

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katrin Kunert, Jan Korte, Roland Claus,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/123 –**

Ergebnisse des Zensus 2011 und Auswirkungen auf Kommunen

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Zensus 2011 war die erste gemeinsame Volkszählung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die Ergebnisse der Bevölkerungszählung wurden im Mai 2013 veröffentlicht. Die ermittelten Einwohnerzahlen sind eine Basis für die Zuweisung von Finanzen an die Kommunen. Weniger Einwohner bedeuten weniger Geld, mehr Einwohner mehr Geld für die jeweilige Kommune. Die Stadt Mannheim muss beispielsweise einen Fehlbetrag von 25 Mio. Euro jährlich verkraften (vgl. Constanze Elter, Handelsblatt vom 19. November 2013, S. 13).

Eine Vielzahl von Kommunen zweifelt die Ergebnisse des Zensus an, weil es erhebliche Unterschiede zwischen der tatsächlichen Einwohnerzahl und den Angaben der Melderegister der Kommunen gibt. Laut Pressemeldungen hat jede zehnte Kommune Widerspruch gegen das Ergebnis des Zensus eingelegt (vgl. SPIEGEL ONLINE vom 4. August 2013).

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Verordnung (EG) Nr. 763/2008 vom 9. Juli 2008 schreibt eine EU-weite Bevölkerungszählung im Abstand von zehn Jahren vor. Deutschland hat mit dem Zensusgesetz 2011 (ZensG 2011) die bundesrechtlichen Voraussetzungen geschaffen, dass im arbeitsteiligen Verbund der statistischen Ämter der Länder und des Bundes die dafür benötigten Daten zum Stichtag 9. Mai 2011 erhoben und in der Folge statistisch aufbereitet werden konnten. Da die Länder gemäß Artikel 83 und 84 des Grundgesetzes das Bundesgesetz als eigene Angelegenheit ausführen, obliegen den zuständigen Landesstatistikämtern die Organisation und Durchführung des Zensus in den Gemeinden unter Aufsicht ihrer obersten Landesbehörden.

Anhand der von den kommunalen Meldebehörden übermittelten Meldedatenbestände haben die Statistikämter die Einwohnerzahl für jede Gemeinde, jedes Bundesland und ganz Deutschland ermittelt. Auch bei sorgfältiger Führung der

Melderegister lässt es sich nicht vermeiden, dass Einwohner, die aus einer Kommune in Deutschland verzogen sind, ohne sich abzumelden oder sich anderenorts in Deutschland erneut anzumelden, zunächst weiterhin unerkannt im Melderegister der Wegzugsgemeinde verbleiben, während zuziehende Personen, die sich nicht anmelden, im Melderegister der Zuzugsgemeinde vorerst nicht erfasst werden. Um solche Über- bzw. Untererfassungen bei der bundesweiten Bevölkerungszählung berücksichtigen zu können, hat der Bundesgesetzgeber für den registergestützten Zensus 2011 eine Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis für rund 10 Prozent der Gesamtbevölkerung angeordnet. Spezielle kommunale Erhebungsstellen haben in Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern alle an den Stichprobenanschriften wohnenden Personen befragt, so dass das zuständige Landesstatistikamt durch Abgleich mit den einschlägigen Meldedatensätzen zunächst die tatsächlichen Über- bzw. Untererfassungen an diesen Anschriften feststellen konnte. Anhand dieser sorgfältig erhobenen Stichprobendaten sind dann in einem statistischen Hochrechnungsverfahren die Werte ermittelt worden, um welche die aus dem Melderegister übernommene Einwohnerzahl der jeweiligen Gemeinde entsprechend zu korrigieren gewesen ist. Da sich die Zuordnung von Einwohnern zu einer Gemeinde an deren melderechtlichem Hauptwohnsitz ausrichtet, sind zuvor in einem bundesweiten Abgleich der Statistik Doppelfälle aufgedeckt und dort der jeweilige Hauptwohnsitz bestimmt worden.

Entgegen anders lautenden Darstellungen beruhen die im Zensus 2011 ermittelten Einwohnerzahlen nicht auf bloßen Schätzungen der Statistikämter aus einer Stichprobenbefragung, sondern auf den von den Gemeinden selbst gelieferten Melderegisterangaben, die für Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern mit Hilfe der Haushaltebefragungen statistisch korrigiert worden sind.

Im Übrigen schreiben die einschlägigen landesrechtlichen Regelungen vor, dass die Landesstatistikämter auf der Grundlage der beim Zensus 2011 ermittelten Einwohnerzahlen in der Regel per Feststellungsbescheid die amtlichen Einwohnerzahlen der Gemeinden des jeweiligen Bundeslandes feststellen. Dabei sieht das Landesrecht zum Teil Anhörungsverfahren, Widerspruchs- oder unmittelbare Klageverfahren vor.

Somit richten sich die Widersprüche und Klagen, über die in der Presse berichtet wird, gegen diese landesrechtlichen Feststellungsbescheide. Hintergrund des rechtlichen Vorgehens ist zumeist, dass Gemeinden negative Auswirkungen im kommunalen Finanzausgleich befürchten. In den Finanzausgleichsgesetzen der Länder wird nämlich maßgeblich auf die per Bescheid festgestellte amtliche Einwohnerzahl als Kenngröße für die finanziellen Zuweisungen abgestellt. Dabei ist die konkrete Ausgestaltung in den Ländern nicht einheitlich, beispielsweise sehen manche Landesregelungen Übergangs- und Anpassungsmaßnahmen im Hinblick auf sinkende Finanzzuweisungen an die Kommunen infolge rückläufiger Einwohnerzahlen vor.

1. Wie erklären sich die zum Teil extrem hohen Abweichungen der Ergebnisse des Zensus 2011 von den Daten der Melderegister?

Zu den Gründen der Abweichung von den Melderegisterzahlen wird auf die Ausführungen zu Über- bzw. Untererfassungen in der Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen. Des Weiteren sind bei den im Zensus 2011 ermittelten Einwohnerzahlen die Ergebnisse aus Erhebungen an Anschriften mit Sonderbereichen (§ 8 des Gesetzes über den registergestützten Zensus im Jahre 2011 – ZensG 2011) und aus der Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten (§ 16 ZensG 2011) eingeflossen.

2. Warum sind kleinere Gemeinden hiervon überproportional stark betroffen?

Nach den im Zensus 2011 ermittelten Ergebnissen kann die Aussage, kleinere Gemeinden hätten überproportional hohe negative Abweichungen zwischen Zensusergebnis und Melderegisterauszählung, nicht bestätigt werden.

3. Nach welchem Verfahren wurden die Stichproben hochgerechnet, und warum wurde dieses Verfahren gewählt?

Inwieweit gewährleistet das Verfahren die reale Abbildung der tatsächlichen Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner?

Die Hochrechnung der Stichprobendaten ist in einem statistischen Verfahren vorgenommen worden, das dem aktuellen Stand der Wissenschaft entspricht. Dazu hatte das Statistische Bundesamt ein Stichprobenforschungsprojekt in Auftrag gegeben. Das beauftragte Team renommierter Wissenschaftler hat auf Basis umfangreicher Simulationsrechnungen (mit Melderegisterdaten aus dem Jahr 2008 sowie Erkenntnissen aus dem Zensustest 2001) ein Stichprobenmodell sowie ein Hochrechnungsverfahren empfohlen, das im Hinblick auf möglichst geringe Zufallsfehler (möglichst hohe Präzision der Hochrechnungsergebnisse) optimiert ist. Anhand der im Zensus 2011 erhobenen realen Daten ist dieses Hochrechnungsverfahren nochmals bestätigt worden.

4. Warum sind zwischen dem Stichtag für die Erhebung (9. Mai 2011) und der Veröffentlichung der Ergebnisse (31. Mai 2013) über zwei Jahre vergangen?

Die bundesweite Bevölkerungszählung (Zensus 2011) wurde in Deutschland nicht mehr als Vollzählung (Fragebogenerhebung bei allen Einwohnern), sondern erstmals als Kombination von Registerauswertungen und Befragungen mit Fragebögen durchgeführt. Die Ermittlung der Einwohnerzahlen wurde dabei auf die Datenbestände der kommunalen Melderegister gestützt. Lediglich sog. Über- bzw. Untererfassungen sind dabei statistisch bereinigt worden. Zu den Einzelheiten wird auf die Ausführungen in der Vorbemerkung der Bundesregierung und der Antwort zu Frage 1 verwiesen.

Ein solch registergestützter Zensus führt Verwaltungsdaten aus verschiedenen Datenquellen zusammen, die in einem komplexen Aufbereitungsverfahren zunächst auf Vollständigkeit und Plausibilität geprüft und dann noch weiteren Qualitätssicherungsmaßnahmen unterzogen werden müssen. Auch die Steuerung eines solchen Großprojektes, bei dem die Statistikämter der Länder und des Bundes arbeitsteilig mitwirken, hat erheblichen personellen und IT-technischen Aufwand erfordert. Die in der Praxis gewonnenen Erfahrungen aus der Umstellung auf ein modernes System werden sich bereits in der Planungsphase für den Zensus 2021 positiv auswirken.

5. Inwieweit ist der Bundesregierung bekannt, wie viele Kommunen gegen das Zensusergebnis Widerspruch oder Klage eingelegt haben und wie der Stand der Widerspruchsbearbeitung bzw. Klage ist?

Die Rechtsschutzmöglichkeiten der Gemeinden gegen die durch das Landesstatistikamt festgestellte amtliche Einwohnerzahl sind landesrechtlich unterschiedlich ausgestaltet. Während in den meisten Ländern ein Widerspruchsverfahren statthaft ist, ist in anderen direkt der Klageweg eröffnet. Zudem sind zum Teil erweiterte Anhörungsverfahren vorgesehen.

Laut einer Umfrage bei den Ländern haben derzeit 833 der bundesweit 11 194 Gemeinden Widerspruch gegen die Einwohnerzahl eingelegt, die ihr zuständiges Landesstatistikamt ihnen per Feststellungsbescheid auf der Grundlage der Ergebnisse des Zensus 2011 mitgeteilt hatte. 57 Kommunen haben bereits Klage eingereicht, insbesondere in den Ländern, in denen kein Widerspruchsverfahren besteht.

Der Bundesregierung liegen keine Informationen zum Stand der Widerspruchsbearbeitung bzw. zu den Klagen gegen Feststellungsbescheide von Länderbehörden vor.

6. Welche Kosten sind durch das Zensusverfahren für Bund, Länder und Kommunen veranschlagt worden, und welche Kosten sind real angefallen (Angaben bitte getrennt nach Bund, Ländern und Kommunen machen)?

Für die Durchführung der Vorbereitungsarbeiten nach dem Gesetz zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus einschließlich einer Gebäude- und Wohnungszählung 2011 und die Durchführung des Zensus 2011 nach dem ZensG 2011 wurde ein Gesamtbetrag von 703 Mio. Euro veranschlagt.

Dieser Betrag setzt sich, wie in der folgenden Tabelle dargestellt, zusammen:

	Bund	Länder
Zensusvorbereitung (Kalkulation 2007)	39	137
Zensusdurchführung (Kalkulation 2008)	44	483
Summe	83	620

Der Bund hat gemäß § 25 ZensG 2011 den Ländern für die Vorbereitung und Durchführung des Zensus 2011 eine Finanzausweisung in Höhe von 250 Mio. Euro gewährt.

In den für die Länder veranschlagten Beträgen sind die Kosten der Kommunen einbezogen.

Zu den real angefallenen Kosten für den Zensus 2011 kann zurzeit keine Aussage getroffen werden, zumal die Aufbereitung der Zensusergebnisse noch andauert und somit bisher keine abschließende Abrechnung der erforderlichen Aufwendungen, insbesondere bei den Landesbehörden, erfolgen kann.

7. Inwieweit treffen Aussagen zu, dass es „keinerlei verbindlichen Kontrollmechanismus für die Volkszählung“ gäbe (vgl. SPIEGEL ONLINE vom 19. August 2013)?

Die Bestimmungen des Zensusgesetzes 2011 sehen sowohl für den Prozess der Datenerhebung als auch für den der Datenauswertung eine Reihe von organisatorischen und methodischen Vorkehrungen vor, die sicherstellen, dass valide Einwohnerzahlen ermittelt werden.

Dazu gehören insbesondere Vollständigkeits- und Plausibilitätsprüfungen, Befragungen zur Klärung von Unstimmigkeiten sowie weitere statistikinterne Qualitätssicherungsmaßnahmen.

Was den im zitierten Artikel von „SPIEGEL ONLINE“ angesprochenen „einfachen relativen Standardfehler von höchstens 0,5 Prozent“ anbetrifft, so war

dem Gesetzgeber bei der Verabschiedung des ZensG 2011 bewusst, dass eine Stichprobenplanung für den Zensus 2011 dieses Genauigkeitsziel zwar anvisieren, aber naturgemäß nicht bereits vorweg die komplette Datenbasis nutzen kann, die erst mit dem Zensus zu gemeindespezifischen Informationen über die aktuellen Über- und Untererfassungen im Melderegister vorliegt. Die Stichprobenplanung konnte somit nur auf vorhandene Erkenntnisse aus dem Zensusstest und Simulationsrechnungen eines optimierten Stichprobenmodells im Stichprobenforschungsprojekt abgestellt werden.

Tatsächlich wurde nach den Berechnungen mit den aktuellen Zensusdaten festgestellt, dass für rund 63 Prozent der Gemeinden das angestrebte ambitionierte Präzisionsziel nicht erreicht wurde, in den meisten Fällen jedoch nur relativ knapp (für rund 92 Prozent der Gemeinden war der einfache relative Standardfehler nicht größer als 0,8 Prozent). Ein einfacher relativer Standardfehler von mehr als 0,5 Prozent impliziert keinesfalls, dass die für die Gemeinde ermittelte Einwohnerzahl falsch ist. Er bedeutet lediglich, dass die Unschärfe hinsichtlich Über- bzw. Untererfassungen im Melderegister etwas größer ausgefallen ist, als aus den Informationen, die für die Stichprobenplanung zur Verfügung standen, zu erwarten war. Diese Unschärfe besteht symmetrisch in beide Richtungen (nach oben und nach unten). Eine Senkung des Standardfehlers durch nachträgliche Maßnahmen, etwa durch eine Ergänzungsstichprobe, ist nicht möglich.

8. Welche Möglichkeiten haben Kommunen, Ergebnisse der Volkszählung auf ihre Richtigkeit hin zu überprüfen, angesichts der Tatsache, dass das Statistische Bundesamt die Herausgabe der Stichproben verweigert (vgl. Handelsblatt vom 19. November 2013)?

Einwände gegen die Richtigkeit der Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl können die Kommunen nur gegenüber dem zuständigen Landesstatistikamt erheben, das den Feststellungsbescheid erlassen hat. Je nach Landesrecht gibt es hier Anhörungs-, Widerspruchs- und Klageverfahren.

Im Übrigen haben sich die Landesstatistikämter mit den Kommunalen Spitzenverbänden im Vorfeld auf zusätzliche Informationen verständigt. So haben alle Kommunen zusammen mit dem Feststellungsbescheid ein Datenblatt erhalten, um das Zustandekommen der neuen Einwohnerzahl nachvollziehen zu können. Darüber hinaus wurde in einigen Ländern den Kommunen auf Antrag gemäß den gesetzlichen Regelungen im jeweiligen Landesverwaltungsverfahrensgesetz Einsicht in die Akten des Landesamtes gewährt.

Forderungen von einigen Kommunen nach Bereitstellung der Einzeldaten, z. B. aus der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis, oder nach Einsichtnahme in das Anschriften- und Gebäuderegister müssen von den Statistikämtern wegen der Verpflichtung zur statistischen Geheimhaltung zurückgewiesen werden. § 16 Absatz 1 des Bundesstatistikgesetzes schreibt vor, dass Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse, die für eine Bundesstatistik gemacht werden, geheim zu halten sind. So dürfen z. B. an die kommunalen Meldebehörden keine im Zensus 2011 erhobenen personenbezogene Daten zurückgemeldet werden (vgl. §§ 8 Absatz 2 Satz 3, 15 Absatz 2 Satz 3 und Absatz 2 Satz 2 ZensG 2011).

9. Wie ist es verfassungsrechtlich, insbesondere vor dem Hintergrund der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Artikels 28 Absatz 2 des Grundgesetzes, zu rechtfertigen, dass gegenüber den Kommunen die Herausgabe der Daten der Stichproben verweigert wird?

Im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren zum Zensusgesetz 2011 sind die einschlägigen Regelungen zum Statistikgeheimnis und zum Rückspielverbot an Verwaltungsbehörden eingehend auf Verfassungskonformität geprüft worden. Sie entsprechen den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts aus dem Volkszählungsurteil vom 15. Dezember 1983 (BVerfGE 65, 1). Die zuständigen Landesstatistikämter haben den betroffenen Gemeinden Einblick in die Methodik der Stichprobe (Stichprobenziehung und Hochrechnung) verschafft und dazu auch gemeindebezogene empirische Informationen im Datenblatt übermittelt. Es enthält u. a. – getrennt nach einzelnen Anschriftengrößenklassen – die Anschriftenzahl und die Zahl der gemeldeten Personen (sowohl in der Grundgesamtheit als auch in der Stichprobe) sowie die in der Stichprobe festgestellte Anzahl der existenten Personen, der mit einem Melderegistereintrag an der Anschrift korrespondierenden Personen, der melderechtlich nicht erfassten Personen (Melderegister-Untererfassungen) und der trotz Meldung nicht an der Anschrift wohnenden Personen (Melderegister-Übererfassungen).

Ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Herausgabe der Stichprobe wird auch nicht durch Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes (GG) vermittelt. Denn Artikel 28 Absatz 2 GG schützt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den Kernbereich (Wesensgehalt) der kommunalen Selbstverwaltung. Die Frage, wie der jeweilige Bevölkerungsstand einer Gemeinde für staatliche und zugleich kommunale Zwecke durch Statistische Ämter festgestellt wird, fällt nicht in diesen (Kern-)Bereich der Selbstverwaltungsgarantie (vgl. VG Cottbus, Urteil vom 27. Juni 2013, 1 K 951/10).

Außerhalb dieses Kernbereichs ist der Gesetzgeber befugt, das Selbstverwaltungsrecht näher auszugestalten und zu formen (BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 1987 – 2 BvR 826/83 –, BVerfGE 76, 107, juris, Rn. 37).

10. Wie ist es verfassungsrechtlich zu rechtfertigen, dass die Einwohnerzahl in Gemeinden unterschiedlicher Größenklassen nach unterschiedlichen Methoden ermittelt wurde (vgl. SPIEGEL ONLINE vom 19. August 2013)?

Die Anwendung differenzierter Verfahren für Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern und für Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern geht auf Erkenntnisse zurück, die beim Zensus 2001 gewonnen wurden. Dabei hatte sich insbesondere gezeigt, dass sich Übererfassungen und Untererfassungen in den Melderegistern – bei Gemeindegrößen unterhalb von 10 000 Einwohnern und ab 10 000 Einwohnern – unterschiedlich verteilen und in Abhängigkeit von der Gemeindestruktur verschieden häufig vorkommen (vgl. Bundestagsdrucksache 16/12219, S. 44).

Die Differenzierung beruht somit auf sachlichen Gründen. Sie steht damit im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nach der der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers in kommunalen Angelegenheiten lediglich insofern Grenzen gesetzt sind, als es für die Differenzierung eines einleuchtenden sachlichen Grundes bedarf (BVerfGE 49, 260; st. Rspr.).

