

Dipl.-Vw. Helmut Eppmann
Geschäftsbereich Statistik im
Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW

Düsseldorf, 07.09.2007

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

**Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages
zum Entwurf des Zensusvorbereitungsgesetzes (EZensVorbG) für den Zensus
2011 am 17. September 2007**

Anlage: - 1 -

Sehr geehrte Damen und Herren,

als Anlage wird Ihnen eine Stellungnahme zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung am 17. September 2007 im Innenausschuss des Deutschen Bundestages zum

" Entwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung einer registergestützten Zensus einschließlich einer Gebäude – und Wohnungszählung 2011 (Zensusvorbereitungsgesetz – ZensVorbG 2011)"

BT-Drucksache 16/5525

übermittelt. Für eine kurze Bestätigung des Eingangs dieser Stellungnahme, wäre ich dankbar.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Helmut Eppmann

Helmut Eppmann

Düsseldorf, September 2007

Geschäftsbereich Statistik im

Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW

**Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages
zum Entwurf des Zensusvorbereitungsgesetzes (EZensVorbG) für den Zensus
2011
am 17. September 2007**

Die für die Stellungnahme zur Anhörung zugeleiteten Unterlagen (insbesondere der EZensVorbG und die Stellungnahme des Bundesrates) beziehen sich ausschließlich auf die Vorbereitung des Zensus 2011. Die Stellungnahme kann sich daher im Einzelnen auch nur auf die für die Vorbereitung vorgesehenen Regelungen und Verfahren beziehen.

Gleichwohl kann das eigentliche Zensusprojekt, das durch das Zensusvorbereitungsgesetz vorbereitet werden soll, nicht außer Acht gelassen werden, denn die Anforderungen an die Vorbereitung ergeben sich letztlich aus dem Projekt selbst.

A. Anforderungen an einen Zensus

Ein Zensus oder eine Volkszählung ist eine Inventur, die Bestands- und Strukturdaten zu Bevölkerung, Wohnen und Erwerbstätigkeit auch kleinräumig ermittelt und damit im Rahmen des statistischen Gesamtsystems neue Basiszahlen für Fortschreibungen und Stichproben ermittelt.

Dabei werden einerseits Bestands- und Strukturdaten erhoben, an die die in der amtlichen Statistik üblichen, hohen Genauigkeitsanforderungen zu stellen sind, damit sie für Planungs- und Steuerungszwecke für Bund, Länder und Kommunen geeignet, d.h. hinreichend genau und zuverlässig sind.

Andererseits dient ein Zensus der Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl für Bund, Länder und Kommunen. Die amtliche Einwohnerzahl hat eine Vielzahl von

unmittelbaren Auswirkungen auf die einzelnen Gebietskörperschaften, auch mit direkten finanziellen Folgen (z.B. beim kommunalen Finanzausgleich). Die festgestellten amtlichen Einwohnerzahlen sind nicht nur einmalig für die Ergebnisse zum Zensusstichtag von Bedeutung. Sie bilden vielmehr die Grundlage für die Bevölkerungsfortschreibung, mit der zwischen den Zensen in regelmäßigen Abständen die amtliche Einwohnerzahl für Bund, Länder und Gemeinden nachgewiesen wird. Die amtliche Einwohnerzahl wird in rund 50 Rechtsvorschriften als eine wichtige Bemessungsgrundlage verwendet. Sie ist unter anderem die Richtgröße für den horizontalen und vertikalen Finanzausgleich, für die Wahlkreiseinteilung und dient der Berechnung der Stimmen der Länder im Bundesrat oder der Sitze in den Vertretungen der kommunalen Gebietskörperschaften. Angesichts der Bedeutung der amtlichen Einwohnerzahl für das demokratische Staatswesen und die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden kommt der Genauigkeit der ermittelten Zahlen eine herausragende Bedeutung zu. An die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl sind daher besondere Anforderungen zu stellen, die über die üblichen Anforderungen, die an statistische Verfahren und Ergebnisse gestellt werden, hinausgehen.

Bei der Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl kann daher die Erhebung nicht, wie bei anderen statistischen Erhebungen, z.B. mit einer 98%igen Antwortquote der Auskunftspflichtigen abgeschlossen und der Rest durch die üblichen methodischen Verfahren geschätzt werden.

Für die Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahl sind angesichts der Auswirkungen der Ergebnisse besonders hohe Anforderungen an die Verfahren und die Durchführung zu stellen. Selbst wenn Erhebungsfehler im Einzelnen, z.B. durch fehlerhafte Auskunfts-erteilung oder Fehler des Erhebungsbeauftragten niemals vollständig auszuschließen sind, muss doch das Konzept als solches in seinen Verfahrensschritten eine möglichst hohe und für alle Gebietseinheiten vergleichbare Genauigkeit der Ergebnisse sicherstellen. Im Umkehrschluss führen erkennbare methodische oder organisatorische Schwachstellen im Verfahren dazu, dass die ermittelten Ergebnisse einer gerichtlichen Prüfung nicht standhalten würden und die Ergebnisse für Bund, alle Länder und Kommunen obsolet wären.

Solche Mängel wären zum Beispiel gegeben, wenn durch das Verfahren nicht sichergestellt wäre, dass jedes Element der Grundgesamtheit die Chance hat, in der

Erhebung auch erfasst zu werden oder wenn die Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahlen in den Ländern oder Kommunen nach unterschiedlichen Verfahrensregeln durchgeführt wird. In letzterem Fall reichen bereits geringfügige Unterschiede aus, da ein unterschiedliches Vorgehen nachweislich zu unterschiedlichen Ergebnissen führt.

B. Registergestützter Zensus 2011

Die früheren Volkszählungen wurden in Form einer primärstatistischen Vollerhebung (Befragung) für alle Erhebungseinheiten (Personen, Haushalte, Gebäude und Wohnungen) bei den jeweiligen Auskunftspflichtigen durchgeführt. In den Anhörungen zum Volkszählungsgesetz 1983 wurde die Notwendigkeit einer Volkszählung herkömmlicher Art u.a. damit begründet, dass die vorhandenen Register, die genutzt werden könnten, für Volkszählungszwecke keine hinreichende Qualität, Vollständigkeit und Aktualität aufweisen. Daher wurden primärstatistische Feststellungen (Befragungen) als unerlässlich angesehen. Die letzte Volkszählung (1987) wurde daher auf herkömmliche Weise durchgeführt.

Mit dem registergestützten Zensus 2011 erfolgt ein grundlegender Methodenwechsel.

Der Zensus 2011 stellt eine Kombination aus primärstatistischen Vollerhebungen der Gebäude, Wohnungen, der Personen in bestimmten Gemeinschafts- und Anstaltseinrichtungen, einer primärstatistischen Stichprobenerhebung der privaten Haushalte sowie der Nutzung von Daten aus Verwaltungsregistern dar.

Ein Teil der bisher durch eine Volkszählung erhobenen Daten wird damit durch die Zusammenführung vorhandener Register und Dateien (Melderegister, Dateien der Bundesagentur für Arbeit und Personalstandsdateien der öffentlichen Gebietskörperschaften) gewonnen. Die Zusammenführung der Register und Dateien ist dabei auf der Ebene der einzelnen Personen, insbesondere über den Namen und die Anschrift der Personen vorgesehen.

Eine wichtige Datenquelle sind die Melderegister der Gemeinden. Die Melderegister weisen jedoch nach wie vor erhebliche Ungenauigkeiten auf, die in den einzelnen Gemeinden, aber auch in den verschiedenen Gemeindegrößenklassen sehr unterschiedlich sind. Die Ungenauigkeiten entstehen dadurch, dass Personen zwar

in einer Gemeinde gemeldet, aber nicht (mehr) dort wohnhaft sind (Registerüberhänge bzw. sog. Karteileichen) oder dass Personen zwar in einer Gemeinde wohnhaft sind, aber dort (noch) nicht gemeldet sind (Fehlbestände).

Aus diesem Grund ist eine Stichprobe für Gemeinden ab 10.000 Einwohner vorgesehen, in der für jede Gemeinde Karteileichen- und Fehlbestandsraten geschätzt werden. Anhand dieser Raten erfolgt dann eine statistische Korrektur des aus den Melderegistern vorliegenden Personenbestandes und damit die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl.

Die Stichprobe ermöglicht des Weiteren für Gemeinden ab 10.000 Einwohner und für Kreise auch die Erhebung weiterer Merkmale, die durch die EU-Verordnung gefordert werden, aber in den vorhandenen Registern nicht enthalten sind.

Kleinere Gemeinden sind nur insoweit von der Stichprobenerhebung betroffen, als für die Kreise Ergebnisse zu den weiteren Merkmalen zu erheben sind. Für Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohner ist keine Stichprobenerhebung zur Feststellung von Registerfehlern vorgesehen. Stattdessen werden primärstatistische Rückfragen auf Basis statistischer Plausibilitätsprüfungen durchgeführt. Dies ist zum einen die sog. Dublettenprüfung, die alle Melderegister bundesweit zusammenführt, um festzustellen, welche Personen in mehr als einer Gemeinde mit Hauptwohnung gemeldet sind oder in Deutschland nur mit Nebenwohnung gemeldet sind. Zum anderen werden Unplausibilitäten im Rahmen der sog. Haushaltegenerierung festgestellt, die durch Zusammenführung (u.a. anhand der Namen der Wohnungsinhaber) der Datensätze aus den Melderegistern und der Einzeldaten aus der Gebäude- und Wohnungszählung erfolgt.

Die unterschiedlichen Verfahren der Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen bei Gemeinden ab 10.000 Einwohner und unter 10.000 Einwohner werden damit begründet, dass zum einen die Fehlerraten in den kleineren Gemeinden deutlich geringer sind als bei den größeren Gemeinden. Zum anderen würde eine Ausweitung der Stichprobe zur Feststellung der Fehlerraten der Melderegister auf alle Gemeinden die Zahl der befragten Haushalte und damit auch die Kosten des Zensus deutlich erhöhen; dies wurde aus Kosten-/Nutzenerwägungen und aus Akzeptanzgründen als nicht vertretbar angesehen. Dabei wird davon ausgegangen, dass sich durch die Plausibilitätsprüfungen und primärstatistischen Rückfragen eine

mit den größeren Gemeinden vergleichbare Genauigkeit der festgestellten „amtlichen Einwohnerzahlen“ ergeben wird.

Da die EU-Verordnung zum Zensus 2011 auch die Erhebung von Daten über Wohnungen und Gebäude vorsehen wird und es in Deutschland keine flächendeckenden Register zu Gebäuden und Wohnungen gibt, ist des Weiteren eine Vollerhebung der Gebäude und Wohnungen durch eine postalische Erhebung bei allen Gebäudeeigentümern geplant. Ebenso ist eine Vollerhebung der Personen in bestimmten Gemeinschafts- und Anstaltsunterkünften (vgl. auch Abschnitt C. 4.) vorgesehen.

Die Erhebungen der Registerdaten bei den Kommunen, insbesondere aber die Durchführung der primärstatistischen Erhebungen, erfolgt durch die Länder. Bei den primärstatistischen Erhebungen werden die Statistischen Landesämter durch die Kommunen unterstützt, die zu diesem Zweck Erhebungsstellen einrichten, die von der Verwaltung abgeschottet sind.

Zentrales Steuerungsinstrument des gesamten registergestützten Zensus ist das Anschriften- und Gebäuderegister (AGR), dessen Aufbau im EZensVorbG 2011 geregelt ist. In die primärstatistischen Erhebungen bei den Haushalten (Haushaltsstichprobe), bei den Gebäudeeigentümern (Gebäude- und Wohnungszählung) sowie bei bestimmten Leitern von Einrichtungen (z.B. Anstalten) werden demgemäß ausschließlich die Adressen einbezogen, die im AGR enthalten sind.

C. Forderungen des Bundesrates

Die folgende Stellungnahme beschränkt sich im Wesentlichen auf die Regelungen des EZensVorbG, die die Feststellung der „amtlichen Einwohnerzahl“, der Gebäude und Wohnungen sowie der Personen in Anstalts- und Gemeinschaftsunterkünften direkt oder indirekt tangieren.

1. Einheitliche Durchführung des Zensus in allen Ländern und Gemeinden

In seiner Stellungnahme zum EZensVorbG 2011 vertritt der Bundesrat die Auffassung (Vorschlag eines § 15 a neu), dass der registergestützte Zensus nur

dann gelingen kann, wenn bei der Vorbereitung und Durchführung in Bund, Ländern und Gemeinden eine einheitliche Vorgehensweise gewährleistet ist. In ihrer Gegenäußerung erklärt die Bundesregierung - ohne dies näher zu begründen -, dass es nicht notwendig sei, das Zensusvorbereitungsgesetz abweichungsfest zu gestalten.

Damit stellt sich die Frage, ob eine einheitliche Verfahrensweise erforderlich ist und wie diese ggf. sichergestellt werden kann.

Gemäß Artikel 72 Abs. 2 Grundgesetz ist es eine zentrale Aufgabe der Politik, für gleiche Lebensverhältnisse der Bürgerinnen und Bürger in allen Teilen Deutschlands zu sorgen. Der Zensus soll hierfür regional vergleichbare Ergebnisse als Grundlage liefern. Dieses Ziel ist nur zu erfüllen, wenn der Zensus in allen Bundesländern

- nach einheitlichem Verfahren und somit
- in gleicher Qualität und
- gleicher Termintreue

durchgeführt und die gewonnenen Daten in gleicher Weise aufbereitet und ausgewertet werden. Ein Zensusgesetz, das Abweichungsmöglichkeiten zulässt, schränkt die Vergleichbarkeit und Akzeptanz der Ergebnisse ein.

Ein einheitliches Verfahren ist Voraussetzung dafür, dass die ermittelten amtlichen Einwohnerzahlen gerichtsfest sind.

Nach den Erkenntnissen des 2001 durchgeführten Zensustests - mit dem das Erhebungskonzept und die Qualität der Register getestet wurde - muss davon ausgegangen werden, dass die auf der Grundlage des Volkszählungsergebnisses 1987 fortgeschriebene Einwohnerzahl in Deutschland um ca. 1,5 Mill. Personen überhöht ist. Die Ergebnisse des registergestützten Zensus 2011 werden also tendenziell bei Ländern, Städten und Gemeinden zu merklich niedrigeren Einwohnerzahlen führen, wobei der Umfang der „Einwohnerverluste“ in den jeweiligen regionalen Einheiten unterschiedlich ausfallen wird. In Einzelfällen kann es auch zu „Einwohnergewinnen“ kommen. Dies wird auch zu den entsprechenden Konsequenzen beim Länderfinanzausgleich und beim kommunalen Finanzausgleich führen. Diese Situation ist nicht neu. Auch die Ergebnisse der Volkszählung 1987 führten zu nachhaltigen Veränderungen im horizontalen und vertikalen Finanzausgleich. Die Summe der Veränderungen erreichte seinerzeit bereits im

ersten Jahr der Neufeststellung der amtlichen Einwohnerzahl eine Größenordnung von fast zwei Milliarden DM.

In Folge der erheblichen finanziellen Konsequenzen ist davon auszugehen, dass eine Reihe von Gemeinden, die im erstmals durchgeführten registergestützten Zensus 2011 ermittelten amtlichen Einwohnerzahlen in Zweifel ziehen wird. Auch bei der Volkszählung 1987 gab es eine Vielzahl von Widersprüchen und Klagen der Gemeinden, die allerdings in nahezu allen Fällen durch den Nachweis der Einheitlichkeit des Zählungsverfahrens abgewiesen wurden.

Für das Zensuskonzept 2011 kommt aufgrund der gegenseitigen Abhängigkeiten der Verfahren und Ergebnisse (Mehrfachfallprüfung durch Zusammenführung der Melderegisterbestände aller Gemeinden, einschl. Korrektur) erschwerend hinzu, dass im Falle einer Nichtanerkennung der Ergebnisse für eine Gemeinde auch die Ergebnisse aller anderen Gemeinden obsolet sein könnten.

Es ist daher dringend erforderlich, eine auch im Detail einheitliche Durchführung des Zensus 2011 sicherzustellen. Dies gilt auch für die Vorbereitungsarbeiten, insbesondere für den Aufbau des Anschriften- und Gebäuderegisters.

Eine einheitliche Durchführung ist nicht erreichbar, solange hinreichend detaillierte Verfahrensregeln fehlen, deren Einhaltung für alle beteiligten Stellen verpflichtend ist. Aufgrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen bei den beteiligten Stellen, sind bei fehlender Verbindlichkeit Abweichungen von den Verfahren und die unterschiedliche Nutzung von gegebenen Spielräumen nicht zu vermeiden.

Es ist daher eine entsprechende bundesgesetzliche Regelung im Zensusvorbereitungsgesetz erforderlich, die sicherstellt, dass Abweichungen von den vorzulegenden, einheitlichen Verfahren unzulässig sind und vermieden werden. Dies gilt auch für das spätere Zensusanordnungsgesetz.

2. Einzelfallprüfung widersprüchlicher Fälle

In seiner Stellungnahme zum Entwurf des Zensusvorbereitungsgesetzes 2011 hat der Bundesrat eine Änderung des § 7 Abs. 2 EZensVorbG 2011 vorgeschlagen, die eine Einzelfallprüfung widersprüchlicher Fälle beim Aufbau des Anschriften- und Gebäuderegisters ermöglichen soll. Damit soll den Statistischen Landesämtern

(unter Mitwirkung der Gemeinden) die Möglichkeit zu Einzelfallprüfungen eingeräumt werden, um Datenlücken im Anschriften- und Gebäuderegister zu vermeiden.

Der Bundesrat forderte zu diesem Zweck § 7 Abs. 2 Satz 4 („*Die Meldebehörden klären anhand der vorhandenen Daten, ob die ursprünglich übermittelten Daten vollzählig und fehlerfrei waren.*“) zu ändern, indem die Worte „*anhand der vorhandenen Daten*“ gestrichen werden. Damit wäre auch in der Gesetzesbegründung der Satz zu streichen: „Einzelfallprüfungen vor Ort sind somit nicht vorgesehen.“

In ihrer Gegenäußerung hat die Bundesregierung diese Änderung mit der Begründung abgelehnt, dass das Gesamtkonzept eine hinreichend genaue Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahl sicherstelle.

Durch diese Vorgehensweise wird ein bekanntes Problem ignoriert: In vielen Gemeinden gibt es Gebäude, in denen Bürgerinnen und Bürger leben, die sich nicht oder noch nicht bei ihrer Gemeinde angemeldet haben. Mit dem Verfahrensweg des EZensVorbG 2011 würden die Gebäude mit Wohnraum nur unvollständig im Anschriften- und Gebäuderegister erfasst.

Gemäß EZensVorbG 2011 sollen in das Anschriften- und Gebäuderegister letztlich nur solche Anschriften aufgenommen werden, bei denen im Zeitraum zwischen 2008 und drei Monate nach Stichtag (etwa Mitte 2011) eine Person gemeldet oder in dem Datenbestand der Bundesagentur für Arbeit nachgewiesen war. Eine Einzelfallprüfung von Anschriften, in denen dieser Sachverhalt nicht erfüllt ist (z.B. Anschriften aus der Hauskoordinatendatei der Vermessungsverwaltung ohne entsprechendes Pendant im Melderegister oder Datenbestand der Bundesagentur für Arbeit), schließt der Gesetzentwurf aus. Anschriften, die die o.g. Kriterien nicht erfüllen, werden demgemäß nicht in die Erhebung einbezogen.

Damit wären lediglich zwei Verwaltungsregister (Melderegister, Dateien der Bundesagentur für Arbeit), Grundlage für die Feststellung der „amtlichen Einwohnerzahl“ in den Gemeinden, deren Qualität unter den Fachleuten angezweifelt wird.

Es ist bekannt, dass z.B. die Anschriften der Bundesagentur für Arbeit häufig nicht aktuell sind oder es sich in einigen Fällen nicht um Gebäude mit Wohnraum handelt,

sondern bestimmte Personen unter ihrem Firmensitz gemeldet sind. Außerdem ist in den Dateien der Bundesagentur für Arbeit ein großer Teil der Bevölkerung nicht enthalten; für diesen Teil (z.B. Selbstständige, Personen, die nicht erwerbstätig oder arbeitslos gemeldet sind) stellt somit das Melderegister die einzige Quelle dar.

Eine Prüfung der Vollständigkeit der Anschriften in den Melderegistern würde für die nicht in den Dateien der Bundesagentur für Arbeit enthaltenen Personen nach den Vorstellungen der Bundesregierung nur anhand der Melderegister selbst erfolgen und wäre damit wirkungslos.

Das Argument der Bundesregierung, dass die Feststellung der Gebäude- und Wohnungszahlen nicht aufgrund des Anschriftenregisters erfolgt, sondern aufgrund der Ergebnisse des Zensus, widerspricht der Begründung des EZensVorbG 2011.

Nach der Begründung zum EZensVorbG 2011 stellt das Anschriften- und Gebäuderegister die Grundlage für den registergestützten Zensus dar. Es ist das zentrale Leitband für alle Erhebungsteile. D.h. nur für die in dem Anschriftenregister enthaltenen Anschriften wird eine Gebäude- und Wohnungszählung durchgeführt und nur die im Anschriftenregister enthaltenen Anschriften können in die Haushaltsstichprobe einbezogen werden. Aus der Gebäude- und Wohnungszählung und aus der Haushaltsstichprobe können daher keine Erkenntnisse über Anschriften, die nicht im Anschriftenregister enthalten sind, gewonnen werden.

Damit ist das AGR alleinige Auswahlgrundlage für die vorgesehene Stichprobe, deren Ergebnisse letztendlich die „amtliche Einwohnerzahl“ der Gemeinden mit 10.000 oder mehr Einwohnern bestimmen. Wenn aber das AGR unvollständig ist, weist die Stichprobe systematische Verzerrungen auf.

So hätten Anschriften, unter denen niemand im Melderegister oder in den Daten der Bundesanstalt für Arbeit ausgewiesen ist, keine Möglichkeit, in die Stichprobe zu gelangen. Alle unter solchen Anschriften wohnenden Personen stellen nach dem Zensuskonzept 2011 Fehlbestände dar, werden aber, da die Anschrift nicht in die Stichprobe gelangen kann, nicht erkannt. (Fehlbestandsraten führen ceteris paribus zu einer entsprechenden Korrektur der „amtlichen Einwohnerzahl“ nach oben.) Bleiben also diese Anschriften im AGR unberücksichtigt, führt dies zu einer geringeren festgestellten Fehlbestandsrate und damit zu einer systematischen Untererfassung der Einwohner der Gemeinden über 10.000 Einwohner.

Da gleichzeitig die Registerüberhänge (gemeldete Personen, die nicht mehr dort wohnhaft sind) vollständig in der Grundgesamtheit enthalten sind, können die sog. Karteileichenraten korrekt festgestellt werden. (Karteileichenraten führen zu einer entsprechenden Verringerung der „amtlichen Einwohnerzahlen“ einer Gemeinde.)

Wenn Registerüberhänge - die zu einer Verringerung der Einwohnerzahl - führen vollständig, aber Fehlbestände - die zu einer Erhöhung der Einwohnerzahl führen - nur teilweise berücksichtigt werden, kommt es auch per Saldo zu einer systematischen Untererfassung der Einwohnerzahlen der Gemeinden.

Die Ergebnisse der Stichprobe bestimmen also letztendlich die amtliche Einwohnerzahl in den Gemeinden mit 10.000 und mehr Einwohnern.

Ohne Berücksichtigung weiterer Informationen und Einzelfallprüfungen wird es auch zwangsläufig zu einer Unterfassung der Gebäude mit Wohnraum bei der Gebäude- und Wohnungszählung kommen.

So werden Gebäude mit Wohnraum nicht erhoben, in denen zwar jemand wohnt, aber nicht gemeldet ist. Dies wird insbesondere für Neubaugebiete zutreffen, bei denen auch die noch unbewohnten Gebäude nicht erfasst werden. Auch wird damit grundsätzlich auf die Erfassung von länger als 3 Jahre leer stehende Gebäuden verzichtet.

Dies widerspricht dem Ziel des Zensus, Ergebnisse über alle Gebäude mit Wohnraum zu gewinnen.

Die strikte Ablehnung von Einzelfallklärungen ist auch insoweit bedenklich, als der Zensus eine Inventur zur Ermittlung von Bestandszahlen darstellt, wie sie in vielen Bereichen, auch in der Wirtschaft üblich ist. Grund ist auch hier die Tatsache, dass sich in den Dateien, Registern und Fortschreibungen der Bestände im Zeitablauf die Fehler kumulieren, die durch eine Inventur, i.d.R. durch Feststellungen vor Ort, korrigiert werden.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Änderung, die eine Einzelfallklärung ermöglichen würde, ist somit unverzichtbar. Nur durch solche Prüfungen lässt sich eine hohe Qualität, aber auch eine breite Akzeptanz der Ergebnisse, insbesondere bei den Gemeinden, sicherstellen.

3. Übermittlung von Anschriftenbereichen an die Meldebehörden

In § 7 Abs. 2 Satz 3 EZensVorbG wird geregelt, dass die Statistischen Landesämter den Meldebehörden die Anschriftenbereiche übermitteln, zu denen Anhaltspunkte auf unvollständige oder fehlerhafte Daten vorliegen.

Diese Regelung tangiert

a) die unter Abschnitt C. 1. begründete notwendige Einheitlichkeit der Verfahren als auch

b) die unter Abschnitt C . 2. begründete Notwendigkeit der Klärung von Einzelfällen.

Zu a) Der Begriff Anschriftenbereich ist weder im Gesetz noch in der Begründung näher bestimmt. Hintergrund der Übermittlung lediglich von Anschriftenbereichen ist die Tatsache, dass eine Übermittlung von einzelnen Anschriften an Meldebehörden einen datenschutzrechtlich unzulässigen Rückfluss von Daten der Statistik in die Verwaltung bedeuten könnte. Dies wäre z.B. eine Anschrift, die in den Dateien der Bundesagentur für Arbeit enthalten ist, aber nicht im Melderegister. Eine Rückübermittlung könnte dazu führen, dass die Meldebehörde unter der Anschrift wohnende aber nicht gemeldete Personen feststellt. Der EZensVorbG 2011 sieht daher nur die Übermittlung von Anschriftenbereichen, im Sinne einer Übermittlung von aggregierten Daten, die nicht der statistischen Geheimhaltung unterliegen, vor. Wie bereits erwähnt, ist der sog. Anschriftenbereich nicht bestimmt. Die Länder werden daher selbst eine Definition des Anschriftenbereichs vornehmen müssen. Es ist davon auszugehen, dass je nach Größe und Zuschnitt des Adressbereichs die Meldebehörden unterschiedliche Prüfmöglichkeiten haben. Die Prüfung durch die Meldebehörden, ob die entsprechenden Daten aus den Melderegistern vollständig und korrekt übermittelt wurden, wird bei einem eng gefassten Anschriftenbereich (z.B. Musterstr. 3 – 5) zuverlässiger möglich sein als bei einem groß gefassten Anschriftenbereich (z.B. Musterstr. 3 – 53). Eine einheitliche Begriffsbestimmung kann voraussichtlich nicht in allen Ländern erreicht werden.

Damit wäre auch keine vergleichbare Qualität des AGR und der Zensusergebnisse in den Ländern erreichbar.

Zu b) Eine Klärung von Einzelfällen ist nach dem EZensVorbG 2011 nicht vorgesehen.

In Verbindung mit der Vorgabe, dass nur Anschriftenbereiche an die Meldebehörden übermittelt werden, dürften die Prüfmöglichkeiten, anhand vorhandener Daten festzustellen, ob ein vollständiger Registerauszug übermittelt wurde, eingeschränkt sein. Nicht im Melderegister enthaltene Anschriften können auf diese Weise ohnehin nicht festgestellt werden.

Eine zuverlässige Feststellung aller Anschriften (unter denen sich Gebäude mit Wohnraum befinden), die demgemäß in das AGR aufzunehmen sind, ist auf diese Weise nicht möglich.

Um die Vollständigkeit des Anschriften- und Gebäuderegisters sicherzustellen, ist folgendes Verfahren im Gesetz zu regeln:

Statt der Übermittlung von Anschriftenbereichen erfolgt die Übermittlung einzelner Anschriften an die Meldebehörden. Des Weiteren erfolgt eine Einzelfallprüfung auch anhand von Informationen, die in der Meldebehörde nicht vorhanden sind oder durch weitergehende Feststellungen.

Den schutzwürdigen Belangen der evtl. dadurch betroffenen Bürgerinnen und Bürger (z.B. dadurch festgestellte nicht ordnungsgemäß gemeldete Bürger) müsste durch ein Verwertungsverbot dieser so gewonnenen Informationen durch die Meldebehörde bzw. Gemeindeverwaltung Rechnung getragen werden.

In § 7 Abs. 2 Satz 3 EZensVorbG müsste demgemäß anstelle der Rückübermittlung des Anschriftenbereiches die Rückübermittlung von einzelnen Anschriften an die Meldebehörden geregelt werden, um die unter Abschnitt C. 2. begründete Möglichkeit, Einzelfallprüfungen herbeizuführen.

4. Amtshilferegelung zur Feststellung von Sondergebäuden

Der Bundesrat fordert in seiner Stellungnahme zum EZensVorbG 2011 (§ 9 Abs. 2) in das Gesetz aufzunehmen, dass die Behörden, um Sondergebäude (Gemeinschafts- und Anstaltsunterkünfte) vollständig erfassen zu können, den Statistischen Ämtern der Länder die ihnen vorliegenden notwendigen Informationen im Wege der Amtshilfe zur Verfügung stellen. Die Bundesregierung hat in ihrer Gegenäußerung zu den Änderungsanträgen des Bundesrats dem auch im Grundsatz zugestimmt, aber (noch) keine entsprechende Regelung in den EZensVorbG 2011 aufgenommen.

In den Statistischen Landesämtern liegen derzeit keine vollständigen Informationen über Anschriften und Gebäude mit Gemeinschafts- und/oder Anstaltsunterkünften vor. Auch unter Nutzung aller öffentlich zugänglichen Quellen wird es den Statistischen Landesämtern nicht gelingen, eine vollständige Information darüber zu erhalten, unter welchen Anschriften sich Gemeinschafts- und Anstaltsunterkünfte befinden. Dies kann nur gelingen, wenn sie von allen davon berührten Stellen unterstützt werden und Auskünfte erhalten.

Eine bundeseinheitliche Vorgehensweise bei der Erfassung der Sondergebäude ist im EZensVorbG 2011 nicht geregelt. (In § 9 Abs. 2 ist bisher lediglich geregelt, dass die statistischen Ämter der Länder die Vollzähligkeit der einzubeziehenden Sondergebäude und die Qualität der erfassten Merkmale sicherstellen.)

Der vollständigen Feststellung von Sondergebäuden kommt eine besondere Bedeutung in mehrfacher Hinsicht zu:

- a) Für Personen, die in bestimmten Sondergebäuden wohnen, weisen die Melderegister besonders hohe Fehlerraten auf.
- b) Für Personen, die in bestimmten Sondergebäuden (sensible Bereiche, wie Anstalten, z.B. Justizvollzugsanstalten oder psychiatrische Kliniken) leben, gelten besonders hohe Anforderungen an die Anonymisierung bzw. Geheimhaltung.
- c) Für Personen, die in bestimmten Sondergebäuden (Anstalten) wohnen, gelten in den einzelnen Ländern unterschiedliche melderechtliche Regelungen, die zudem von den melderechtlichen Regelungen für die

übrige Wohnbevölkerung abweichen. Teilweise sind Personen in Anstalten, zumindest zeitweise, nirgendwo gemeldet.

- d) Für Personen, die in bestimmten Sondergebäuden leben, sind besondere Erhebungsverfahren erforderlich.

Falls die Sondergebäude nicht im Vorfeld der Durchführung des Zensus als solche erkannt würden, hätte dies erhebliche Folgen für die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl. Die amtliche Einwohnerzahl würde verzerrt, da bekanntermaßen für bestimmte Sondergebäude besonders hohe Registerfehler auftreten; insbesondere ist hier mit erheblichen Untererfassungen, für die Gemeinde in der sich das Sondergebäude befindet, zu rechnen.

Im Zuge der Zensusvorbereitung müssen daher alle Informationen genutzt werden, um die Anschriften, unter denen sich Sondergebäude befinden, zu ermitteln. Auch muss deutlich vor dem Stichtag festgestellt werden, um welche Art von Sondergebäude es sich handelt, da je nach Art (z.B. Personen mit oder ohne eigene Haushaltsführung) unterschiedliche Erhebungs- und Aufbereitungsverfahren einzusetzen sind. Da Sondergebäude aus den o.g. Gründen nicht in die Haushaltsstichprobe einbezogen werden sollen, müsste dies bis Mitte 2010 (Zeitpunkt der Ziehung der Haushaltsstichprobe) erfolgt sein.

Einheitliche Verfahren in allen Ländern sind nicht zu erreichen, wenn die Verfahren erst in den Ländergesetzen zu regeln wären. Ohne eindeutige Vorgaben durch ein Bundesgesetz ist eine hinreichende Abstimmung im Sinne gleicher Verfahren in allen Ländern nicht erreichbar.

Es ist daher eine bundesgesetzliche Regelung, zumindest in der vom Bundesrat geforderten Form, die die erforderliche Unterstützung der Statistischen Landesämter durch alle Stellen, die Auskünfte geben können, sicherstellt, zwingend erforderlich.

Darüber hinaus könnte eine Verabschiedung der erforderlichen Ländergesetze zur Umsetzung des Bundesgesetzes erst nach Verabschiedung des Zensusanordnungsgesetzes erfolgen. Der Beginn der vollständigen Ermittlung von Sonderanschriften ist aber bereits im Rahmen des Zensusvorbereitungsgesetzes erforderlich.

5. Weitere Stellungnahmen

Auf die weiteren Stellungnahmen des Bundesrates zum EZensVorbG 2011 wird an dieser Stelle nicht näher eingegangen, da

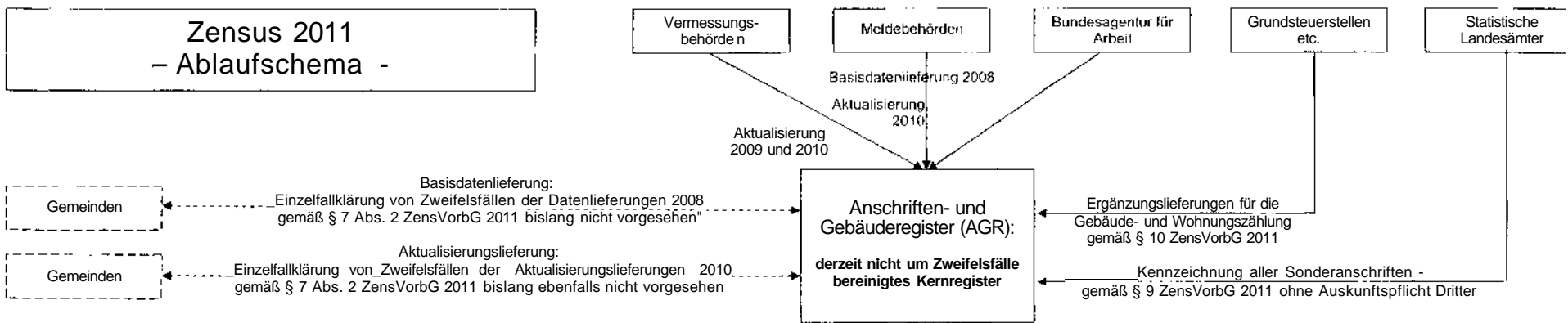
a) der Begründung des Bundesrates gefolgt werden kann und die Bundesregierung den Vorschlägen des Bundesrates bereits zugestimmt hat (§ 5 Abs. 1 Satz 1 und 7 sowie § 10 Abs. 1 und 2);

b) es sich um technisch organisatorische Forderungen handelt, denen zwar zuzustimmen ist, die aber die Qualität der Ergebnisse im Grundsatz nicht tangieren (§ 6, § 7 Abs. 2 Satz 6) bzw. der Position der Bundesregierung gefolgt werden kann (§ 13 Abs. 1);

c) es sich um verfassungsrechtliche bzw. politische Fragen handelt, die nicht Gegenstand einer Bewertung aus fachstatistischer Sicht sind (§ 5 Abs. 1. Satz 1, § 14 und §14 a neu).

Z E N S U S V O R B E R E I T U N G

Zensus 2011 - Ablaufschema -



Z E N S U S D U R C H F Ü H R U N G

