Arbeitsstättenzählungsgesetz, BGBl. Nr. 119/1973, in der Fassung BGBl. I Nr. 50/2001, ist die Arbeitsstättenzählung gemeinsam mit der ordentlichen Volkszählung durchzuführen.

Insgesamt sind daher mit der nach derzeitiger Gesetzeslage vorgesehenen Art der Zählungen folgende Nachteile verbunden:

1. Der Erhebungs- und Aufarbeitungsaufwand ist enorm.
2. Die Aufarbeitung und Auswertung von rund 20 Millionen Erhebungsbögen ist trotz Einsatz modernster EDV langwierig. So standen die Ergebnisse der Zählung 2001 erst zur Jahreswende 2003/2004 zur Verfügung.
3. Die Bereitschaft der Bürger, im Rahmen der Zählung die Erhebungsformulare auszufüllen, nimmt ab. Dies wird vermehrt damit begründet, dass die Erhebung durch Ausfüllen von Fragebögen in Papierform in Zeiten, in denen EDV beruflich und privat verstärkt verwendet wird, nicht mehr zeitgemäß ist und die abgefragten Informationen bereits bei den Behörden vorhanden sein müssten.
4. Die Bürger empfinden das Ausfüllen von Erhebungsbögen vermehrt als unzumutbare Belastung.

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung am 27. Juni 2000 und am 8. August 2000 für die Zählung 2001 eine massive Reduzierung des Fragenkataloges von insgesamt 77 Fragen bei der Zählung 1991 (Volkszählung, Gebäude- und Wohnungszählung, Arbeitsstättenzählung) auf 29 Fragen bei der Zählung 2001 beschlossen. Weiters hat die Bundesregierung in diesem Zusammenhang beschlossen, dass die Zählung 2001 letztmals auf traditionelle Art durchgeführt werden sollte. Die Zählung 2010 sollte als reine Registerzählung abgewickelt werden. In Vorbereitung der Registerzählung wurden daher die im Rahmen der Großzählung 2001 gewonnenen Volkszählungsdaten zum Teil auch als Basis für das nach dem MeldeG durch das Bundesministerium für Inneres eingerichtete Zentrale Melderegister verwendet, das die Basis für künftige Registerzählungen darstellt. Darüber hinaus hat die Bundesregierung beschlossen, unter Sicherstellung der Erfordernisse des Datenschutzes die rechtlichen und technischen Voraussetzungen für die Möglichkeit einer anonymisierten Zusammenführung von bereits vorhandenen Verwaltungs- und Registerdaten zu schaffen.

Vor den Problemen Österreichs standen auch alle anderen Staaten bei der letzten Volkszählung.

Die Schweiz ist bei der Volkszählung im Jahre 2000 diesen Problemen entgegen getreten, dass die Bürger erstmals die Personen- und Haushaltsbögen wahlweise auf Papier oder per Internet ausfüllen konnten. Mit den Papierfragebögen wurden den Bürgern ein Benutzernamen und ein Passwort postalisch zugesandt, mit welchen sie sich im Internet unter der Adresse [www.e-census.ch](http://www.e-census.ch) einwählen konnten. Nach dem Einwählen erhielten die Teilnehmer einen Fragebogen, der bereits die wichtigsten Daten aus dem Einwohnerregister der Gemeinde enthielt. Die Gesamtkosten der Volkszählung bei rund 7 Millionen Bewohnern betragen rund 150 Millionen Schweizer Franken (nach derzeitigem Wechselkurs rund 96 Millionen Euro).

Diese Art der Erhebung hat zwar eine gewisse Erleichterung für die Bürger gebracht. Sie war jedoch mit dem Nachteil verbunden, dass alle Bürger mit dem Ausfüllen der Erhebungsbögen belastet wurden. Der Bundesrat der Schweiz hat daher vor kurzem beschlossen, die Volkszählung 2010 als reine Registerzählung

lung mit zusätzlichen jährlichen bzw. im Zwei- bis Vierjahresrhythmus durchzuführenden Stichprobenerhebungen durchzuführen.

Deutschland hat sich ebenfalls für den Weg der Registerzählung entschieden. Durch das Gesetz zur Erprobung eines registergestützten Zensus (Zensusstestgesetz – ZensTeG) vom 27.07.2001, BGBl. I S. 1882, wurde die Rechtsgrundlage zur Erprobung eines registergestützten Zensusverfahrens geschaffen.

Entsprechend der Ministerratsbeschlüsse vom 27. Juni 2000 und vom 8. August 2000 sind in Österreich derzeit folgende Register eingerichtet:

1. das Zentrale Melderegister gemäß § 16 MeldeG, BGBl. Nr. 9/1992, in der Fassung BGBl. I Nr. 151/2004,
2. das Bildungsstandregister gemäß § 10 des Bildungsdokumentationsgesetzes, BGBl. I Nr. 12/2002, in der Fassung BGBl. I Nr. 169/2002, und
3. das Gebäude- und Wohnungsregister gemäß § 1 GWR-Gesetz, BGBl. I Nr. 9/2004.

Gemäß § 16 MeldeG hat das Bundesministerium für Inneres automationsunterstützt ein zentrales Melderegister (ZMR) als Betreiber und Dienstleister für die Meldebehörden zu führen. Die Daten der Meldebehörden bilden die Basis für die Volkszählung.

Gemäß § 1 GWR-Gesetz hat die Bundesanstalt „Statistik Österreich“ ein Gebäude- und Wohnungsregister zu führen. Damit stehen elektronisch die für die Gebäude- und Wohnungszählung erforderlichen Daten zur Verfügung.

Nach § 10 Abs. 1 Bildungsdokumentationsgesetz hat die Bundesanstalt „Statistik Österreich“ ein Bildungsstandregister zu führen. In diesem Register ist die höchste Ausbildung aller Personen enthalten, die an einer österreichischen Schule, Universität oder öffentlichen Bildungseinrichtung eine Ausbildung abgeschlossen haben. Über dieses Register kann weitgehend der Bildungsstand der in Österreich wohnhaften Bevölkerung erhoben werden.

Gemäß § 25 Abs. 1 Bundesstatistikgesetz 2000 ist die Bundesanstalt ermächtigt, über juristische Personen, Einrichtungen, Unternehmen und ihre Betriebe und Arbeitsstätten sowie über Arbeitsgemeinschaften und Forschungsstätten ein personenbezogenes Register mit den wesentlichsten Merkmalen dieser Einrichtungen zu führen (Unternehmensregister).

Weiters sind bei Einrichtungen Daten, die in Vollziehung bundes- oder landesgesetzlicher Vorschriften anfallen, elektronisch verfügbar, die für die Volkszählung von Bedeutung sind (z.B. Erwerbsstatus, Ausmaß der Beschäftigung; insbesondere bei den Sozialversicherträgern, Abgabenbehörden, Arbeitsmarktservice Österreich).

Da die für die Volkszählung, Gebäude- und Wohnungszählung, Arbeitsstättenzählung erforderlichen Daten der Bevölkerung in Österreich somit großteils bereits elektronisch bei öffentlichen Stellen aufbewahrt werden, sind die faktischen Voraussetzungen für die Durchführung dieser Zählungen in Form einer Registerzählung gegeben. Für die Zusammenführung dieser Daten bedarf es jedoch einer besonderen gesetzlichen Grundlage.

Mit Hilfe der in den §§ 9ff E-Government-Gesetz, BGBl. I Nr. 10/2004, vorgesehenen bereichsspezifischen Personenkennzeichen (bPK) ist es technisch möglich, ohne Heranziehung des Namens oder der Sozialversicherungsnummer der Betroffenen, die über die Betroffenen gespeicherten Daten aus diesen Registern und aus anderen Verwaltungsdateien zusammenzuführen.

Im Vergleich dazu erfolgt in Deutschland gemäß § 10 Zensusstestgesetz die Zusammenführung der Daten aus unterschiedlichen Datenquellen über den Namen.

Die Durchführung dieser Zählungen in der Form der Zusammenführung von Verwaltungs-, Register- und Statistikdaten entspricht auch dem in § 6 Abs. 3 Bundesstatistikgesetz 2000 normierten Grundsatz, wonach statistische Erhebungen in der Art der Befragung nur in dem Umfang angeordnet werden dürfen, als die Daten nicht bei öffentlichen Registern oder bei Inhabern von Verwaltungs- und Statistikdaten beschafft werden können. In den Erläuterungen der Regierungsvorlage (NR: GP XX RV 1830) ist hiezu festgehalten, dass im Sinne der Entlastung der Respondenten zunächst die Möglichkeiten der Erhebung der Daten aus öffentlich zugänglichen Registern und der Heranziehung von Verwaltungsdaten ausgeschöpft werden sollen. Nur jene Daten, die nicht in diesem Wege erhoben werden können, aber für die Erstellung der Statistik benötigt werden, sollen durch unmittelbare Befragung der Respondenten erhoben werden.

In Fortsetzung dieses Grundsatzes und entsprechend der internationalen Entwicklung soll nunmehr auch im Rahmen der Volkszählung in Hinkunft dieser Grundsatz gelten.

Der vorliegende Gesetzesentwurf soll die gesetzliche Grundlage dafür schaffen, dass aus den diversen elektronisch geführten Registern und Verwaltungsdateien der öffentlichen Stellen die für die Volkszählung, Gebäude- und Wohnungszählung sowie Arbeitsstättenzählung notwendigen Daten zusammengeführt werden dürfen.

Dabei soll der Umfang der zu erhebenden Daten nicht über den der Volkszählung, Gebäude- und Wohnungszählung sowie Arbeitsstättenzählung 2001 hinausgehen. Festzuhalten ist, dass im Vergleich zur Zählung 2001 Erhebungen des Berufs, der Umgangssprache, bestimmter Eigenschaften des Pendlerverhaltens (Zeitaufwand, Art des Verkehrsmittels sowie Pendelhäufigkeit) nicht mehr möglich sind, da derartige Daten nicht in den Registern und Verwaltungsdateien enthalten sind. Ebenso kann nicht das Religionsbekenntnis erhoben werden, da nach § 16 Abs. 2 MeldeG das Religionsbekenntnis nicht dem Zentralen Melderegister überlassen werden darf.

Eine Erhebung dieser Daten ist daher nur im Rahmen einer Befragung der Bürger möglich, die gemäß § 4 Abs. 3 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 Z 2 und § 8 Abs. 1 Bundesstatistikgesetz 2000 von dem nach dem Bundesministerengesetz 1986 zuständigen Bundesminister mittels Verordnung angeordnet werden müsste. Aufgrund des § 5 Abs. 3 Bundesstatistikgesetz 2000 bedürfte die personenbezogene Erhebung des Religionsbekenntnisses außerdem einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung.

Gleichzeitig mit der Erlassung des Registerzählungsgesetzes sind Änderungen des Postgesetzes 1997 (Verpflichtung zur eindeutigen Bezeichnung von Briefächern), des Bildungsdokumentationsgesetzes (Verpflichtung der Meldung der nostrifizierten ausländischen Ausbildungen an das Bildungsstandsregister) und Änderungen des MeldeG (Aufnahme des Familienstandes als Meldedatum) erforderlich.

Der Verfassungsausschuss hat die gegenständliche Regierungsvorlage in seiner Sitzung am 1. Dezember 2005 in Verhandlung genommen. An der Debatte beteiligten sich im Anschluss an die Ausführungen des Berichterstatters die Abgeordneten Mag. Johann **Maier**, Dr. Ulrike **Baumgartner-Gabitzer**, Herbert **Scheibner**, Mag. Elisabeth **Grossmann**, Ing. Josef **Winkler**, Mag. Terezija **Stoisits**, Dr. Peter **Wittmann**, Dr. Johannes **Jarolim** und Mag. Dr. Maria Theresia **Fekter** sowie der Staatssekretär im Bundeskanzleramt Franz **Morak**.

Im Zuge der Debatte haben die Abgeordneten Dr. Ulrike **Baumgartner-Gabitzer** und Herbert **Scheibner** einen Abänderungsantrag eingebracht, der wie folgt begründet war:

**„Zu Artikel 1 (Änderung des Registerzählungsgesetzes)**

**Zu § 5 Abs. 1:**

Da der Bundesanstalt Statistik Österreich nach dem vorgesehenen § 40 Abs. 1a des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes die Bildungsdaten der Fremden laufend von den Bezirksverwaltungsbehörden für das Bildungsstandsregister zu übermitteln sind, erübrigt sich eine Qualitätskontrolle mit dem Niederlassungsregister.

**Zu § 14 :**

Gemäß Anlage zu § 2, Teil 1, Ziffer 5 des Bundesministerengesetzes 1986, BGBl. Nr. 76, sind die Angelegenheiten der Statistik eine Annexaufgabe zu den Sachgebieten, die den Bundesministerien gemäß Anlage zu § 2, Teil 2, zur Besorgung zugewiesen sind. Es ist somit jener Bundesminister ermächtigt, durch Verordnung die statistische Erhebung anzuordnen, der eine in § 1 Abs. 3 angeführte Statistik zur Wahrnehmung seiner Aufgaben benötigt.

**Zu Artikel 2 (Änderung des Postgesetzes 1997)**

**Zur Änderung des Einleitungssatzes:**

Derzeit ist die Postgesetznovelle 2005 in parlamentarischer Behandlung (1068 d.B.). Da aufgrund des parlamentarischen Ablaufes damit zu rechnen ist, dass die Postgesetznovelle 2005 vor dem vorliegenden Gesetzesentwurf im Bundesgesetzblatt kundgemacht sein wird, ist eine entsprechende Anpassung erforderlich.

**Zu § 14 Abs. 2:**

Die vorgesehene Ergänzung dient der Präzisierung.

**Zu Artikel 3 (Änderung des Meldegesetzes 1991)**

**a) Ergänzung des § 3 Abs. 2:**

Die Änderung der Ziffer 2 erfolgt aus folgenden Gründen:

Nach der in der Regierungsvorlage enthaltenen Regelung ist der Familienstand als Identitätsdatum vorgesehen. Gemäß § 3 Abs. 3 MeldeG sind bei der Anmeldung die Identitätsdaten durch entsprechende Urkunden nachzuweisen. Da in der Praxis der Familienstand, insbesondere der Familienstand „ledig“, nur durch eine Bestätigung der Personenstandsbehörde nachgewiesen werden kann und dies mit einem Aufwand für die Bürger und die Behörden verbunden ist, wurde davon Abstand genommen. Der Familienstand ist daher nur mehr ein Meldedatum.

Die anstatt dessen vorgesehene Ergänzung des § 3 Abs. 2 dient der Präzisierung der Wohnadresse. Die Wortfolge „in einem Gebäude mit mehreren Adressen“ wurde deshalb gewählt, weil sich in einem Gebäude neben Wohnungen auch Büros, Lagerräumlichkeiten etc. mit einer eigenen Adresse befinden können.

**b) Ergänzung des § 11 Abs. 2:**

Die Ergänzung des § 11 Abs. 2 schließt eine Lücke, die sich dann auftun würde, wenn Änderungen etwa des Namens oder des Familienstandes außerhalb der Zuständigkeit einer österreichischen Behörde eintreten.

**c) Wegfall des § 14 Abs. 3:**

Der § 14 Abs. 3 ist obsolet geworden, so dass im Sinne einer Rechtsbereinigung diese Bestimmung ersatzlos gestrichen wird.

**d) Änderung des § 23 Abs. 8 :**

Die Änderungen sind durch die Ergänzungen und Änderungen gemäß lit. a bis c bedingt.

**Zu Artikel 4 (Änderung des Bildungsdokumentationsgesetzes)**

Derzeit ist das 2. Schulrechtspaket 2005 in parlamentarischer Behandlung (1166 d.B.), im Zuge dessen auch das Bildungsdokumentationsgesetz geändert wird. Da aufgrund des parlamentarischen Ablaufes zu rechnen ist, dass das 2. Schulrechtspaket 2005 vor dem vorliegenden Gesetzesentwurf im Bundesgesetzblatt kundgemacht sein wird, ist eine entsprechende Anpassung erforderlich.“

Bei der Abstimmung wurde der in der Regierungsvorlage enthaltene Gesetzesentwurf in der Fassung des oben erwähnten Abänderungsantrages der Abgeordneten Dr. Ulrike **Baumgartner-Gabitzer** und Herbert **Scheibner** mehrstimmig angenommen.

Als Ergebnis seiner Beratungen stellt der Verfassungsausschuss somit den **Antrag**, der Nationalrat wolle dem **angeschlossenen Gesetzesentwurf** die verfassungsmäßige Zustimmung erteilen.

Wien, 2005 12 01

**Ing. Josef Winkler**

Berichterstatter

**Dr. Peter Wittmann**

Obmann