

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung ZensVorbG 2011 des Innenausschusses des Deutschen Bundestages**

Thomas Schwarz, Leiter des Statistischen Amtes der Landeshauptstadt Stuttgart

Aus der Sicht der Kommunen ist es ausdrücklich zu begrüßen, dass Deutschland an dem europäischen Zensus 2011 teilnimmt. Auch ist der Methodenwechsel zum registergestützten Zensus prinzipiell zu begrüßen. Die Ausrichtung des Zensuskonzeptes ausschließlich an den Mindestanforderungen der EU hinsichtlich Datenqualität und -umfang wird den kommunalen Bedürfnissen allerdings nicht gerecht. Der Bund vernachlässigt nach dem derzeitigen Stand des Zensuskonzeptes und der Zensusvorbereitungen seine Verpflichtungen gemäß § 1 Bundesstatistikgesetz gegenüber den Kommunen.

**Nur ertüchtigte Melderegister garantieren Akzeptanz bei der Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahl**

Im Entwurf des ZensVorbG 2011 ist in § 7 Abs. 2 (Zusammenführung der Angaben) geregelt, dass die übermittelten Daten der Meldebehörden (gemäß § 5) und der Bundesagentur für Arbeit (gemäß § 6) vom Statistischen Bundesamt zusammengeführt werden. Bei unvollständigen oder fehlerhaften Daten ist eine Einzelfallprüfung ausgeschlossen.

Aus kommunaler Sicht ist diese Vorgehensweise, in Übereinstimmung mit der Position der Länder, nicht problemadäquat. Es ist durch den Zensustest 2001 nachgewiesen und in der Melderechtspraxis der Kommunen Alltagserfahrung, dass die Melderegister Untererfassungen durch nicht erfolgte Anmeldungen aufweisen (1,3 bis 3,0 % je nach Gemeindegrößenklasse). Auch enthalten die kommunalen Melderegister "Karteileichen" und Mehrfachmeldungen (2,8 bis 7,6 %), die zwar im Zuge der Einführung der "Identifikationsnummer im Besteuerungsverfahren" nach und nach bereinigt werden können; keinesfalls kann dieser Prozess aber im erforderlichen Umfang rechtzeitig zum Zensus abgeschlossen sein.

Nur ein vollständiges Anschriften- und Gebäuderegister als Datengrundlage für den Zensus und als Auswahlgrundlage für die Stichproben in den Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern kann die erforderliche Genauigkeit und Nachprüfbarkeit der festzustellenden amtlichen Einwohnerzahl garantieren und den Kommunen die für ihre Selbstverwaltungsfunktionen notwendigen korrekten untergemeindlichen Einwohnerzahlen und –daten liefern. Für Kommunen unter 10 000 Einwohnern ist nach dem Zensuskonzept ohnehin zur Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl keine Fehlerkorrektur mittels einer Stichprobe vorgesehen.

Die Methode zur Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl muss bei einer weitestgehenden Bereinigung der Register vor dem Zensus im Verwaltungsvollzug in den Meldebehörden ansetzen. Die nachträgliche Korrektur der Einwohnerzahl im statistischen System über eine Stichprobe muss die Ausnahme bleiben. Dazu bedarf es in diesem wichtigen Punkt einer konkreten Regelung im ZensVorbG, die bundeseinheitlich ist, um von vorneherein Ungerechtigkeiten und Unfrieden zwischen den Ländern und Kommunen auszuschließen.

Im Melderechtsrahmengesetz bzw. einem künftigen Bundesmeldegesetz muss darüber hinaus dem Melderegister als weitere Funktion der Zweck einer Statistikdatenquelle zugeschrieben werden. Dazu müssen zwingend Normen zur laufenden Ertüchtigung und Qualitätsverbesserung der Melderegister gesetzlich vorgegeben werden (z. B. die Meldepflicht des Vermieters bei An- und Abmeldungen, wie sie in Baden-Württemberg erfolgreich praktiziert wurde).

### **Aufnahme weiterer Merkmale beim Zensus 2011**

Das Bundeskabinett hat ein Minimalprogramm für den Zensus 2011 beschlossen. Ohne nennenswerten Mehraufwand lassen sich wichtige zusätzliche Merkmale erheben, die den Nutzen des Zensus 2011 für alle staatlichen Ebenen erheblich steigern.

#### **a) Gebäude, Wohnungsmerkmale**

- Miethöhe
- Energieart der Beheizung
- Öffentliche Förderung ja/ nein

- Modernisierungsjahr, energetische Sanierungsmaßnahmen
- Balkon, Freiraummerkmale
- Leerstand, Leerstandsgründe

## **b) Personenmerkmale**

Zur Erfüllung des EU-Minimalprogramms würde es weitgehend ausreichen, erwerbs- und bildungsstatistische Merkmale per Stichprobe zu erheben. Entsprechende Merkmale könnten aber auch aus den Registern der Bundesagentur für Arbeit, ergänzt aus Personalstandsdateien, mit übernommen werden, jedenfalls für einen hohen Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Nur wenn dieser Weg begangen wird, können diese Merkmale auch kleinräumig ausgewiesen werden. Im Einzelnen:

- Stellung im Betrieb
- Erwerbstätigkeit/Arbeitslosigkeit
- Wirtschaftszweig der Arbeitsstelle
- Beruf
- höchster Bildungsabschluss
- Bruttolohn
- Pendlerbeziehungen zwischen Wohnort und Arbeitsstätte (Standort Arbeitsstelle)

Für Selbständige und unbezahlt mithelfende Familienangehörige können diese Merkmale auf dem beschriebenen Weg nicht bereitgestellt werden. Hier müsste der Bund entsprechende Schätzverfahren bereitstellen.

## **Straße und Hausnummer entscheiden über den Nutzen der Zensusergebnisse in der Kommunalstatistik**

Die Städte erwarten, dass ihnen soweit sie eine abgeschottete Statistikstelle haben oder einrichten, die Einzeldaten für ihr jeweiliges Stadtgebiet zur Verfügung gestellt werden. Sie erwarten weiter, dass ihnen – anders als bei der Volkszählung 1987 – die Einzeldaten mit Straße und Hausnummer zur Verfügung gestellt werden. Straße und Hausnummer sind für die Städtestatistik keine Hilfsmerkmale in dem Sinne, dass sie nur vorübergehend benötigt werden und dann gelöscht werden können. Sie sind für die Städtestatistik die wichtigsten Erhebungsmerkmale überhaupt. Die Gründe dafür sind:

**Erstens:** Zensusergebnisse sind immer wieder für Planungsräume bereitzustellen, deren Grenzen sich aus aufgabenspezifischen Kriterien herleiten und Änderungen unterworfen sind. Man denke an Kindergarten- und Schuleinzugsbereiche, Haltestelleneinzugsbereiche, Sanierungsgebiete, Erhaltungssatzungsgebiete, Lärmschutzzonen, Wahlbezirke usw. Die Einzeldaten können nur dann zu Summen und Indikatoren für derartige Gebiete zusammengeführt werden, wenn anhand der Adresse die Gebietszugehörigkeit festgestellt werden kann.

**Zweitens:** Viele Städte werden die Daten des Zensus 2011 dazu nutzen, innerhalb der Statistikstelle eine Statistische Gebäudedatei mit Wohnungsangaben aufzubauen. In den Einzeldaten des Zensus ist nämlich implizit eine Gebäudedatei enthalten. Wenn die Gebäudedaten aber nicht mit Straße und Hausnummer versehen sind, ist es später unmöglich, sie fortzuschreiben.

Die Einrichtung einer Statistischen Gebäudedatei bedeutet praktisch, dass ein Zensus-Nutzen für die Stadt nicht nur bezogen auf den Zensusstichtag anfällt, sondern mit der Gebäudedatei in die Zukunft fortgeschrieben wird. Eine fortgeschriebene Statistische Gebäudedatei dient nachhaltig vielfältigen Zwecken, die sich im Einzelnen in den folgenden Bereichen belegen lassen:

- Kleinräumige Demografiefolgenschätzung
- Stadtentwicklungs-, Flächennutzungs-, Stadterneuerungs-, Sanierungs-Planung
- Wohnungsmarktbeobachtung, Wohnungsbedarfsschätzung
- Sozialplanung, Sozialraumanalyse
- Energieversorgungsplanung
- Umweltplanung
- Stichprobenziehung (z. B. für Mietspiegelerstellung)

**Drittens:** Zensusdaten zeichnen sich dadurch aus, dass sehr selten – in den meisten Ländern alle 10 Jahre – bezogen auf einen Stichtag viele Merkmale gleichzeitig erhoben werden und dann in gewisser Vielfalt mit einheitlichem Zeitbezug zur Verfügung stehen. Damit wird ein Bezugsgerüst oder Vergleichsmaßstab geschaffen für weitere statistische Informationen. Diese Rolle können die Zensusdaten jedoch nur ausüben, wenn sie Straße und Hausnummer enthalten. Denn Straße und Hausnummer liefern in der Regel die einzige Verknüpfungsbrücke zu Daten anderer Herkunft (z. B. KfZ-Daten).

Bei der Volkszählung 1987 war eine Übermittlung von Einzeldaten an die Städte nur ohne Straße und Hausnummer erlaubt, obwohl einer Übermittlung mit Straße und Hausnummer an eine abgeschottete

Statistikstelle keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken entgegengestanden hätten. Dies kann nur damit erklärt werden, dass der Gesetzgeber bei Abwägung nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit den erzielbaren enormen Nutzen durch Übermittlung von Straße und Hausnummer bzw. den entstehenden Schaden bei Nichtübermittlung nicht angemessen im Blickfeld hatte.

Durch die Aufnahme weiterer Erhebungsmerkmale beim Zensus 2011 und der Datenrückübermittlung auf der für die Kommunen notwendigen Ebene Straße/Hausnummer kann mit geringem zusätzlichem Aufwand das Erhebungsprogramm um wichtige Strukturdaten für die Kommunen wie für die Wissenschaft ergänzt und damit der Zensus-nutzen deutlich gesteigert und kostenneutral über eine gemeindefreundliche Gesetzgebung die gesellschaftliche Ressource Information mit hoher Synergie vervielfältigt werden.

### **Informationsbalance im föderalen System wahren**

Zur Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung und Planungshoheit muss das Verwertungsrecht der innerstädtischen Zensusergebnisse bei den Kommunen liegen. Untergemeindliche Daten dürfen von der amtlichen staatlichen Statistik nur für konkret festgelegte Zweckbestimmungen (z. B. Katastrophenschutzvorsorge) genutzt werden. Darüber hinausgehende Nutzungen und die Weitergabe dieser Daten, einschließlich ihrer Veröffentlichung, bedürfen der Zustimmung der jeweiligen Kommunen. Insbesondere ist die kommerzielle Verwertung durch Bund und Länder auszuschließen.