



# Anforderungen an künftige Zensen in Deutschland aus Sicht der Städtestatistik

Thomas Schwarz

Leiter des Statistischen Amtes der Landeshauptstadt Stuttgart

**Nutzerkonferenz Statistisches Bundesamt Zensus 2021  
am 9./10. Juni 2015 in Wiesbaden**



## Gliederung

- Vorbemerkungen
- Prozedurale Anforderungen
- Anforderungen bezüglich des zu erhebenden Datenkatalogs
- Anforderungen an die Zensusorganisation
- Anforderungen an die Rückübermittlung der Zensusergebnisse
- Anforderungen an das Geheimhaltungsverfahren
- Anforderungen an die Bevölkerungsfortschreibung
- Wahrung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie



## Vorbemerkungen

1. 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.
2. Die Städte und Gemeinden benötigen zur Erfüllung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben adäquate statistische Daten in untergemeindlicher Gliederungstiefe. Flächendeckende und inhaltlich-methodisch voll vergleichbare Daten kann nur die amtliche Statistik zur Verfügung stellen.
3. 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.



## Prozedurale Anforderungen

1. 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.

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 Feststellungsbescheide eines Bundeslandes aufzubewahren und bei Bedarf einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich zu machen.

Es sind gesetzliche Regelungen zum Rechtsschutz der Kommunen zu treffen.

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



## Prozedurale Anforderungen

2. Die methodisch-statistischen Grundlagen zur Ermittlung und Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl müssen gesetzlich so geregelt und veröffentlicht werden, dass ein Höchstmaß an interkommunaler Gleichbehandlung erzielt werden kann.

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.

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.



# Anforderungen bezüglich des zu erhebenden Datenkatalogs

## 1. Volkszählung

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. Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ)

Die GWZ sollte erneut als eigenständige Vollerhebung durchgeführt werden. Aufgrund des spezifischen kommunalen Datenbedarfs und mit Blick auf die dauerhafte Verwendung der GWZ-Ergebnisse als Basis einer kommunalen statistischen Gebäude- und Wohnungsdatei soll die Gebäudeadresse für die Nutzung in einer abgeschotteten kommunalen Statistikstelle als Erhebungsmerkmal eingestuft werden (vgl. BR-Drucks. 3/09, S. 13)

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

- Wohnungskaltmiete
- Leerstand (Dauer, Gründe)
- Heizungsart je Wohnung (nicht je Gebäude)
- eingesetzte Heizenergie
- Modernisierungsstand/Energiestatus
- Energieeffizienz
- senioren-/behindertengerechte Ausstattungselemente, wie z.B. rollstuhlgerechter Zugang zum Haus, Aufzug, barrierefreie Wohnungsausstattung



## 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 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.



## Anforderungen an die Zensusorganisation

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.
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.





## Anforderungen an die Rückübermittlung der Zensusergebnisse

1. Die Übermittlung der örtlichen Zensusergebnisse der Bevölkerungserhebung sowie der Gebäude- und Wohnungszählung in die abgeschotteten kommunalen Statistikstellen (§ 22 Abs. 2 ZensG 2011) ist für zwei Jahre zu knapp bemessen (» Frist ausdehnen oder ganz aufheben).
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.



## 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.

## Anforderungen an die Bevölkerungsfortschreibung

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



## Wahrung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie

1. Das vorrangige Nutzungsrecht der Gemeinden für untergemeindliche kleinräumige Daten muss auch bei den Zensusergebnissen beachtet werden.
2. Im Rahmen der Durchführung des Zensus ist bei Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen das Konnexitätsprinzip zu beachten.



**Vielen Dank  
für Ihr Interesse!**