

Dr. Sabine Bechtold
Leiterin der Abteilung Bevölkerung, Bildung, Staat

Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 17. September 2007 von Sachverständigen zum Zensusvorbereitungsgesetz 2011

1. Mit dem Zensusvorbereitungsgesetz werden die Voraussetzungen für die rechtzeitige Vorbereitung des für das Jahr 2011 vorgesehenen registergestützten Zensus geschaffen. Damit wird Deutschland den entsprechenden Vorgaben der Europäischen Union nachkommen und die Verpflichtungen erfüllen können, die sich aus der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates für die Durchführung von Volks- und Wohnungszählungen in allen Mitgliedstaaten für das Jahr 2011 absehbar ergeben.

Zudem besteht ein unabweisbarer Bedarf für eine neue Volkszählung, da die letzten Volkszählungen in der Bundesrepublik Deutschland 1987 und in der DDR 1981 erfolgten. Seitdem haben sich die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen erheblich geändert. Die fortgeschriebenen Volkszählungszahlen und die darauf aufbauenden Statistiken sind mit zunehmendem Abstand immer ungenauer geworden.

2. Das Bundeskabinett hat daher schon am 29. August 2006 beschlossen, dass Deutschland sich an der nächsten Volks- und Wohnungszählungsrunde der Europäischen Union mit einem registergestützten Verfahren beteiligt. Am 28. März 2007 stimmte das Bundeskabinett dann dem Entwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus einschließlich einer Gebäude- und Wohnungszählung 2011 (Zensusvorbereitungsgesetz 2011 – ZensVorbG 2011) zu.
3. In der Bundesrepublik Deutschland soll diese Volkszählung erstmalig als „registergestützter Zensus“ durchgeführt werden. Die für die Volkszählungen bisher übliche Befragung aller Einwohnerinnen und Einwohner wird dabei im Wesentlichen ersetzt durch eine Auswertung der Melderegister und anderer Verwaltungsregister. Sie wird ergänzt durch eine postalische Befragung der Gebäude- und Wohnungseigentümer sowie durch eine Stichprobenerhebung.

Der registergestützte Zensus hat zwei entscheidende Vorteile: Durch die Nutzung vorhandener Verwaltungsdaten kann in einem erheblichem Umfang von einer Befragung der Bevölkerung abgesehen werden. Dadurch werden die Bürgerinnen und Bürger von Auskunftspflichten entlastet, der Zensus wird somit bürgerfreundlicher als eine herkömmliche Zählung. Außerdem wird durch die Registernutzung der mit dem Zensus verbundene Aufwand deutlich vermindert. So werden die Kosten für die öffentlichen Verwaltungen im Vergleich zu einer herkömmlichen Volkszählung erheblich vermindert.

Gleichzeitig sind Qualitätseinbußen im Vergleich zu einem traditionellen Zensus, der vollständig auf eine unmittelbare Befragung aller Einwohnerinnen und Einwohner setzt, nicht zu erwarten. Dieses neuartige und zukunftsweisende Konzept wurde von den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder entwickelt und von diesen auf der Grundlage des Zensusgesetzes 2001 sorgfältig geprüft. Die methodischen Untersuchungen haben dabei gezeigt, dass der registergestützte Zensus in Deutschland machbar ist und Zensusdaten in der erforderlichen Qualität liefert.

4. Für die rechtzeitige Vorbereitung des registergestützten Zensus muss vorab ein Adressen- und Gebäuderegister aufgebaut werden. Es dient der Steuerung der Arbeiten des Gesamtprojekts. Im Rahmen des register-

gestützten Zensus greifen alle Erhebungen und Verfahren, für die ein Anschriften- und Gebäudebezug besteht, auf das Anschriften- und Gebäuderegister zurück. Es ist erforderlich, um die im Rahmen des registergestützten Zensus vorgesehene Gebäude- und Wohnungszählung als postalische Befragung der Gebäude-/Wohnungseigentümer durchführen zu können, es dient als Auswahlgrundlage für die ergänzende Stichprobenerhebung und liefert die Informationen, um die Zensusergebnisse in sehr tiefer regionaler Gliederung auswerten zu können. Zudem stellt das Register die Grundgesamtheit der Gebäude und Wohnungen sowie der in ihnen gemeldeten Personen sicher.

Mit dem Zensusvorbereitungsgesetz werden die rechtlichen Voraussetzungen für den Aufbau des Anschriften- und Gebäuderegisters sowie für die erforderlichen Datenübermittlungen gelegt.

5. Um sicherzustellen, dass im Anschriften- und Gebäuderegisters alle Gebäude mit Wohnraum identifiziert werden, sind umfangreiche Maßnahmenpakete vorgesehen.

Seitens der Länder wird nicht bestritten, dass die im Zensusvorbereitungsgesetz vorgesehenen Maßnahmen zu einem vollständigen Register aller Anschriften und Gebäude führen werden. Streitig ist, ob und mit welchem Aufwand es gelingt, aus der Menge aller Gebäude diejenigen zu bestimmen, die für Wohnzwecke genutzt werden.

Auch die im Folgenden beschriebene Vorgehensweise zur Feststellung der Gebäude mit Wohnraum ist nicht streitig:

Maßnahmen im Rahmen der Zensusvorbereitung

- Die Dateien der Vermessungsverwaltung liefern die Angaben zu allen Gebäuden in Deutschland.
- Die Feststellung, ob es sich bei einem Gebäude um ein Gebäude mit Wohnraum handelt, erfolgt durch eine Heranziehung der Daten der Melderegister sowie der Daten der Bundesagentur für Arbeit.
- Jedes Gebäude, für das zu den Stichtagen 1. April 2008 sowie 1. April 2010 in den Melderegistern Personen gemeldet waren, wird als Gebäude mit Wohnraum gekennzeichnet. Durch Eingangs- und Plausibilitätskontrollen in den Statistischen Landesämtern wird überprüft, ob die Datenlieferungen der Meldebehörden vollzählig sind.
- Gebäude, die mit Wohnanschrift in den Dateien der Bundesagentur für Arbeit aufgeführt sind, werden ebenfalls als Gebäude mit Wohnraum gekennzeichnet, auch wenn hierzu keine Melderegisterangaben vorliegen. Durch Eingangs- und Plausibilitätskontrollen im Statistischen Bundesamt wird überprüft, ob die Datenlieferung der Bundesagentur für Arbeit vollzählig ist.
- Für den Aufbau des Anschriften- und Gebäuderegisters gelten damit zunächst alle Gebäude und Unterkünfte, in denen ab 2008 Personen gemäß Melderegister gemeldet oder gemäß Angaben der Bundesagentur gewohnt haben, als Gebäude mit Wohnraum.

Zusätzliche Maßnahmen im Rahmen der Durchführung des Zensus 2011

- Die beim Aufbau des Anschriften- und Gebäuderegisters ermittelten Daten werden ergänzt um die Daten von voraussichtlich drei weiteren Melderegisterlieferungen, einer weiteren Lieferung der Bundesagentur für Arbeit sowie den Erkenntnissen aus der Gebäude- und Wohnungszählung, in der alle Eigentümer von Gebäuden mit Wohnraum schriftlich befragt werden.

- Für Gebäude in Neubaugebieten, die in der Zeit zwischen dem letzten Registerauszug und dem Zensusstichtag bezogen wurden, sollen im Zensusanordnungsgesetz, das u. a. die Details der Stichprobenerhebung regeln soll, weitere Regelungen zur Vervollständigung der Auswahlgrundlage getroffen werden.
- Für Neubaugebiete, die nicht in die Stichprobe einbezogen sind, werden die Angaben für Personen, die zum Zensusstichtag noch nicht an der neuen Adresse gemeldet waren, zudem über die Datenlieferung der Meldebehörden drei Monate nach dem Stichtag ergänzt. Eine entsprechende Nachführung der Angaben für die Gebäude- und Wohnungszählung soll ebenfalls vorgesehen werden.

Aus Sicht des Statistischen Bundesamtes sichern diese beiden Maßnahmenpakete die Qualität der Zensusergebnisse in hinreichendem Maße.

Wenn Zweifel an der Vollständigkeit der Liste der Gebäude mit Wohnraum geäußert werden, können zwei Argumentationslinien zum Tragen kommen. Es können systematische Fehler in der Zuweisung und es können Fehler im Einzelfall geltend gemacht werden.

Wird ein systematischer Fehler in der unterbliebenen Zuweisung der Nutzung für Wohnzwecke angenommen, besteht die Möglichkeit, die Eigentümer der bislang nicht gekennzeichneten Gebäude zeitnah zum Zensus anzuschreiben und zu fragen, ob es sich bei dem Gebäude um ein Gebäude handelt, das für Wohnzwecke genutzt wird. Die hierfür benötigten Gebäudeanschriften sind im Grundbestand des Anschriften- und Gebäuderegisters bereits vorhanden. Die Eigentümeranschriften fallen im Rahmen der GWZ-Vorbereitung an.

Die Klärung von drei bis vier Millionen Anschriften von Gebäuden ohne Wohnraum ist bislang nicht vorgesehen und unter Kosten/Nutzen-Gesichtspunkten zu bewerten. Wir gehen davon aus, dass bei einer derartigen Aktion in nahezu 100 % der Fälle bestätigt würde, dass die ursprüngliche Einschätzung „kein Gebäude mit Wohnraum“ richtig war, dass also nur sehr wenige Fälle gefunden werden, deren Zuweisung fehlerhaft war. Diesem Nutzen steht ein Aufwand in der Größenordnung von schätzungsweise 20 bis 25 Mill. Euro gegenüber.

Wie bei jeder statistischen Erhebung können auch beim Aufbau des Adress- und Gebäuderegisters Fehler im Einzelfall vorkommen. Von Länderseite konnte bislang aber nicht dargelegt werden, mit welchem anderen Verfahren derartige Einzelfälle aufgedeckt werden könnten.

Das in der Stellungnahme des Bundesrates dargelegte „Beispiel aus der Praxis“¹ stellt die Vorgehensweise falsch dar. Die Entscheidung für die Klassifizierung als Gebäude mit Wohnraum fällt nicht durch „Mehrheitsentscheidung“, vielmehr reicht ein einziges Indiz (z.B. die Bundesagentur für Arbeit hat die Anschrift in ihrem Bestand). In allen Zweifelsfällen wird also ein Gebäude als „mit Wohnraum“ klassifiziert. Die endgültige Einordnung erfolgt dann im Zensus 2011. Für die Qualität der Zensusergebnisse ist somit entscheidend, dass die Feststellung der Gebäude- und Wohnungszahlen nicht aufgrund des Anschriften- und Adressregisters erfolgt, sondern aufgrund der Ergebnisse des Zensus 2011.

6. Die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl, eines der Hauptanliegen des Zensus, erfolgt nicht aufgrund des Anschriften- und Gebäuderegisters sondern aufgrund der späteren Durchführung des Zensus. Die Qualität der dafür erforderlichen Daten aus den Melderegistern wird in diesem Rahmen durch ergänzende Stichproben überprüft und gegebenenfalls statistisch korrigiert werden. Damit kann erreicht werden, dass die Fehlerquote bei der Feststellung der Einwohnerzahl nicht größer als bei einem Zensus auf der Grundlage eines traditionellen Zensus sein wird.

¹ Wenn die Daten der Vermessungsbehörde und der Bundesagentur für Arbeit den Daten der Meldebehörde – auch nach nochmaliger Überprüfung anhand des in der Meldebehörde vorhandenen Datenbestandes – widersprechen, kann nicht generell eine „Mehrheitsentscheidung“ nach dem Prinzip 2:1 herbeigeführt werden, vielmehr muss der Einzelfall konkret aufgeklärt werden. (DR 16/5525, S. 22)

7. Eine weitere, an den Zensus anschließende Nutzung des Anschriften- und Gebäuderegisters ist nicht vorgesehen. Das Register wird ausschließlich für die Durchführung des Zensus 2011 angelegt, daher soll es nach Abschluss der Auswertung des Zensus gelöscht werden.
8. Der Zensus 2011 ist ein Projekt des statistischen Verbundes der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, das vom Umfang der IT und der Organisation weit über die im Normalbetrieb eines einzelnen Amtes betreuten Projekte hinausgeht. Der Zensus 2011 ist nur zu bewältigen, wenn die Aufgaben und Verantwortlichkeiten – sowohl in fachlicher als auch in IT -Sicht – gebündelt, aber auch auf verschiedene Ämter verteilt werden.

Die zwischen Bund und Ländern vereinbarte Arbeitsteilung im IT -Bereich sieht die Bildung von vier Aufgabenschwerpunkten vor, die für sich jeweils „Großprojekte“ darstellen und die auf das Statistische Bundesamt und auf drei Statistische Landesämter verteilt sind. Jedes dieser vier statistischen Ämter übernimmt nach dem Prinzip „Einer für Alle“ für das jeweilige Teilprojekt die Entwicklung der Software sowie die maschinelle Aufbereitung der Zensusdaten an einem zentralen Produktionsstandort. Durch diese Zentralisierung der IT -Entwicklung sowie der Datenhaltung und Datenproduktion ergeben sich Kostenvorteile und Qualitätsverbesserungen. Durch die Verteilung der IT -Arbeiten auf vier Standorte werden zudem die Projektrisiken reduziert. Auf die an zentraler Stelle gespeicherten Datenbestände haben die fachlich zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aller Statistischen Ämter Zugriff, und zwar jeweils auf die Daten ihres Zuständigkeitsbereichs.

Auf diese Vorgehensweise haben sich die Leiterinnen und Leiter der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder auf der Sonder-Amtsleiterkonferenz am 13./14. Dezember 2006 verständigt. Diesem Beschluss entsprechend liegt beim Statistischen Bundesamt die IT -Zuständigkeit für diejenigen Zensus-Teilprojekte, die auf Registerauswertungen basieren, während die Länder die IT -Zuständigkeit für die primärstatistischen Erhebungen haben. Im Einzelnen hat man sich auf die folgende Verteilung der Verantwortlichkeiten verständigt:

<i>Teilprojekt 1:</i>	<i>„Adress- und Gebäuderegister“</i>	<i>Statistisches Bundesamt</i>
<i>Teilprojekt 2:</i>	<i>„Metadaten“</i>	<i>Statistisches Bundesamt</i>
<i>Teilprojekt 3:</i>	<i>„Melde- und Erwerbsdatenregister“</i>	<i>Statistisches Bundesamt</i>
<i>Teilprojekt 4:</i>	<i>„Stichproben und Erhebung in Sondergebäuden“</i>	<i>LDS NRW</i>
<i>Teilprojekt 5:</i>	<i>„Gebäude- und Wohnungszählung“</i>	<i>StLA Sachsen</i>
<i>Teilprojekt 6:</i>	<i>„Haushaltgenerierung“</i>	<i>LfStaD Bayern</i>
<i>Teilprojekt 7:</i>	<i>„Auswertungsdatenbank“</i>	<i>LfStaD Bayern (in Kooperation mit StLA BW).</i>

Die IT -Verantwortung für das Anschriften- und Gebäuderegisters entspricht der methodischen Gesamtverantwortung für das Projekt und ermöglicht – verbunden mit der Bereitstellung der entsprechenden Haushaltsmittel – einen frühen Beginn der Vorarbeiten und einen zeitgerechten Abschluss der Arbeiten. Die ersten Funktionen des Anschriften- und Gebäuderegisters müssen zum 1. April 2008 bereitstehen.

9. Unter Berücksichtigung der Vorgaben der dann vorliegenden Verordnung der Europäischen Union über Volks- und Wohnungszählungen soll mit einem weiteren Bundesgesetz, dem Zensusanordnungsgesetz, im Jahr 2008 die Volkszählung in Deutschland angeordnet und festgelegt werden, welche Merkmale erhoben werden. Das Bundeskabinett hat dazu beschlossen, dass der registergestützte Zensus sich dabei zur Vermeidung unverhältnismäßiger Belastungen und Kosten eng an die Vorgaben der Europäischen Union halten und diese möglichst 1 : 1 umgesetzt werden sollen. Die Vorarbeiten für das Zensusanordnungsgesetz laufen bereits. Für das Frühjahr nächsten Jahres werden ein Beschluss des Bundeskabinetts und eine erste Befassung von Bundesrat und Bundestag angestrebt.

Die Vorbereitung des registergestützten Zensus ist auf einem guten Weg. Nun kommt es darauf an, dass die Absprachen zwischen den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder konsequent umgesetzt und die gesetzlichen Grundlagen zeitnah geschaffen werden.