

Landeshauptstadt Magdeburg - Der Oberbürgermeister -		Datum 11.02.2010
Dezernat I	Amt Amt 12	Öffentlichkeitsstatus öffentlich

INFORMATION

I0044/10

Beratung	Tag	Behandlung
Der Oberbürgermeister	23.02.2010	nicht öffentlich
Stadtrat	25.03.2010	öffentlich

Thema: **Registergestützter Zensus 2011**

Mit dem „Registergestützten Zensus 2011“ sollen klassische Volkszählungen, die als zu teuer und politisch nicht mehr durchsetzbar gelten, wenigstens teilweise ersetzt werden. Die Bundesrepublik setzt damit eine EU-Verordnung um und erfüllt die Mindest-Datenanforderungen der Europäischen Union, des Bundes und der Länder. Ein Nutzen für die Städte entsteht, wenn überhaupt, nur in geringem Maße. Die Zensusmethodik stellt die Ermittlung amtlicher Einwohnerzahlen auf eine neue Grundlage, die möglicherweise rechtlich nicht unproblematisch ist. Es ist zu befürchten, dass die vorgesehene Kostenerstattung vor allem in den Großstädten die tatsächlichen Kosten für die den Kommunen übertragenen Teilaufgaben des Zensus nicht vollständig deckt.

1. Vorgeschichte

Mit dem Zensusanordnungsgesetz vom 8. Juli 2009 (BGBl S. 1781) hat der Bundestag die Durchführung eines „Registergestützten Zensus“ im Jahr 2011 beschlossen. Dabei handelt es sich um eine Datenerhebung, die eine Volkszählung klassischer Art ersetzen soll. Solche sind zuletzt 1987 in der alten Bundesrepublik und 1981 in der DDR als allgemeine Volks-, Berufs-, Gebäude- und Wohnraumzählungen durchgeführt worden. Bestandteil der Volkszählung 1987 in den alten Ländern war überdies eine Arbeitsstättenzählung.

Um die ursprünglich bereits 1983 geplante Volkszählung war ein öffentlicher und politischer Konflikt entstanden, der zu dem bekannten Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts führte. Deshalb und auch aus Kostengründen war im bundespolitischen Raum bereits frühzeitig die Absicht entstanden, künftig auf die Auswertung vorhandener Verwaltungsregister zu setzen und nur zusätzliche Daten durch unmittelbar bei den Betroffenen („Primärerhebung“) zu erheben.

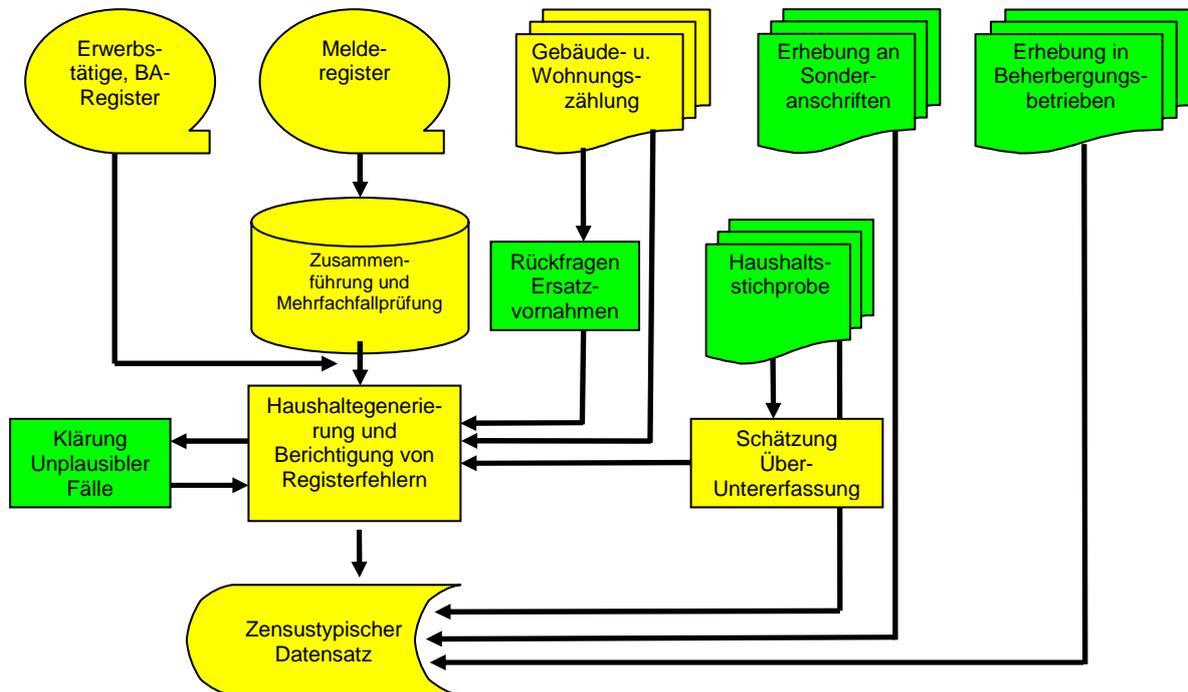
Volkszählungen (Zensen) in Deutschland haben grundsätzlich zwei Aufgaben, nämlich zum einen die Ermittlung amtlicher Einwohnerzahlen und zum anderen die Gewinnung statistischer Informationen für Bund, Länder und Kommunen. Diese beiden Ziele stehen selbständig nebeneinander und führen zu teilweise widersprüchlichen Anforderungen an die Methodik des Zensus. Unter dem Statistikaspekt kommt es vor allem auf die tiefe fachliche und räumliche Gliederung der Daten und ihre Schlüssigkeit untereinander an, während an ihre Genauigkeit, wie in der Statistik üblich, keine buchhalterischen Anforderungen gestellt werden. Die amtlichen

Einwohnerzahlen von Bund, Ländern und Kommunen dagegen dienen als Basis für den Finanzausgleich und andere Verwaltungsakte und müssen deshalb unbedingt gerichtsfest sein. Eine Passgenauigkeit z.B. zu den eigenen kleinräumigen Fortschreibungen der kommunalen Einwohnerzahlen auf der Grundlage der Melderegister wird dabei nicht angestrebt.

Über die grundsätzliche Notwendigkeit eines neuen Zensus besteht bei Bund, Ländern und Gemeinden Einigkeit. Die auf der Grundlage der Vz'87 in den alten Ländern fortgeschriebenen Daten verlieren ebenso an Zuverlässigkeit wie die Fortschreibungen in den neuen Ländern auf der Basis der am 3.10.1990 vorgefundenen Verwaltungsregister. Neue Themen rücken in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Schließlich setzte die Anordnung 763/2008 der EU, 2010/11 einen gemeinschaftsweiten Zensus durchzuführen, den Gesetzgeber unter Zugzwang. Zur Jahrhundertwende hatte es hierzu nur eine Empfehlung der EU gegeben, der die Bundesrepublik lediglich mit der Lieferung von Daten aus Verwaltungsregistern gefolgt ist.

2. Das Konzept des Registerzensus

Das zum Erhebungsstichtag 9. Mai 2011 umzusetzende Modell eines „registergestützten Zensus“ geht davon aus, in Verwaltungsregistern verschiedener Ebenen ohnehin vorhandene Daten bundesweit zusammenzuführen. Durch ergänzende Primärerhebungen in Teilbereichen sollen Fehler mathematisch-statistisch behoben und zusätzliche Informationen gewonnen werden. Parallel dazu soll eine Gebäude- und Wohnraumzählung als postalische Vollerhebung stattfinden. Eine Arbeitsstättenzählung wie 1987 bzw. 1981 wird es nicht geben.



<p><i>Bevölkerung</i></p> <p>Gewöhnlicher Aufenthaltsort Geschlecht Alter Familienstand Staatsangehörigkeiten Wohnungsstatus Herkunft Konfession</p>	<p><i>Erwerbstätigkeit (BA, ÖD)</i></p> <p>Arbeitsort Wirtschaftszweig Ausbildung Ausgeübter Beruf Art der Beschäftigung</p> <p><i>Erwerbslose</i> Status Schulabschluss Berufsausbildung</p> <p><i>Teilnehmer/innen in Arbeitsförderungsmaßnahmen</i> Art der Maßnahme Schulabschluss</p>	<p><i>Gebäude mit Wohnraum</i></p> <p>Gebäudeart Eigentumsverhältnisse Gebäudetyp Baujahr Heizungsart Zahl der Wohnungen</p> <p><i>Wohnungen</i> Art der Nutzung Eigentumsverhältnisse Fläche WC Badewanne oder Dusche Zahl der Räume</p>
<p><i>Haushalte</i></p> <p>Zahl, Größe, Struktur</p>		

3. Problematik des Konzepts

Das vorliegende Erhebungskonzept wurde in den späten 90er Jahren erstmals vorgestellt und seither intensiv diskutiert. Der Übergang zu registergestützten Erhebungen war auch seit langem erklärte Position des Deutschen Städtetages. Allerdings sind die meisten von kommunaler Seite erhobenen Forderungen nicht umgesetzt worden.

Der bis in die frühen 80er Jahre in beiden Teilen Deutschlands als selbstverständlich geltende Grundsatz, dass eine Volkszählung immer auch mit einer Bereinigung der Melderegister einher zu gehen habe, wurde durch das Bundesverfassungsgericht 1983 in Frage gestellt. Die im Urteil durchaus offen gelassene Möglichkeit, die Registerbereinigung zeitgleich, aber für die Betroffenen erkennbar getrennt von der Statistik durchzuführen, hat in der weiteren Diskussion keine Rolle gespielt. Seitdem besteht die Situation, dass die Melderegister und die auf der Grundlage der Vz-Daten fortgeschriebenen amtlichen Einwohnerdaten zunehmend auseinanderlaufen.

Die Forderungen des Deutschen Städtetages, die Statistik und die Ermittlung amtlicher Einwohnerzahlen im Melderechtsrahmengesetz (bzw. einem künftigen Bundesmeldegesetz) ausdrücklich zu einem der Zwecke der Melderegister zu bestimmen und künftigen registergestützten Zensen eine bundesweit nach einheitlicher Methodik erfolgende Bereinigung und nachhaltige Ertüchtigung der Melderegister voranzustellen, sind vor allem von Bundesseite stets zurückgewiesen worden. Somit wird nach der Erhebung 2011 die paradoxe Situation eintreten, dass tatsächliche oder vermeintliche Fehler der Melderegister bei der Feststellung amtlicher Einwohnerzahlen durch mathematische Verfahren bereinigt werden, die Melderegister selbst aber ebenso richtig oder falsch bleiben wie vorher. Eine Übereinstimmung zwischen den eigenen Bevölkerungsfortschreibungen der Kommunen und den amtlichen Zahlen wird nicht erreicht.

Die verpflichtenden EU-Anforderungen werden mit dem konzipierten Zensus erfüllt. Der Informationsbedarf des Bundes und der Länder wird befriedigt, soweit es um die Erneuerung der Fortschreibungsbasis für Bundes- und Landesstatistiken und die Zusammenführung bisher nicht verbundener Datenquellen geht.

Der Nutzen für die Städte ist allerdings gering. Zum einen wird praktisch nur der verpflichtende Teil der EU-Vorgaben umgesetzt. Manche heute wichtige Informationen werden nicht erhoben,

z.B. im Bereich der Integration von Migranten (Sprachkompetenz, Problematik der Spätaussiedler). Eine Verwertbarkeit der gewonnenen Daten auf Gemeindeebene für Zwecke der Integrationspolitik ist damit nicht gegeben.

Der Verzicht auf eine gleichzeitige Arbeitsstättenzählung führt dazu, dass den Städten nicht, wie nach früheren Volkszählungen, kleinräumige Pendlerdaten zur Verfügung stehen. Der in der Vorbereitungsphase seitens des Bundes gemachte Verweis auf das im Entstehen begriffene EU-weite Unternehmensregister, zu dem die Kommunen in beschränktem Maße Zugriff erhalten, ist nicht von Nutzen; dieses Register enthält keine Angaben zu den einzelnen Betriebsstätten.

Die Verwendung der Daten durch die Kommunen wird ferner durch übertriebene und bereits überholt geglaubte Datenschutzerfordernisse beschränkt. Die seit dreißig Jahren von den Städten erhobene Forderung, dass die Merkmale Straße und Hausnummer für die Auswertung in abgeschotteten kommunalen Statistikstellen als Erhebungsmerkmale zu behandeln seien – und nicht lediglich als Hilfsmerkmale wie in der staatlichen Statistik, die keine Aussagen über Gemeindeteile macht – wurde abermals ignoriert. Eine freie Aggregation von Daten, etwa nach Schulbezirken oder B-Plan-Gebieten, ist dadurch unmöglich.

Selbst auf dem Gebiet der Gebäude- und Wohnungszählung, wo das Hochbaustatistikgesetz des Bundes die Nutzung adressbezogener Einzeldaten durch die abgeschottete gemeindliche Statistik ausdrücklich gestattet, ist wegen der Löschungspflicht der Adressmerkmale eine dauerhafte Nutzung z.B. zur Errichtung oder Fortschreibung statistischer Gebäudedateien rechtlich mindestens problematisch. Für eine Stadt wie Magdeburg, die bereits eine solche Datei besitzt, stiftet die Zählung keinen erwähnenswerten Nutzen.

Ein weiteres nicht zu unterschätzendes Problemfeld eröffnet sich bei der Feststellung der amtlichen Bevölkerungszahlen. Die aus den Melderegistern gewonnenen Einwohnerzahlen werden anhand der Ergebnisse der Stichprobe einem mathematisch-statistischen Bereinigungsverfahren unterworfen. Ergibt die Stichprobe, dass das Register zu viele Personen enthält, werden nach dem Zufallsprinzip Datensätze gestrichen. Ebenso erfolgt die Erzeugung fiktiver Personensätze, wenn die Stichprobe den Schluss zulässt, dass das Register unvollständig ist. Dabei findet nicht nur keine Veränderung des Registers statt, es bleibt der Gemeinde auch verborgen, welche Stadtteile oder Merkmalsgruppen von den Hinzufügungen oder Streichungen betroffen sind. Es entsteht eine amtliche Einwohnerzahl, die zu den eigenen, kleinräumigen Daten der Bevölkerungsstatistik nicht kompatibel und deren Zustandekommen nicht nachvollziehbar ist. Wegen der umfassenden Bedeutung der amtlichen Einwohnerzahlen sind nachfolgende Rechtsstreitigkeiten nicht auszuschließen.

Auf die unbefriedigenden Regelungen zur Kostenerstattung wird weiter unten eingegangen.

4. Handlungsbedarf und Aufwand

War in den Entstehungsphasen des Konzepts noch von einem weitgehenden Heraushalten der Kommunen aus der Zensusdurchführung die Rede gewesen, werden nun doch verschiedene Aufgaben auf die Kommunen übertragen. Dies kann nach der Föderalismusreform nicht unmittelbar durch den Bund geschehen. In Sachsen-Anhalt wird die Aufgabenübertragung durch das „Zensusausführungsgesetz“ (ZensAG) geregelt werden, das sich kurz vor der Behandlung im Landtag befindet. Es sieht die Bildung örtlicher Erhebungsstellen und die Berufung ehrenamtlicher Erhebungsbeauftragter vor und regelt auch die Kostenerstattung.

Die Erhebungsstellen sollen von Herbst 2010 bis mindestens Ende 2011 tätig sein. Mindestens ihre Leiter müssen noch in Jahr 2010 (Sep./Okt.) bestellt sein. Aufgaben der Erhebungsstellen sind vor allem:

- die Durchführung der ergänzenden Stichprobe durch Erhebungsbeauftragte (Interviewer) bei einer noch unbestimmten Zahl von Haushalten,
- die Vollerhebung durch Erhebungsbeauftragte an „Sonderanschriften“ (Heime und Anstalten),
- die Klärung von Einzelfällen und Ersatzvornahmen in der Gebäude- und Wohnungszählung
- sowie die Klärung implausibler Anschriften und Angaben.

Die Erhebungsstellen müssen dabei

- Erhebungsbeauftragte für die Stichprobe und die Erhebung an Sonderanschriften gewinnen und schulen,
- die formelle Vollzähligkeit und inhaltliche Vollständigkeit der von den Erhebungsbeauftragten eingebrachten Fragebogen prüfen,
- in unklaren Fällen Vor-Ort-Begehungen bzw. Ersatzvornahmen durchführen sowie
- Zwangs- oder Bußgeldverfahren gegen Säumige und Verweigerer einleiten (die Gemeinde ist zuständige Ordnungsbehörde).

Bereits vor dem Stichtag müssen die Kommunen der Erhebung zuarbeiten. Aus den Melderegistern sind mehrfach Daten zu liefern, die für die Grundsteuer zuständigen Stellen haben die Anschriften der Gebäudeeigentümer zu ermitteln. Alle diese Datenlieferungen sind im Bundesgesetz als Auskunftspflichten deklariert, die ohne Kostenerstattung zu erfolgen haben. Am Rande sei auf folgenden Umstand hingewiesen: Es handelt sich bei den zu übermittelnden Daten bis auf wenige Ausnahmen um Daten über Dritte – Einwohner, Gebäudeeigentümer – und nicht um Daten der Gebietskörperschaft. Deshalb ließe sich von kommunaler Seite durchaus der Rechtsstandpunkt einnehmen, dass hier in Wirklichkeit keine Auskunftserteilung im Sinne des Bundesstatistikgesetzes vorliegt, sondern eine Aufgabeverlagerung durch Datenübermittlung von einer Behörde zu einer anderen. Es wurde bereits erwähnt, dass die Statistik im Melderechtsrahmengesetz und in den Landesmeldegesetzen nicht unter den Zweckbestimmungen der Melderegister aufgeführt ist.

5. Kosten für die Landeshauptstadt

Der Entwurf des ZensAG enthält abschließende Vorschriften zur Erstattung der gemeindlichen Kosten. Für das Jahr 2010 ist die Finanzierung durch einen Abschlag auf die Kostenerstattung in Höhe von 45 000 Euro gesichert. Die Computertechnik für die Erhebungsstelle wird vom Statistischen Landesamt gestellt.

Das Konzept der Kostenerstattung in Sachsen-Anhalt geht nicht von einer Ermittlung des tatsächlich entstandenen Aufwandes aus – so wie etwa in der Vergangenheit die Erstattung der Wahlkosten erfolgte – sondern pauschaliert auf Grund von Annahmen über den durchschnittlichen fallbezogenen Aufwand. Allerdings werden diese Annahmen von kommunaler Seite nicht geteilt.

Bis auf die Einbeziehung der tatsächlichen Stichprobengröße, die voraussichtlich im Laufe des Jahres 2010 feststehen wird, findet also eine Nachberechnung des tatsächlichen Aufwandes nicht statt. Der wahrscheinliche Einfluss der Struktur der Stichprobe auf den Arbeitsaufwand spielt bei der Kostenerstattung keine Rolle. Es ist aber z.B. zu erwarten, dass z.B. in Großwohnsiedlungen und in Wohnquartieren mit überdurchschnittlichen hohen Anteilen junger, mobiler Bevölkerungsgruppen und Migranten ein höherer Anteil erfolgloser Erhebungsversuche oder mangelhaft ausgefüllter Fragebögen den Nachbearbeitungsaufwand in die Höhe treibt. Der bisherige Verlauf der Diskussionen weist darauf hin, dass eben solche Wohngebiete (in denen auch der 2003 durchgeführte Zensustest die höchsten Abweichungsquoten von den Melderegistern anzeigte) in der Stichprobe überrepräsentiert werden.

Die Erfahrungen der ostdeutschen Kommunen mit der Durchführung der Gebäude- und Wohnraumzählung 1995 - der einzigen in Deutschland seit 1987 durchgeführten Großzählung –

lassen darüber hinaus den Schluss zu, dass die Annahmen der Kostenschätzung über den Zeitaufwand der meisten Arbeitsprozesse, insbesondere die mit dem Kontakt mit Auskunftspflichtigen verbundenen (6 bis 10 min.) unrealistisch gering ausfällt. Unterschiedliche Auffassungen bestehen auch hinsichtlich der von einem Erhebungsbeauftragten leistbaren Zahl von Interviews. Das Land geht von 50 Personen je Erheber aus. Dabei berücksichtigt die Schätzung nicht, dass ein erheblicher Anteil des Erhebungsaufwandes haushalts- und nicht personenbezogen entsteht (Anfahrt, Fehlversuche etc.). In Großstädten mit einer überdurchschnittlich hohen Anzahl von Einpersonenhaushalten (vor allem, wenn Großsiedlungen und große Gebäude in der Stichprobe überrepräsentiert werden) wirkt sich dieser Umstand aufwandsteigernd aus.

Auf der Grundlage seiner Aufwandsschätzungen geht das Land von einer Besetzung der Erhebungsstelle mit 2 – 4 Personen (Leiter EG 10, Mitarbeiter EG 8, Hilfskräfte EG 5) aus. Für Magdeburg schätzt das Amt für Statistik einen Personalbedarf von 6 – 7 Personen.

Die im Jahr 2011 zu erwartende Kostenerstattung setzt sich wie folgt zusammen:

- eine Pauschale für den Betrieb der Erhebungsstelle von 30 000 Euro, zusätzlich zu dem für 2010 avisierten Abschlag von 45 000,
- eine Pauschale von 40 000 Euro für die Erhebung an Sonderanschriften,
- einen Betrag von 13 Euro je Person, die in die Haushaltsstichprobe einbezogen ist.

Bei einer geschätzten Stichprobengröße von 10 000 Personen käme Magdeburg für den gesamten Zensus zu einem Erstattungsbetrag von 245 000 Euro. Das Amt für Statistik schätzt nach weitgehender Reduktion des Qualitätssicherungsaufwandes einen Gesamtaufwand von rd. 300 000 Euro.

In der Konsequenz werden der geringe erwartbare Nutzen für die Stadt und die Kostenproblematik die Abwägung zwischen den Zielen einer möglichst hohen Erhebungsqualität und eines möglichst geringen Einsatzes von Ressourcen beeinflussen.

Holger Platz