

Dipl. Sozialwirt/Dipl.-Ing. Jörg Berres
Präsident des Statistischen Landesamtes
Rheinland-Pfalz

Bad Ems, 15. April 2009

**Innenausschuss
A-Drs. 16(4)586 C**

Deutscher Bundestag
Innenausschuss
- Sekretariat –
Platz der Republik 1
11011 Berlin

**Erweitertes Berichterstattegespräch im Innenausschuss des Deutschen
Bundestages am 20. April 2009 zur BT-Drucksache 16/12219**

hier: Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren,

als Anlage erhalten Sie eine Stellungnahme zum

**„Entwurf eines Gesetzes zur Anordnung des Zensus 2011 sowie zur Änderung
von Statistikgesetzen“ - BT-Drucksache 16/12219.**

Mit freundlichen Grüßen

gez. Jörg Berres

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
**Entwurf eines Gesetzes zur Anordnung des Zensus 2011
sowie zur Änderung von Statistikgesetzen
BT- Drucksache 16/12219**

im Rahmen eines erweiterten Berichterstattegespräches
im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 20. April 2009

Anforderungen an den registergestützten Zensus 2011

Das ZensG 2011 ist so auszugestalten, dass die Ziele des Zensus – die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen (Ziel 1), die Gewinnung von statistischen Grund- und Strukturdaten für politische Entscheidungen (Ziel 2) sowie die Erfüllung von Berichtspflichten gemäß der EU-Verordnung vom 9. Juli 2008 (Ziel 3) – in der erforderlichen Qualität für die Europäische Union, für den Bund, die Länder und die Gemeinden erreicht werden.

Hierbei sind folgende Anforderungen zu erfüllen:

1. Feststellung gerichtsbarer amtlicher Einwohnerzahlen.
2. Gewinnung von Grund- und Strukturdaten, die für politische Entscheidungen in der erforderlichen regionalen Differenzierung erhoben werden und auch hinreichend belastbar sind. Hierbei sind die Interessen des Bundes, der Länder und Gemeinden an den Zensusergebnissen gleichrangig zu berücksichtigen. Zudem ist den Anforderungen der EU Rechnung zu tragen.
3. Sicherstellung einheitlicher Verfahren bei der Durchführung des Zensus 2011 in den Ländern und Gemeinden zur Gewinnung von Zensusergebnissen in vergleichbarer Qualität und Güte und damit zur Erhöhung von deren Gerichtsfestigkeit.
4. Minimierung von Durchführungs- und Kostenrisiken für den neuen registergestützten Zensus durch den Einsatz der zwischen den statistischen Ämtern von Bund und Ländern bislang abgestimmten technischen und organisatorischen Verfahren.
5. Zeitnahe Veröffentlichung erster Zensusergebnisse, die vonseiten der statistischen Landesämter spätestens 18 Monate nach dem Zensusstichtag angestrebt wird.

Der registergestützte Zensus mit einem Kostenvolumen von derzeit rd. 750 Mill. Euro (665 Mill. Euro Länder zzgl. 84 Mill. Euro Bund) ist ein Großprojekt, das nur gemeinsam und im Konsens von Bund, Ländern und Gemeinden erfolgreich und fristgerecht umgesetzt werden kann. Hierbei tragen die Länder und Gemeinden die

operativen Hauptlasten des Zensus 2011 sowie die Prozessrisiken bei Anfechtung der amtlichen Einwohnerzahlen.

Um Einsprüchen gegen Zensusergebnisse weder aus methodischer Sicht noch unter Durchführungsgesichtspunkten Angriffspunkte zu bieten, kommt dem Einvernehmen von Bund und Ländern über nachfolgende Regelungen eine zentrale Bedeutung zu.

Zentrale Änderungsbedarfe im Entwurf zum ZensG 2011

Der Bundesrat hat 47 Änderungsanträge zu dem vorliegenden Entwurf des ZensG 2011 beschlossen. Die Bundesregierung hat in ihrer Gegenäußerung 35 Änderungsanträge, die den Projekterfolg des Zensus insgesamt und vor allem für die Länder und Gemeinden sicherstellen sollen, vollständig abgelehnt. Von der Ablehnung der Änderungsanträge werden die vorgenannten Anforderungen an den Zensus massiv berührt und somit das Erreichen der Zensusziele gefährdet. Auch die ursprünglich von der EU geforderten Daten können auf der Grundlage dieses Gesetzes nicht in der erforderlichen regionalen Tiefe zur Verfügung gestellt werden, weshalb die EU mit der Bundesrepublik Deutschland bereits eine Sonderregelung vereinbart hat.

Im Folgenden werden für den Erfolg des Zensusprojektes die wesentlichen Änderungsbedarfe auf der Grundlage der Anträge des Bundesrates herausgestellt und begründet:

1. Regelungen mit dem Ziel der

- **Sicherstellung gerichtsfester amtlicher Einwohnerzahlen (Ziel 1),**
- **Gewinnung belastbarer Zensusergebnisse für landes-, regional- und kommunalplanerische Belange sowie zur Erfüllung von EU-Erfordernissen (Ziel 2)**

BR-Antrag Nr. 18 – § 7 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 Satz 7 sowie

BR-Antrag Nr. 9 – Regelung für Gemeindeverbände, § 2 Abs. 6 ZensG 2011

Kurzbeschreibung:

1. Haushaltebefragungen auch in **Stadtteilen** mit durchschnittlich etwa 200.000 Einwohnern zur Sicherung der Gerichtsfestigkeit der amtlichen Einwohnerzahlen (Ziel 1)
2. neben den Gemeinden die **gleichberechtigte** Einbeziehung von **Verbandsgemeinden** in Rheinland-Pfalz (Ziel 2)

Begründung:

- Den Gegenstand des vorliegenden Änderungsantrages haben der Lenkungsausschuss Zensus der statistischen Ämter des Bundes und der Länder einvernehmlich beschlossen und die Gutachter des Statistischen Bundesamtes zur Optimierung des Stichprobendesign nachdrücklich empfohlen, um

gerichts-feste Ergebnisse für das Ziel 1 sowie in vergleichbarer regionaler Gliederungstiefe für das Ziel 2 zu gewinnen.

- Mit der Berücksichtigung von Stadtteilen als eigenständige Auswahleinheit kann die Qualität der in Großstädten festzustellenden amtlichen Einwohnerzahl deutlich verbessert werden, weil die Stichprobenkonzepte auf die unterschiedlichen Anforderungen von Stadtbereichen genauer zugeschnitten und damit Karteileichen und Fehlbestände präziser ermittelt werden können. Es ist nicht vermittelbar, dass Millionenstädte wie Berlin, Hamburg und München beim Nachweis der Zensusergebnisse wie Gemeinden mit rund 10.000 Einwohnern als eine globale Einheit behandelt werden und deren innergemeindlichen Gefüge keine Berücksichtigung finden.
- Der Gesetzentwurf der Bundesregierung ignoriert die unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen in den Ländern. So würden in Rheinland-Pfalz ohne Berücksichtigung der dortigen Verbandsgemeinden nur 45 der insgesamt 2.306 Ortsgemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern (insofern lediglich 41,1% der Einwohner) als eigenständige Auswahleinheiten in die Haushaltstichprobe einbezogen. In Nordrhein-Westfalen kann für knapp 98% der Einwohner ein repräsentativer Ergebnismachweis auf der Gemeindeebene geführt werden.
- Bei Umsetzung des Antrages der Länderkammer könnten die von der EU-Kommission formulierten Datenanforderungen (Ziel 3) in deutlich höherem Umfang erfüllt werden.

BR-Antrag Nr. 20 – § 7 Abs. 2 ZensG 2011

Kurzbeschreibung:

Notwendigkeit einer **Verordnungsermächtigung** zur Regelung des Stichprobenverfahrens und des Stichprobenumfangs

Begründung:

- Das vom Statistischen Bundesamt in Auftrag gegebene Forschungsgutachten zur Ausgestaltung eines hinsichtlich der Zensusziele 1 und 2 optimierten Stichprobendesigns liegt noch nicht vor. Der erforderliche Stichprobenumfang zur Sicherstellung der im Gesetz verankerten Qualitätsanforderungen ist damit nicht verlässlich bestimmbar. Im Hinblick auf die Vermeidung von Einsprüchen gegen das ZensG sollte die amtliche Statistik die vorzulegenden Gutachten zunächst bewerten und anschließend eine einvernehmliche Empfehlung für eine Verordnungsermächtigung vorschlagen.
- Der im ZensG festgelegte Stichprobenumfang von maximal 8 % liegt um zwei Prozentpunkte unterhalb der im Zensusvorbereitungsgesetz benannten und von den Ländern kostenmäßig kalkulierten Größe. Angesichts der bestehenden Unsicherheiten in Bezug auf das Stichprobenverfahren und der zentralen Bedeutung der Haushalbefragung für die Feststellung gerichts-fester amtlicher Einwohnerzahlen in Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern sowie die flächendeckende Bereitstellung verlässlicher Strukturdaten ist eine solche Vorfestlegung fahrlässig und gefährdet den Erfolg des Zensus 2011.

- Das im ZensG 2011 vorgegebene Qualitätskriterium für das Ziel 2 ist so weich formuliert, dass es sich nur sehr bedingt für eine Feststellung belastbarer Planungsdaten eignet. Am Beispiel einer Stadt mit 100.000 Einwohnern und 5.300 Selbstständigen kann – angesichts des nach dem Gesetzentwurf zulässigen Stichprobenfehlers von 1 % der Einwohnerzahl – lediglich festgestellt werden, dass deren Zahl mit 95 %-iger Wahrscheinlichkeit (bei 100.000 Einwohnern sind dies stets +/- 1.960) im Intervall zwischen 3.340 und 7.260 liegt. Eine auf diese Fehlertoleranz ausgerichtete Haushaltstichprobe liefert – da das Stichprobendesign parallel im Hinblick auf die Feststellung gerichtsfester amtlicher Einwohnerzahlen konzipiert werden muss – trotz höheren Stichprobenumfanges ggf. weniger belastbare Planungsdaten als der Mikrozensus (1%-Haushalte-befragung). Ihre Eignung für den Nachweis brauchbarer Grund- und Strukturdaten in tiefer regionaler und fachlicher Gliederung muss insoweit infrage gestellt werden. Insofern sollte auf der Grundlage des o. g. Gutachtens auch das Qualitätskriterium für das Ziel 2 in der Verordnungsermächtigung fachlich sinnvoll festgelegt werden.

BR-Antrag Nr. 46 – § 27 neu ZensG 2011

Kurzbeschreibung:

Einheitlichkeit der Durchführung des Zensus in den Ländern und Gemeinden

Begründung:

- Zur Sicherstellung der Vergleichbarkeit der Zensusergebnisse sind die Länder zur einheitlichen Umsetzung des ZensG 2011 zu verpflichten.
- Der Zensus darf nicht nach Kassen- und Interessenlage der Länder durchgeführt werden. Vor allem in größeren Städten sind zum Teil merkliche Korrekturen der amtlichen Einwohnerzahlen zu erwarten. Vor dem Hintergrund der damit verbundenen finanziellen Folgen im Länderfinanzausgleich sowie in kommunalen Ausgleichssystemen kommt einer einheitlichen Umsetzung des Zensus 2011 auch im Hinblick auf die Gerichtsfestigkeit amtlicher Einwohnerzahlen eine zentrale Bedeutung zu.
- Wird das Zensusgesetz nicht abweichungsfest ausgestaltet, besteht die Gefahr, dass einzelne Länder aus Kostengründen oder aus sonstigen Erwägungen von der Umsetzung der im ZensG vorgesehenen Verfahrensregelungen, beispielsweise der im Rahmen von § 14 Abs. 3 angeordneten Begehung von Gebäuden, absehen.

BR-Antrag Nr. 12 – § 3 Abs. 6 ZensG 2011 und BR-Antrag Nr. 16 – § 6 Abs. 2 Nr. 1 a), Abs. 3 Nr. 5 ZensG 2011 sowie BR-Antrag Nr. 45 – § 22 Abs. 2 Satz 1 ZensG2011

Kurzbeschreibung:

Verbesserung des Nutzens des Zensus für Länder und Gemeinden durch **dauerhafte Speicherung** der Personen-, Gebäude- und Wohnungsdaten auf der Adressebene für kleinräumige Auswertungen.

Begründung:

- Der Gesetzentwurf der Bundesregierung unterbindet die dauerhafte Speicherung und Auswertung der Zensusergebnisse auf Adressebene (Personaldaten ohne Namen). Hierdurch wird der Nutzen des Zensus für kommunale Belange erheblich eingeschränkt.
- Städte und Gemeinden benötigen die vernetzten Grund- und Strukturdaten in Form zensustypischer Datensätze für kleinräumige Auswertungen mit variablem Gebietszuschnitt für Entscheidungen im Rahmen ihrer Planungshoheit und Daseinsvorsorge.

Die Fachplanungen der Kommunen beziehen sich oftmals auf Gebietseinheiten, deren Grenzen variabel nach der jeweilig zu untersuchenden Fragestellung zugeschnitten werden müssen. Insoweit sind adressscharf übermittelte Zensusergebnisse u. a. wichtige Grundlagen für die Stadtentwicklungs-, Stadterneuerungs- und Sanierungsplanung, die Wohnungsbedarfsschätzung, die Sozialplanung, die Festlegung der Einzugsbereiche von Kindergärten oder Haltestellen des ÖPNVs. Diese Aufgaben können mit lediglich auf Blockseite (Straßenzug) verfügbaren Daten nur unzureichend durchgeführt werden.

- Die kommunalen Spitzenverbände reklamieren zu Recht die Übermittlung adressscharfer Ergebnisse aus der Gebäude- und Wohnungszählung für den Aufbau bzw. die Fortschreibung von Gebäude- und Wohnungsdateien, auf Grundlage derer Wohnungsmarktanalysen und -berichterstattungen ermöglicht würden. Die Übermittlung dieser Daten stünde zudem im Einklang mit der Zielsetzung der amtlichen Statistik, vermehrt Registerinformationen zu nutzen und Vollerhebungen zu reduzieren. Der Rückgriff auf Gebäude- und Wohnungsregister der Kommunen würde zudem die Durchführung des übernächsten registergestützten Zensus deutlich vereinfachen.
- Den Anforderungen des Datenschutzes wird auch bei anschriftenbezogener Übermittlung und Speicherung der Zensusergebnisse in vollem Umfang Rechnung getragen, da diese Daten nur in den gesondert abgeschotteten Statistikbereichen gespeichert und ausgewertet werden dürfen. Ein unmittelbarer Zugriff der Verwaltung auf Einzeldaten wird so im bestehenden System wirksam unterbunden. Für Kommunen ohne abgeschotteten Statistikbereich könnten die statistischen Ämter Auswertungen aus dem Zensus auf Anfrage erstellen.

2. Regelungen zur Minimierung von Durchführungsrisiken und zur Gewährleistung einer effizienten Umsetzung des Zensus

**BR-Antrag Nr. 27 – § 9 Abs. 1 bis 3, Absatz 4 und 5 – neu ZensG 2011,
§ 12 Abs. 2 Satz 1, Absatz 4 – 8 ZensG 2011**

Kurzbeschreibung:

Regelungen zum Verfahren der **Haushaltegenerierung** sowie zur **zentralen Datenverarbeitung und –aufbereitung**

Begründung:

Die Regelungen der Bundesregierung zur Datenaufbereitung werden von den Ländern abgelehnt, weil sie die fristgerechte und erfolgreiche Durchführung des Zensus sowie eine zeitnahe Veröffentlichung von Zensusergebnissen erheblich gefährden. Wesentliche Gründe hierfür sind:

- Es erfolgt eine Zentralisierung des Abgleichs aller Daten in einem beim Statistischen Bundesamt aufzubauenden Referenzdatenbestand mittels IT-Verfahren, für die es selbst nach Angaben dieses Amtes noch keine Fachkonzepte gibt. Experten der statistischen Ämter der Länder halten dieses zentralisierte Verfahren in der noch verbleibenden Vorbereitungszeit von zwei Jahren für nicht umsetzbar.

Gestützt wird diese Einschätzung durch bisherige Erfahrung mit der Einführung der vergleichsweise einfachen Software für das Adress- und Gebäuderegister. Diese Software konnte vom Statistischen Bundesamt erst mit einem Verzug von mehr als sechs Monaten in Betrieb genommen werden und erfüllt auch zurzeit nicht die an sie gestellten Anforderungen.

- Die statistischen Ämter des Bundes und der Länder haben 2006 aufgrund der komplexen Anforderungen an den neuen registergestützten Zensus eine auf vier Ämter verteilte arbeitsteilige Organisation der Datenaufbereitung vereinbart, um das Projektrisiko zu minimieren. Die bisher hierfür in den Ländern getroffenen fachlichen und technischen Vorbereitungen werden nun durch die Regelungen im ZensG infrage gestellt.
- Durch die Zentralisierung und den permanenten Abgleich aller Daten im Bundesamt kommt es gegenüber den bisher dezentral vorgesehenen Datenprüfungen zu einem sachlich nicht erforderlichen und insoweit auch nicht zu rechtfertigenden Mehraufwand bei der Datenaufbereitung der verschiedenen Datenbestände. Die im ZensG 2011 getroffenen Regelungen verursachen
 - unnötige Mehrfachbefragungen der Bürgerinnen und Bürger,
 - Mehrkosten in den Ländern von rd. 11 Mill. Euro,
 - eine Behinderung der Bereitstellung zeitnaher Zensusergebnisse,
 - eine doppelte Datenhaltung ohne fachliche Begründung.

BR-Antrag Nr. 44 a) – § 18 Abs. 5 ZensG 2011

Kurzbeschreibung:

Generelle **Auskunftserteilung** in Sonderbereichen durch die **Leitung der Einrichtung**

Begründung:

Der Antrag der Länder sieht vor, bei der Personenermittlung auch in nicht sensiblen Sonderbereichen generell die Leitung der jeweiligen Einrichtung zur Auskunftserteilung heranzuziehen und nicht die dort wohnenden Personen. Die wichtigsten Gründe hierfür sind:

- Das ZensG lässt eine Legaldefinition offen, was ein sensibler und was ein nicht sensibler Sonderbereich ist. Sind Behinderteneinrichtungen beispielsweise generell sensibel? Wie ist in Altenheimen zu verfahren, in denen Behinderte wohnen?
- Bei der Direktbefragung der Bewohner/-innen ist mit Erhebungswiderständen, Antwortausfällen (Studentenwohnheime), eingeschränkter Datenqualität und einem Zeitverzug in der Datenaufbereitung zu rechnen. Gerade in Sonderbereichen werden deutliche Unterschiede zu den Angaben aus Registern erwartet.
- Die Direktbefragung der Bewohner/-innen führt durch den notwendigen Einsatz zusätzlicher Erhebungsbeauftragter zu deutlichen Mehrkosten in Höhe von rd. 19 Mill. Euro.
- Die Befragungen der Einrichtungsleitungen ist zudem fachlich und wirtschaftlich sachgerechter, weil es sich im Zuge der Durchführung nur um wenige, üblicherweise in einer Verwaltung vorhandene, Angaben handelt. Die Nutzung dieser Verwaltungsdaten führt auch in der Mehrzahl der Fälle zu qualitativ besseren Ergebnissen als eine Direktbefragung und vermeidet so die Belastungen der Bewohner/-innen und Antwortausfälle.

Diese belastungsarme Erhebungspraxis kommt beispielsweise auch in der Schulstatistik, Hochschulstatistik oder Krankenhausstatistiken zum Einsatz, wo personenbezogene Verwaltungsdaten erhoben werden.

- Eine generelle Verpflichtung der Einrichtungsleitungen könnte dabei durch eine Zusatzklausel abgesichert werden, bei der – im Falle des Widerspruchs einzelner Bewohner/-innen – die Auskunftspflicht unmittelbar auf die Betroffenen überginge.

BR-Antrag Nr. 37 - § 13 Abs. 3, Satz 2

Kurzbeschreibung

Unbefristete Speicherung der Ordnungsnummern

Begründung:

Nach dem ZensG ist die für jede Anschrift, Wohnung, Haushalt etc. vergebene Ordnungsnummer nach der Aufbereitung der Zensus, spätestens nach 4 Jahren zu löschen. Bei modernen Datenbanken mit getrennter Datenhaltung der Einzelerhebungen können die Daten ohne einen Zuordnungsschlüssel nicht mehr

zusammengeführt werden. Ohne diesen Zuordnungsschlüssel ließen sich bspw. im Nachhinein in der Auswertungsdatenbank keine Haushalte mehr abbilden. Diese Regelung dürfte im ZensG kaum gewollt sein. Vor diesem Hintergrund sieht der BR-Antrag eine unbefristete Speicherung der Ordnungsnummern vor.