Deutscher Städtetag

Anforderungen an künftige Zensen in Deutschland aus Sicht der Städtestatistik

Positionspapier des Deutschen Städtetages

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 3

1. Prozedurale Anforderungen 4

2. Anforderungen bezüglich des zu erhebenden Datenkatalogs 4

3. Anforderungen an die Zensusorganisation 5

4. Anforderungen an die Rückübermittlung der Zensusergebnisse 6

5. Anforderungen an das Geheimhaltungsverfahren 6

6. Anforderungen an die Bevölkerungsfortschreibung 6

7. Wahrung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie 7

Beschluss des Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages zum vorliegenden Positionspapier 7

Vorwort

Die amtlichen Einwohnerzahlen haben auf zahlreichen, die kommunale Ebene betreffenden Themenfeldern und nicht zuletzt für die kommunale Finanzausstattung aller Städte und Gemeinden eine elementare Bedeutung.

Die Städte und Gemeinden benötigen zur Erfüllung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben adäquate statistische Daten in untergemeindlicher Gliederungstiefe. Sie sind dabei darauf angewiesen, dass die amtliche Statistik die entsprechenden Daten flächendeckend und vergleichbar periodisch zur Verfügung stellt.

Aus kommunaler Sicht ist es sinnvoll, die amtlichen Einwohnerzahlen und Strukturdaten direkt aus den Verwaltungsregistern zu gewinnen, besonders, wenn diese zuvor in normierter Weise ertüchtigt wurden. Grundsätzlich hätte dies für die Kommunalstatistik den Vorzug von mit der amtlichen Statistik kohärenten Datenquellen.

Die Einwohnerzahlermittlung muss, unter Wahrung der informationellen Selbstbestimmung der Bürger, für die politisch-administrativen Entscheidungsträger der kommunalen Ebene vollständig nachvollziehbar und auf dem Rechtsweg gemäß VwVfG vollumfänglich überprüfbar sein.

Die methodisch-statistischen Grundlagen zur Ermittlung und Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl müssen gesetzlich so geregelt und veröffentlicht werden, dass in der Abwägung mit Gesichtspunkten des Datenschutzes ein Höchstmaß an interkommunaler Gleichbehandlung[1] erzielt werden kann.

Die Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahl bedarf hinsichtlich Methodik, Rechtssicherheit, praktischer Umsetzung und den normierten Qualitätsvorgaben zwingend einer Bewertung durch neutrale und unabhängige Gutachter, die den Zensus kontinuierlich vor, während und nach der Erhebung wissenschaftlich begleiten.

[1] Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, Prof. Dr. Mario Martini, Speyer 2011, S. 113 ff.

Anforderungen an künftige Zensen in Deutschland aus Sicht der Städtestatistik

Positionspapier des Deutschen Städtetages beschlossen vom Präsidium am 25. November 2015 in Hamburg

1. Prozedurale Anforderungen

1. Um die Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit der Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl gewährleisten zu können, sind die erforderlichen Unterlagen sowohl in den abgeschotteten örtlichen Erhebungsstellen als auch in den an der Ergebnisermittlung beteiligten statistischen Ämtern des Bundes und der Länder bis zur Unanfechtbarkeit der Fest-stellungsbescheide eines Bundeslandes aufzubewahren und erforderlichenfalls einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich zu machen.

2. Die normativen Grundlagen künftiger Zensen müssen die rechtsstaatlich gebotene Klarheit und Bestimmtheit erfüllen und für deren Durchführung eine verbindliche Qualitätsvorgabe zur Erreichung eines hohen Grades an Genauigkeit und Wahrheitsgehalt der erhobenen Daten enthalten.

3. Im jeweiligen Zensusgesetz sind Regelungen zum Rechtsschutz der Kommunen zu treffen.

4. Bei den zutreffenden Regelungen zu Organisations- und Verfahrensfragen im Rahmen des Vollzugs künftiger Zensen durch die Länder ist strikt auf Normengleichheit zu achten.

2. Anforderungen bezüglich des zu erhebenden Datenkatalogs

1. Es ist sicherzustellen, dass grundlegende Strukturdaten zur Bevölkerung im Rahmen von Zensen in untergemeindlicher Gliederungstiefe zur Verfügung stehen. Dazu gehören insbesondere Daten zum Bildungsstand, zur Erwerbstätigkeit, zur Einkommenssituation, zur Religionszugehörigkeit, zu den Pendlerbeziehungen zwischen Wohn- und Arbeitsort und zur Verkehrsmittelwahl. Wie bei früheren Volkszählungen üblich, müssen diese Daten untergemeindlich kleinräumig aufschlüsselbar sein.

2. Die Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ) sollte erneut als eigenständige Vollerhebung durchgeführt werden. Wie bereits vom Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Zensusgesetz 2011 gefordert (BR-Drucks. 3/09, S. 13), sollte das Merkmal Anschrift dabei als Erhebungsmerkmal eingestuft werden. Nur die dauerhafte Speicherung der Wohnanschrift in einer abgeschotteten kommunalen Statistikstelle ermöglicht flexible kleinräumige statistische Auswertungen mit variablem Gebietszuschnitt, die für Zwecke der Landes-, aber auch der Regional- und Kommunalplanung benötigt werden.

Im Rahmen der GWZ sind folgende Merkmale über die bisherigen Mindestanforderungen des EU-Pflichtprogramms hinaus zu erheben:

- Wohnungskaltmiete,
- Heizungsart je Wohnung (nicht je Gebäude),
- eingesetzte Heizenergie,

- Modernisierungsstand/Energiestatus,
- Energieeffizienz,
- senioren-/behindertengerechte Ausstattungselemente, wie z. B. rollstuhlgerechter Zugang zum Haus, Aufzug, barrierefreie Wohnungsausstattung,
- Leerstand (Dauer, Gründe).

3. Anforderungen an die Zensusorganisation

Für den Fall, dass der nächste Zensus nach denselben methodischen Grundsätzen wie der Zensus 2011 durchgeführt werden soll, sind die nachfolgenden Anforderungen aus der Sicht der Städte formuliert:

1. Die umfangreichen Erfahrungen der Kommunen beim Zensus 2011[2] sind bei der Vorbereitung und Durchführung des neuen Zensus zu berücksichtigen. Die kommunale Seite ist in allen Erhebungsphasen des künftigen Zensus, aufgrund ihrer administrativen und technischen Besonderheiten, in angemessener Form einzubinden.

2. Aufgrund der zentralen Bedeutung des Anschriften- und Gebäuderegisters (AGR) als Ausgangsbasis der Stichprobe sowie als Leitband der Erhebungssteuerung des Zensus, müssen an dessen Aufstellung und Aktualisierung unter unmittelbarer Beteiligung der Gemeinden höchste Qualitätsansprüche gestellt werden.

   Beim Aufbau des AGR kann aus kommunaler Sicht auf die Verwendung der Adressdaten der Bundesanstalt für Arbeit verzichtet werden.

   Eine dauerhafte Speicherung des AGR über den Zensus 2021 hinaus ist zweckmäßig und aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung anzustreben.

3. Das Projektmanagement der Zensusdurchführung ist transparent und unter Einbindung der Kommunen zu errichten; insbesondere notwendig ist eine unverzügliche Kommunikation von Projektänderungen und -verzögerungen.

4. Die zum Einsatz kommenden IT-Verfahren sollten in Zusammenarbeit mit den Kommunen getestet werden.

5. Um die bilaterale Kommunikation zu verfestigen, ist bei den Statistischen Landesämtern dauerhaft ein Zensus-Mitarbeiterstamm vorzuhalten.

6. Den örtlichen Erhebungsstellen ist für die Durchführung der Haushaltsstichprobe jeweils der Melderegisterabzug zum Zensusstichtag mit den aktuellen Namenslisten der an den Stichprobenanschriften gemeldeten Einwohner an die Hand zu geben.

7. Erhebungsbeauftragte sollten ihre Tätigkeit ehrenamtlich ausüben. Dabei sind eine vollständige Steuerbefreiung der Aufwandsentschädigung und eine abzugsfreie Ausbezahlung dieser an Transferleistungsempfänger bundesweit zu regeln.

8. Verstöße gegen die Auskunftspflicht müssen konsequent als Ordnungswidrigkeit einschließlich der Einleitung von Bußgeldverfahren geahndet werden.

[2] Deutschlandweite Umfrage der Stadt München unter den Erhebungsstellen, 2012; Dokumentation des VDSt Zensus-Workshops in Karlsruhe, 2013; Erfahrungsbericht des AK Zensus des Städtetags Baden-Württemberg, 2014.

9. Im Rahmen der Ersatzvornahmen der GWZ muss eine unmittelbare Befragung der Auskunftspflichtigen oder ersatzweise der Bewohner durch die Erhebungsstelle möglich sein.

10. Die Möglichkeit einer optionalen Durchführung der GWZ durch eine örtliche Erhebungsstelle ist zu prüfen.

11. Die Bereitstellung der Zensusdaten muss deutlich zeitnäher (spätestens 18 Monate nach dem Stichtag) erfolgen, um einen effizienten Nutzen für die kommunale Planung und Steuerung zu erzielen.

12. In zeitlicher Nähe zur Veröffentlichung der Zensusergebnisse ist ein Qualitätsbericht vorzulegen, dem u. a. Kontrollerhebungen zugrunde liegen.

4. Anforderungen an die Rückübermittlung der Zensusergebnisse

1. Die in § 22 Abs. 2 ZensG 2011 festgelegte Frist zur Löschung der an die kommunalen Statistikstellen übermittelten Zensusergebnisse ist mit zwei Jahren zu knapp bemessen, um die erforderlichen flexiblen kleinräumigen Auswertungen mit vertretbarem Aufwand durchführen zu können. Die Frist ist entsprechend auszudehnen oder ganz aufzuheben.

2. Die Kommunen legen insbesondere auch auf die Übermittlung des Einzeldatenbestands vor der Korrektur durch Stichprobe und Hochrechnung Wert.

3. Die rückübermittelten Daten müssen soweit vorkonfektioniert sein, dass sie durch die kommunalen Statistikstellen einfach auswertbar sind, ohne dass der Umfang der Informationen geschmälert wird. Die Beschreibung von „Baukastensystemen“ erfüllt diese Anforderung nicht.

4. Die Rückübermittlung der Zensusergebnisse muss in allen Bundesländern einheitlich erfolgen, um die Erstellung von Importschnittstellen im städtestatistischen Verbund zu vereinfachen.

5. Anforderungen an das Geheimhaltungsverfahren

Im Rahmen des Geheimhaltungsverfahrens müssen die Anforderungen der Kommunen zur Veröffentlichung von untergemeindlichen Daten berücksichtigt werden. Durch die Veröffentlichung z. B. von prätabular geheim gehaltenen Daten darf die Möglichkeit der untergemeindlichen Veröffentlichung durch die Kommunen nicht eingeschränkt werden.

6. Anforderungen an die Bevölkerungsfortschreibung

Regelungen zur Bevölkerungsfortschreibung müssen frühzeitig getroffen werden; insbesondere sind Vorkehrungen zur Verhinderung des Doppelabzugs von „Karteileichen“ zu treffen.

7. Wahrung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie

1. Das vorrangige Nutzungsrecht der Gemeinden für untergemeindliche kleinräumige Daten muss auch bei den Zensusergebnissen beachtet werden.[3]

2. Im Rahmen der Durchführung des Zensus ist bei Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen das Konnexitätsprinzip zu beachten.

Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages zum vorliegenden Positionspapier

Das Präsidium beschließt das Positionspapier „Anforderungen an künftige Zensen in Deutschland aus Sicht der Städtestatistik“ in der anliegenden Fassung und bittet die Hauptgeschäftsstelle, die kommunalen Interessen auf der Grundlage des Positionspapiers in den anstehenden Gesetzgebungsverfahren zur Vorbereitung und Durchführung des Zensus 2021 zu vertreten.

[3] Rechtsgutachten zur Stellung der Städtestatistik von Prof. Dr. Jan Ziekow, Speyer, 2013, S. 78 f.

Herausgeber
Deutscher Städtetag

Ansprechpartner in der Hauptgeschäftsstelle
Beigeordneter Dr. Helmut Fogt
Wissenschaftliche Mitarbeiterin Dr. Hanna Sommer, hanna.sommer@staedtetag.de

© Deutscher Städtetag Berlin und Köln, Dezember 2015

Hauptgeschäftsstelle Berlin, Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin, Tel. 030 37711-0, Fax 030 37711-139
Hauptgeschäftsstelle Köln, Gereonstraße 18 - 32, 50670 Köln, Tel. 0221 3771-0, Fax 0221 3771-128
Internet: www.staedtetag.de, E-Mail: post@staedtetag.de