

StabRZ-PMO/39110000-BT/IA

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)265 B

29.04.2019

**Stellungnahme des Präsidenten des Statistischen Bundesamts
zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat
des Deutschen Bundestags am 6. Mai 2019
zum Gesetzentwurf der Bundesregierung**

**„Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung des Zensus im Jahr 2021
(Zensusgesetz 2021 – ZensG 2021)“ BT-Drucksache 19/8693**

Inhalt

1. Einleitung	3
2. Ziele des Zensus	3
3. Herangehensweise	4
4. Zensusmodell	4
5. Zeitplan	5
6. Datenschutz und Datensicherheit	5
7. Stichprobenmethodik	6
8. Erhebungsmerkmale	7
9. Resümee	9

1. Einleitung

Der Zensus ist das größte Projekt der amtlichen Statistik zur Erhebung von Bevölkerungs-, Gebäude- und Wohnungsdaten. Damit nimmt Deutschland an der EU-weiten Zensusrunde 2021 teil, die in der EU-Verordnung 712/2017 für alle Mitgliedstaaten verpflichtend festgeschrieben ist. Nach Artikel 5 Absatz 2 Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über Volks- und Wohnungszählungen müssen die entsprechenden Daten bis zum 31.03.2024 an die EU geliefert werden.

Das Grundmodell aus der Kombination von Registernutzung und Primärerhebungen, welches im Zensus 2011 erstmals angewandt wurde, hat sich bewährt und wird auch 2021 wieder zum Einsatz kommen. Methodik und Vorgehensweise waren auch Gegenstand eines Rechtsstreits vor dem Bundesverfassungsgericht. Mit Urteil vom 19.09.2018 hat das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit bestätigt. Gleichzeitig aber auch den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder die Verpflichtung aufgegeben, die Methodik, wenn notwendig, fortzuschreiben.

Basis für den Zensus werden somit Daten aus den Melderegistern und weiteren Verwaltungsregistern sein, die mit ergänzenden Erhebungen wie z. B. einer Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis und einer Gebäude- und Wohnungszählung kombiniert werden. Dieses Vorgehen ist für Bürgerinnen und Bürger wesentlich belastungsärmer als eine herkömmliche Volkszählung und deutlich kostengünstiger.

2. Ziele des Zensus

Mit dem Zensus wird das Ziel verfolgt zum Stichtag im Jahr 2021 eine möglichst genaue Momentaufnahme der Bevölkerung abzubilden. Hierzu gehört einerseits die Einwohnerzahl in den Gemeinden zu ermitteln und andererseits Strukturmerkmale zur Bevölkerung und ihrer Wohnsituation zu erheben. Der Zensus ist damit eine Kombination von einer Bevölkerungszählung und einer Gebäude- und Wohnungszählung.

Entsprechend der europäischen Vorgaben zählen zum EU-Pflichtprogramm vier inhaltliche Gruppen von Merkmalen:

- demographische und geographische Merkmale (bspw. Einwohnerzahl einer Gemeinde, Geschlecht)
- erwerbs- und bildungsstatistische Merkmale (bspw. Erwerbsstatus, Ausbildungsniveau)
- gebäude- und wohnungsstatistische Merkmale (bspw. Baujahr, Wohnungsgröße) sowie
- haushalts- und familienstatistische Merkmale (bspw. Größe des Haushalts/der Familie, Haushaltstyp).

3. Herangehensweise

Der Verbund der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder hat bereits im Jahr 2011 einen Zensus erfolgreich durchgeführt, dessen Methodik, Verfahren und Ergebnisse vom Bundesverfassungsgericht überprüft und für verfassungskonform erklärt wurden.

Ferner beauftragte das Bundesministerium des Innern im Benehmen mit den Ländern und dem Statistischen Verbund Herrn Ministerialdirektor a.D. Wolfgang Hannappel (Hessen) mit der Evaluation des Zensus 2011. Neben den bundesgesetzlichen Grundlagen für den Zensus 2011 beinhaltete die Evaluierung auch das Zensusmodell, die IT-Entwicklung und den –Betrieb sowie die Projektorganisation.

Zentrale Empfehlungen der Evaluierung waren:

- Beibehaltung des Zensusmodells von 2011 für 2021 in seinen Grundzügen,
- Aufbau einer Projektstruktur und Regelung über ein Projektmanagementhandbuch,
- Zentralisierung der IT-Entwicklung und des Betriebs,
- Online-First-Strategie für die Personenerhebung und die Gebäude- und Wohnungszählung.

Auf diesen Erkenntnissen planen und führen die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder ein Rahmenwerk für den Zensus 2021 sowie mit dem Informationstechnikzentrum Bund eine Vereinbarung zur Übernahme des Betriebs der IT-Infrastruktur durch.

4. Zensusmodell

Der Zensus 2021 beruht auf folgenden Eckpunkten:

- Der Zensus 2021 wird wie der vergangene Zensus 2011 ein registergestützter Zensus sein. Das bedeutet, dass insbesondere Melderegisterinformationen genutzt, diese aber durch primärstatistische Erhebungen ergänzt und validiert werden.
- So sind zum einen Erhebungen notwendig, um Über- und Untererfassungen in den Melderegistern statistisch – also ohne Rückspielen in die Verwaltung – zwecks Einwohnerzahlermittlung zu korrigieren.
- Zum anderen finden Erhebungen statt, um Zensusmerkmale zu, die nicht aus Registern gewonnen werden können. Auch hierzu wird die Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis genutzt sowie die Gebäude- und Wohnungszählung (als Eigentümerbefragung).
- Informationen zu Haushalten/Familien und ihrer Wohnsituation werden durch ein automatisiertes Verfahren der "Haushaltegenerierung" gewonnen, das Melderegisterangaben mit Informationen aus der Gebäude- und Wohnungszählung verknüpft.
- Eine Mehrfachfallprüfung durch die statistischen Ämter soll sicherstellen, dass jede Person im Rahmen der Einwohnerzahlermittlung nur einmal gezählt wird, da in den Melderegistern häufig einzelne Personen in mehr als einer Gemeinden mit Hauptwohnung bzw. alleiniger Wohnung gemeldet sind.

- Eine zentrale Rolle spielt bei der Durchführung des Zensus das sog. Steuerungsregister (§3 Abs. 3 ZensVorbG).

Alle Elemente werden zentral durch das Statistische Bundesamt koordiniert und mit den jeweiligen Partnern abgestimmt. Das Gelingen des Zensus hängt davon ab, dass jeder beteiligte Akteur seine Aufgaben und Verpflichtungen qualitativ und zeitlich erfüllt.

5. Zeitplan

Derzeit wird bei der Planung von folgendem Zeitplan ausgegangen:

- Verabschiedung ZensG 2021 bis zum Sommer 2019
- Ab Herbst 2019 Durchführung sog. quantitativer Pretests
- Vorbefragung an Adressen mit Sonderbereichen im 4. Quartal 2019
- Verabschiedung Zensusdurchführungsgesetze der Länder bis Sommer 2020, z.B. zur Einrichtung der Erhebungsstellen
- Vorbefragung zur Gebäude- und Wohnungszählung im 3. Quartal 2020
- Zensus-Stichtag am 16.05.2021
- Ergebnisveröffentlichung bis Ende 2022

Viele Elemente des Zensus 2021 müssen aufgrund der geänderten Rahmenbedingungen neu konzipiert, entwickelt und umgesetzt werden.

6. Datenschutz und Datensicherheit

Neben der fachlichen Konzeption stehen im Rahmen des Zensus 2021 zwei Aspekte besonders im Fokus, die sich im Vergleich zum Zensus 2011 wesentlich fortentwickelt haben: Die Vorgaben des Datenschutzes und der Informationssicherheit. Das Statistische Bundesamt richtet sein Handeln daher an der Datenschutzgrundverordnung (DS-GVO) sowie den Empfehlungen des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik aus.

Das Zensusvorbereitungsgesetz 2021 sowie das zu erlassende Zensusgesetz 2021 sind dabei die relevanten datenschutzrechtlichen Rechtsgrundlagen für die Datenverarbeitung, da beide Regelungen spezifisch für den Zensus 2021 definieren, welche konkreten Daten verarbeitet werden dürfen (das „OB“ der Verarbeitung).

Die Verarbeitung selbst erfordert jedoch konkrete Maßnahmen: Bei der Durchführung der gesetzlich zulässigen Datenverarbeitung sind die Anforderungen an die Rahmenbedingungen der Datenverarbeitung (die Frage des „WIE“ der Datenverarbeitung) maßgeblich.

Die wesentlichen Anforderungen für statistische Einzeldaten aus dem „Volkszählungsurteil“ (BVerfGE 65, 1) und der statistischen Geheimhaltung nach § 16 Bundesstatistikgesetz sind dabei der Standard des Statistischen Bundesamts, auf den aufgebaut wurde.

Ergänzend wird den Pflichten aus der DS-GVO, wie den konkreten Dokumentationsanforderungen (etwa in Form der Datenschutzfolgenabschätzung) sowie auch den Gestaltungspflichten der Informationssicherheitsaspekte nachgekommen, um die Sicherheit der Verarbeitung und damit die Sicherheit personenbezogener Daten zu gewährleisten.

Der Schutzbedarf der zu verarbeitenden Melderegisterdaten und somit auch der gesamten technischen Umgebung wurde im Hinblick auf das Risiko der Datenverarbeitung bewertet und das damit einhergehende spezifische Risiko berücksichtigt. Alle technische und organisatorische Maßnahmen im Rahmen des Gesamtprojekts Zensus 2021 werden nach der Methodik des IT-Grundschutzes des BSI ausgewählt, umgesetzt und sind an diesem spezifischen Schutzbedarf ausgerichtet.

Ergänzend zur unmittelbaren behördlichen Umsetzung wird das Gesamtprojekt Zensus 2021 sowohl von der Bundesbeauftragten für Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) als auch vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) beratend begleitet.

7. Stichprobenmethodik

Die eingesetzten Verfahren beim Zensus 2011 wurden ex-post durch die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder evaluiert. Der Korrekturbedarf war beim Zensus 2011 in den sog. „kleinen“ Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern deutlich höher als erwartet. Sowohl die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder als auch die Wissenschaft schlussfolgerten aus den Erfahrungen, dass eine Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten beim Zensus 2021 nicht ausreichend ist und das bisherige Verfahren auch nicht hinreichend ertüchtigt werden kann. Als Konsequenz wird im Zensus 2021 eine Korrekturstichprobe auch in den „kleinen“ Gemeinden zur Anwendung kommen, so wie dies bereits im Zensus 2011 bei Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern der Fall war. Das nun vorgesehene Verfahren wird von allen Statistischen Landesämtern und dem Statistischen Bundesamt mitgetragen.

Eine Korrekturstichprobe in allen Gemeinden entspricht auch dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19.09.2018. Hier wurde dem Statistischen Verbund eine Nachbesserungspflicht auferlegt, wenn aufgrund methodischer Weiterentwicklungen oder aufgrund neuer Erkenntnisse ein Nachbesserungsbedarf besteht. Die bereits beim Zensus 2011 getroffenen normativen Entscheidungen haben sich beim Zensus 2011 dagegen bewährt: z.B. die „10.000er-Grenze“ und das Präzisionsziel der Korrekturstichprobe von 0,5 Prozent einfacher relativer Standardfehler in Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern.

Wie bereits beim Zensus 2011 wurden die stichprobenmethodischen Verfahren beim Zensus 2021 in enger Zusammenarbeit mit der Wissenschaft unter Hinzunahme der Ergebnisse des Zensus 2011 entwickelt. Die gewählten Verfahren entsprechen dem aktuellen Forschungsstand.

Sie schaffen einen Ausgleich zwischen einer möglichst realitätsnahen Einwohnerzahlermittlung und einer grundrechtsschonenden Befragung.

Aus fachlicher und wissenschaftlicher Perspektive und im Sinne einer grundrechtsschonenden Erhebung ist ein einheitliches relatives Präzisionsziel von 0,5 % für alle Gemeinden, insbesondere für die kleinen Gemeinden, nicht angemessen. Aus fachlicher/wissenschaftlicher Sicht soll das Präzisionsziel beim Zensus 2021 in den „großen“ Gemeinden nicht hinter dem Präzisionsziel von 0,5 % des Zensus 2011 zurückbleiben.

Für die „kleinen“ Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern soll das Präzisionsziel „gleitend“ mit abnehmender Gemeindegröße über eine Präzisionszielfunktion gelockert werden.

- Empfehlung der Wissenschaft (Arbeitskreis mathematisch statischer Methoden am 15.03.2018)
- Bestätigung durch BVerfG-Urteil: grundrechtsschonender Eingriff

Für sehr kleine Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern ist ein einfaches absolutes Präzisionsziel adäquat, welches nicht weiter verschärft wird. In Gemeinden mit weniger als 100 Anschriften läuft der gewählte Ansatz auf eine Vollerhebung hinaus.

Der Effekt von Vollerhebungen in Verbindung mit stark unterschiedlichen Gemeindestrukturen innerhalb der Länder lässt sich abmildern, wenn man statt Gemeinden Gemeindeverbände bzw. Gemeindeverbands-Reste betrachtet und für deren Einwohnerzahl die genannten Präzisionsziele verfolgt. Um Vollerhebungen in sehr kleinen Gemeinden in Verbindung mit stark unterschiedlichen Gemeindestrukturen innerhalb der Länder zu begrenzen, haben die Länder die Möglichkeit, verbandsangehörige Gemeinden zu Gemeindeverbänden bzw. zu sog. Gemeindeverbandsresten (Zusammenschluss von verbandsangehörigen Gemeinden mit weniger als 2 000 Einwohnern) zusammenzufassen und das Präzisionsziel auf Gemeindeebene bzw. auf Gemeindeverbandsrestebene anzustreben. In Ländern, die sich für die Gemeindeverbands-Option bzw. Gemeindeverbandsrest-Option entscheiden, erfolgt die Hochrechnung zur Einwohnerzahlermittlung für den Gemeindeverband bzw. den Gemeindeverbandsrest. Die Einwohnerzahlen der verbandsangehörigen Gemeinden werden anschließend durch „Herunterbrechen“ der Einwohnerzahl des Gemeindeverbands bzw. den Gemeindeverbandsrests bestimmt.

8. Erhebungsmerkmale

Im Regierungsentwurf des ZensG 2021 wurde der von der EU vorgegebenen Merkmalskatalog übernommen, insbesondere um die Belastung der Befragten möglichst gering zu halten und die Komplexität nicht weiter zu erhöhen.

Im Rahmen der Bundesratsbefassung wurde die Aufnahme neuer Merkmale eingebracht. Dies betrifft insbesondere die Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ):

- Die Aufnahme der Merkmale Energieträger, Leerstandsgründe, Leerstandsdauer sowie Nettokaltmiete wird vom Statistischen Bundesamt befürwortet.

Dabei ist die Frage nach dem Energieträger der Heizung aussagekräftiger als die reine Heizungsart (Block-, Etagen-, Zentral-, Ofenheizung). Hiermit können z. B. auch

Passivhäuser genauer bestimmt werden. Es ist davon auszugehen, dass sowohl Eigentümer als auch Verwalter die entsprechenden Fragen ohne weiteres beantworten können.

Die Merkmale Leerstandsgründe, Leerstandsdauer sowie Nettokaltmiete finden die Zustimmung der Bauministerkonferenz und werden regelmäßig von Forschung und Verwaltung gefordert. Sie sind mit vertretbarem Aufwand zu erheben, da etwa die Hälfte der Auskunftspflichtigen diese Fragen nicht beantworten müssen, da sie bei selbstgenutztem Wohneigentum nicht zutreffen. Auch für andere statistische Arbeiten (wie z.B. für die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung) sind diese Daten sehr nützlich.

- Die Aufnahme des Merkmals energetischer Zustand wird mit Blick auf die Qualität der Rückläufe als schwierig erachtet.

Eigentümer, die die Sanierungsmaßnahme nicht selbst durchgeführt haben, wissen davon ggf. nichts oder können weder das Jahr der Sanierungsmaßnahme noch die Maßnahme selbst belastbar benennen.

Insgesamt ist der energetische Zustand schwer zu operationalisieren und erfordert einen hohen Befragungsaufwand mit zweifelhaftem Erfolg. Eine Annäherung an den energetischen Zustand über die Energiekennwerte im Energieausweis wären zwar denkbar und böten zumindest - mit Einschränkungen - akzeptable Vergleichbarkeit. Angaben aus dem Energieausweis können allerdings nur dort erfragt werden, wo dieser vorliegt, also bei Neubauten, Verkauf in jüngerer Vergangenheit oder Neuvermietung. Es werden also auch hier hohe Antwortausfälle zu erwarten sein.

- Die Aufnahme des Merkmals Bekenntnis zu einer Religion, Glaubensrichtung oder Weltanschauung wird nicht zu verwertbaren und validen Ergebnissen führen.

Die Erfassung der Religion durch eine freiwillige Frage in der Haushaltsstichprobe wird voraussichtlich nicht zu validen Ergebnissen führen. Zwar ist das von Länderseite vorgebrachte Argument korrekt, dass beim Zensus 2021 das Fragebogendesign bei den Religionsfragen gegenüber 2011 möglicherweise verbessert werden könnte, es bleibt bei einer freiwilligen Frage aber die Unkenntnis über das Religionsbekenntnis derjenigen, welche nicht antworten, so dass nicht davon auszugehen ist, dass der Zensus 2021 belastbare Zahlen beispielsweise zur Zahl der Muslime in Deutschland liefern könnte.

Die Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft kann unabhängig von der Erhebung über die Haushaltsstichprobe ausgewertet werden, da diese Ausprägungen in den durch die Meldebehörden zu übermittelnden Daten enthalten sind. Eine zusätzliche Erhebung in der Haushaltsstichprobe ist daher für diesen Personenkreis verzichtbar.

- Die Aufnahme des Merkmals "Tag des Bezugs der Wohnung oder des Beginns der Unterbringung" für die Erhebungen an Adressen mit Sonderbereichen wird aufgrund der geänderten Methodik als obsolet betrachtet.

Um die Einwohnerzahlen verlässlich ermitteln zu können, müssen die Daten aller Bewohner von Wohnheimen und Gemeinschaftsunterkünften erhoben und die zum Stichtag erhobenen Melderegisterdaten entsprechend statistisch korrigiert werden.

Anders als beim Zensus 2011, bei welchem dieses Merkmal für die Wohnungsstatusfestlegung an Sonderanschriften benötigt wurde, ist es für den Zensus 2021 jedoch nicht mehr erforderlich, da das Verfahren der Wohnungsstatusfestlegung an Sonderanschriften zum Zwecke der Vereinheitlichung weitgehend dem Vorgehen der Wohnungsstatusermittlung der Haushaltstichprobe angeglichen worden ist. Die Änderung des Verfahrens wurde von den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder einstimmig beschlossen.

9. Resümee

Der Zensus 2021 ist die konsequente methodische Fortentwicklung des Zensus 2011, der valide Ergebnisse bereitgestellt hat. Das Vorgehen und die Methodik wurden durch die Statistischen Ämter, die Wissenschaft und das Bundesverfassungsgericht bestätigt. Durch Bereitstellung der notwendigen Rahmenbedingungen und Grundlagen (Verabschiedung ZensG 2021, stabiler Betrieb der IT-Infrastruktur, etc.) wird auch der Zensus 2021 valide Ergebnisse liefern.

Ein internationaler Vergleich zeigt allerdings, dass auch eine andere Methodik und ein anderes Verfahren vorstellbar sind, um den künftig steigenden Anforderungen von Politik, Wissenschaft und Wirtschaft gerecht zu werden. Ein solches ausschließlich registerbasiertes Verfahren zur Ermittlung der notwendigen Informationen wäre kostengünstiger und würde die Bevölkerung weiter entlasten. Hierzu sollten die notwendigen Arbeiten fortgeführt werden.