Bundesrat **Drucksache** **546/1/16**

21.10.16

Empfehlungen
der Ausschüsse

In - Fz - Wo

zu **Punkt …** der 950. Sitzung des Bundesrates am 4. November 2016

Entwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus einschließlich einer Gebäude- und Wohnungszählung 2021 (Zensusvorbereitungsgesetz 2021 - ZensVorbG 2021)

Der **federführende Ausschuss für Innere Angelegenheiten** (In),

der **Finanzausschuss** (Fz) und

der **Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung** (Wo)

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

In 1. Zum Gesetzentwurf allgemein

a) Der Bundesrat teilt die mit dem Gesetzentwurf zum Ausdruck gebrachte Auffassung der Bundesregierung, dass der Zensus national wie international ein wesentliches Fundament der amtlichen Statistik ist und dass die damit zu gewinnenden Basisdaten zur Bevölkerung, Erwerbstätigkeit und Wohnsituation eine unverzichtbare Grundlage sind, auf der die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entscheidungen und Planungen der EU, des Bundes, der Länder und der Kommunen aufbauen.

b) Aus Sicht des Bundesrates ist der Zensus 2021 damit ein Großprojekt von herausragender politischer, fachlicher und rechtlicher Bedeutung, das das bewährte föderale System der amtlichen Statistik vor besondere Herausforderungen stellt. Es bedarf hierbei insbesondere umfangreicher und frühzei-

…

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln
Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0720-2946

tiger innerstaatlicher organisatorischer und technischer Vorbereitungen sowie einer bestmöglichen Zusammenarbeit aller am Zensus beteiligten Akteure. Die Bewältigung dieser Herausforderungen ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Ländern, die ein offenes und kooperatives Zusammenwirken erfordert.

c) Der Bundesrat begrüßt, dass mit dem Gesetzentwurf eine unabdingbare Grundlage für die Vorbereitung des Zensus 2021 geschaffen wird. Im Einzelnen sieht er, insbesondere im Hinblick auf die vorgesehenen Vorgaben zur Zusammenarbeit von Bund und Ländern, aber noch erheblichen Überarbeitungsbedarf.

Der Bundesrat bewertet vor allem die in § 2 ZensVorbG-E vorgesehene Konzentration der Aufgaben und Verantwortlichkeiten beim Statistischen Bundesamt sowie bei dem im Aufbau befindlichen und über keine fundierten Erfahrungen verfügenden Informationstechnikzentrum Bund als problematisch. Im Fall der vorgesehenen Aufgabenkonzentration ergeben sich neue Schnittstellenprobleme, deren Umfang und Risiken derzeit kaum abgeschätzt werden können. Die in der Begründung des Gesetzentwurfs angeführten Schnittstellenprobleme beim Zensus 2011 sind dagegen aus Sicht des Bundesrates aus den Erfahrungen der statistischen Ämter der Länder beim Zensus 2011 vermeidbar.

d) Davon abgesehen obliegt es nach der grundgesetzlichen Kompetenzordnung (Artikel 83 f. GG) grundsätzlich den Ländern, Bundesgesetze als eigene Angelegenheit auszuführen. Eine vollständige Übernahme der IT-Kompetenzen durch den Bund würde die Länderkompetenzen aushöhlen. Dementsprechend obliegen auch die Durchführungsarbeiten zum Aufbau des im Gesetzentwurf geregelten anschriftenbezogenen Steuerungsregisters in der Praxis in wesentlichen Teilen den statistischen Ämtern der Länder. Diese haben damit zugleich erhebliche Kosten für den Aufbau des Steuerungsregisters zu tragen.

e) Aus Sicht des Bundesrates ist vor diesem Hintergrund die beim Zensus 2011 erfolgreich durchgeführte arbeitsteilige Aufgabenwahrnehmung grundsätzlich auch für den Zensus 2021 vorzusehen. Der Bundesrat bekräftigt in dem Zusammenhang seine bereits mit der Entschließung vom 17. Juni 2016 zum Ausdruck gebrachte Auffassung, dass die mit dem Zensus 2021 einhergehenden Herausforderungen allein durch einen arbeitsteiligen

sowie offenen und transparenten Umgang von Bund und Ländern gemeinsam zu bewältigen sind (vgl. BR-Drucksache 256/16 (Beschluss)).

f) Abschließend weist der Bundesrat darauf hin, dass es zur Schaffung von Planungssicherheit – entsprechend der bisherigen Staatspraxis und der nationalen und internationalen Bedeutung und Tragweite des Zensus sowie angesichts der auf die Länder mit der Durchführung des Zensus 2021 zukommenden erheblichen Kosten – zwingend erforderlich ist, dass der Bund den Ländern bereits im Rahmen der Vorbereitung des Zensus 2021 jedenfalls dem Grunde nach eine auskömmliche Finanzzuweisung zuerkennt. Die Länder behalten sich vor, die Höhe der Kostenforderung im Rahmen des Zensusanordnungsgesetzes zu präzisieren. Der Bundesrat fordert daher die Bundesregierung auf, umgehend in entsprechende Abstimmungsgespräche einzutreten.

In 2. Zu § 2 Absatz 1 ZensVorbG 2021

In § 2 Absatz 1 ist das Wort "Qualitätsstandards." durch die Wörter "Qualitätsstandards in Zusammenarbeit mit den statistischen Ämtern der Länder." zu ersetzen.

Begründung:

In § 2 Absatz 1 ZensVorbG 2021-E folgt der Gesetzentwurf der Neufassung von § 3 Absatz 1 Nummer 2 BStatG (Koordinierung und Qualitätssicherung) durch Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe cc des Gesetzes vom 21. Juli 2016 (BGBl. I S. 1768), weicht aber von der Formulierung im Bundesstatistikgesetz insoweit ab, als dort die Aufgabe der Qualitätssicherung dem Statistischen Bundesamt "in Zusammenarbeit mit den statistischen Ämtern der Länder" zugewiesen wird. Auf diese Ergänzung kann auch in § 2 Absatz 1 ZensVorbG 2021-E nicht verzichtet werden. Denn für die Durchführung des Zensus als Bundesstatistik durch die Länder besteht in Artikel 83 f. GG ein verfassungsrechtlich klar geregeltes Regime für Aufsichts- und Weisungsbefugnisse, die hier nicht in Betracht kommen. Auch § 2 Absatz 1 ZensVorbG 2021-E kann dem Statistischen Bundesamt keinerlei Weisungs- und Aufsichtsrechte gegenüber den Landesämtern einräumen, Qualitätssicherung kann vielmehr nur in Zusammenarbeit mit den statistischen Ämtern der Länder vorgenommen werden.

In 3. Zu § 2 Absatz 2 Satz 2 ZensVorbG 2021

In § 2 Absatz 2 Satz 2 sind die Wörter "einschließlich der" durch die Wörter "sowie die Durchführung der Erhebungen einschließlich der Entwicklung und des Betriebs einer" zu ersetzen.

Begründung:

Die Änderung dient der Klarstellung.

Nach der grundgesetzlichen Kompetenzordnung regeln die Länder in Bereichen, in denen sie Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen, die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren (Artikel 83 und 84 GG). Die Einrichtung von Erhebungsstellen und die Durchführung der Erhebungen gehört zum Kernbereich der Zuständigkeit der Länder bei der Durchführung des Zensus. Dementsprechend obliegt es den Ländern, die Anforderungen an die benötigten IT-Instrumente zur Unterstützung der Erhebungsstellen zu bestimmen sowie die entsprechende Software zu entwickeln und zu betreiben.

Fz, Wo 4. Zu § 7a - neu -, § 9 Absatz 1 ZensVorbG 2021

a) Nach § 7 ist folgender § 7a einzufügen:

"§ 7a

Bestand an Angaben zur Überprüfung der Daten zu den Auskunftspflichtigen für die Gebäude- und Wohnungszählung

Zur Überprüfung der Daten zu den Auskunftspflichtigen für die Gebäude- und Wohnungszählung werden folgende Merkmale zu den im Melderegister gemeldeten Einwohnerinnen und Einwohnern gespeichert:

1. Familienname, Geburtsname, Vornamen sowie
2. Geburtsdatum.

Die hierzu nach § 9 Absatz 1 Nummer 3 übermittelten Merkmale werden zum frühestmöglichen Zeitpunkt nach Abschluss der Überprüfung der zur Ermittlung der Auskunftspflichtigen für die Gebäude- und Wohnungszählung übermittelten Daten, spätestens jedoch zum 31. Dezember 2020 gelöscht."

b) § 9 Absatz 1 ist wie folgt zu ändern:

aa) Nach dem Wort "Steuerungsregisters" sind die Wörter "und für die Überprüfung der Daten zu den Auskunftspflichtigen für die Gebäude- und Wohnungszählung" einzufügen.

bb) In Nummer 2 ist der Punkt am Ende durch ein Komma zu ersetzen und folgende Nummer ist anzufügen:

"3. Familienname, Geburtsname, Vornamen, Geburtsdatum."

Begründung:

Die Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ) soll beim Zensus 2021 analog zum Zensus 2011 wieder als postalische Erhebung durchgeführt werden. Für diese Erhebung benötigen die statistischen Landesämter aktuelle und zustellfähige Eigentümerangaben. Dazu ist in einer möglichst frühen Projektvorbereitungsphase der bundesweite Abgleich der im Rahmen der GWZ-Vorbereitung übermittelten Eigentümerangaben aus dem Amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystem (ALKIS - § 8 Absatz 2 und 3 ZensVorbG 2021-E) und weiterer Datenquellen (zum Beispiel Daten der Grundsteuer- und/oder der Grundbuchstellen - § 12 Absatz 2 und 3 ZensVorbG 2021-E mit den Daten aus dem Melderegister (MR)) zur Ermittlung, Pflege und Aktualisierung dieser Eigentümerangaben notwendig. Ansonsten ist die Durchführung der GWZ-Eigentümerermittlung in den Ländern nicht effizient und kostenintensiver; die Länder würden dadurch mit erheblichen vermeidbaren Mehrkosten belastet. Durch die vorgeschlagene Änderung kann ein Datenabgleich in einer frühen Projektphase mit weniger Personal durchgeführt werden, da für die Arbeiten ein längeres Zeitfenster zur Verfügung steht.

Voraussetzung für einen ablauf- und kostenoptimalen Prozess ist eine eng begrenzte Ausweitung des Merkmalsumfangs der MR-Lieferung nach dem Zensusvorbereitungsgesetz 2021 (voraussichtlich am 12. November 2017). Zusätzlich zu der vorgesehenen Übermittlung der Anschriftenmerkmale ist die Übermittlung der Merkmale Familienname, Geburtsname, Vornamen und Geburtsdatum notwendig, damit den statistischen Landesämtern bereits zu Beginn der Haupterhebung beziehungsweise einer möglichen GWZ-Vorerhebung versandfähige Anschriften in hoher Qualität zur Verfügung stehen. Dabei ist selbstverständlich sicherzustellen, dass keine Beeinträchtigung schutzwürdiger Interessen erfolgt.

Zusammenfassend ist deshalb festzuhalten, dass im vorliegenden Gesetzentwurf die erforderlichen Merkmale für einen frühzeitigen Abgleich der GWZ-Eigentümerangaben mit den Daten aus der MR-Lieferung 2017 nicht enthalten sind. Deshalb ist auf dieser Basis erst mit der MR-Lieferung im Jahr 2020 ein Datenabgleich möglich. Aufgrund des dadurch relativ kleinen Zeitfensters für Zusammenführungs- und Standardisierungsarbeiten entstehen den

Ländern - je nach Ausgestaltung des Datenabgleichs - vermeidbare Mehrkosten in der Größenordnung von 11,5 bis 18,7 Millionen Euro. Neben diesen Zusatzkosten für die Länder dürften auch Zweifel an der Datenqualität aufkommen und vermeidbare Belastungen bei Bürgerinnen und Bürgern entstehen, wenn zum Beispiel wegen Zeitdrucks ohne zusätzliche Recherchen verstorbene Personen oder Personen mit nicht vollständigen Namensangaben häufiger angeschrieben werden; letzten Endes wäre auch mit einem nicht notwendigen Imageverlust der Amtlichen Statistik zu rechnen.

Die Einfügung des neuen § 7a ZensVorbG 2021-E ist eine Folgeänderung. Da die gemäß der neuen Nummer 3 in § 9 Absatz 1 ZensVorbG 2021-E übermittelten Merkmale lediglich für den frühzeitigen Abgleich mit den GWZ-Eigentümerdaten benötigt werden, ist eine Löschung zu einem frühen Zeitpunkt vorzusehen.

In, Wo 5. Zu § 8 Absatz 3 Nummer 2 ZensVorbG 2021)

In § 8 Absatz 3 Nummer 2 ist das Wort "Anschrift." durch die Wörter "Anschrift, soweit vorhanden." zu ersetzen.

Begründung:

Die Anschriften der Eigentümer und Eigentümerinnen werden in Sachsen-Anhalt im Amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystem (ALKIS®) nicht vollständig nachgewiesen. Es ist daher sicherzustellen, dass im Liegenschaftskataster kein zusätzlicher Erfassungsaufwand entsteht.

In 6. Zu § 9 Absatz 1 Nummer 3 - neu - ZensVorbG 2021

§ 9 Absatz 1 ist wie folgt zu ändern:

a) In Nummer 2 ist der Punkt am Ende durch ein Komma zu ersetzen.

b) Folgende Nummer ist anzufügen:

"3. Ordnungsmerkmal der Meldebehörde."

Begründung:

Gemäß § 9 ZensVorbG 2021-E übermitteln die Meldebehörden den statistischen Ämtern der Länder für den Aufbau des Steuerungsregisters für alle im Melderegister gemeldeten Einwohnerinnen und Einwohner die gegenwärtige Anschrift und den Status der Wohnung. Die statistischen Ämter der Länder

überprüfen die Daten auf Vollständigkeit und Vollzähligkeit. Sind an einer Anschrift mehr als eine Person gemeldet, ist die Anschrift in der Häufigkeit der dort gemeldeten Personen zu übermitteln. Aufgrund der in § 9 Absatz 1 ZensVorbG 2021-E vorgesehenen Merkmale kann eine Prüfung auf Vollständigkeit und Vollzähligkeit nur unzureichend erfolgen. Die Möglichkeit der Prüfung wird durch die Übermittlung des Ordnungsmerkmals der Meldebehörde erheblich verbessert und vereinfacht, da in der Meldebehörde für jede im Melderegister gespeicherte Person ein eigenes Ordnungsmerkmal vergeben wird. Die Übermittlung und Verwendung des Ordnungsmerkmals ist nach § 4 Absatz 3 BMG zulässig.

In 7. Zu § 10 Absatz 2 Satz 3, 5, 7 - neu - und Satz 8 - neu- ZensVorbG 2021

§ 10 Absatz 2 ist wie folgt zu ändern:

a) In Satz 3 und Satz 5 ist jeweils das Wort "Anschriftenbereiche" durch das Wort "Anschriften" zu ersetzen.

b) Folgende Sätze sind anzufügen:

"Soweit die Prüfungen nach Satz 3 und 4 zu keinem Ergebnis führen, können die statistischen Ämter der Länder zur Klärung der verbleibenden Anschriften eine schriftliche Erhebung bei den in § 7 bezeichneten Personen oder Begehungen durchführen. Eine Begehung im Sinne des Satzes 7 ist die Inaugenscheinnahme der Liegenschaft vom öffentlichen Straßenraum oder vom öffentlich zugänglichen Grundstücksteil."

Begründung:

Beim Zensus 2011 hat es sich nicht bewährt, Anschriftenbereiche zur Prüfung an die datenliefernden Stellen zurückzumelden. In der Regel bestehen Probleme in der Datenqualität nicht aufgrund mangelnder Vollzähligkeit der Daten, sondern aufgrund mangelnder Interplausibilitäten (zum Beispiel Abgrenzbarkeit einzelner Anschriften). Aus diesem Grund ist die Formulierung in § 10 Absatz 2 ZensVorbG 2021-E dahingehend zu ändern, dass eine Übermittlung zur Klärung von Einzelanschriften an die entsprechenden Stellen ermöglicht wird. Dies entlastet vor allem auch die Kommunen, da sie deutlich weniger Daten überprüfen müssen.

Ein Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Rückspielverbot sowie die statistische Geheimhaltung liegt nicht vor, wenn ausschließlich Anschriftendaten (Straße, Hausnummer, Hausnummernzusatz, Postleitzahl, Ort) an kommunale Stellen zur Prüfung übermittelt werden. Allein aufgrund dieser Angaben lassen sich keine Rückschlüsse auf persönliche und sachliche Verhältnisse eines ein-

zelnen Betroffenen ziehen (vgl. die Regelung in § 16 Absatz 1 Satz 2 Nummer 4 BStatG, nach der Einzelangaben, die dem Einzelnen nicht zuzuordnen sind, nicht geheimhaltungsbedürftig sind und daher an Dritte übermittelt werden dürfen).

Für die Überprüfung auf Korrektheit der Anschriften, Vorhandensein von Wohnraum und Schlüssigkeit der zusammengeführten Daten werden mehrere Quellen verwendet. Bei sich widersprechenden oder unklaren Angaben muss analog zu § 14 Absatz 3 ZensG 2011 die Möglichkeit bestehen, diese durch primärstatische Prüfungen (Befragung der Auskunftspflichtigen und/oder Inaugenscheinnahme durch Begehung) zu klären; deshalb ist eine Ergänzung des § 10 Absatzes 2 ZensVorbG 2021-E notwendig. Eine gesetzliche Regelung ist erforderlich, um die beim Zensus 2011 bewährten Prüfschritte auch für den Zensus 2021 zu ermöglichen und die Qualität des aufzubauenden Steuerungsregisters dadurch zu sichern.

In 8. Zu § 12 Absatz 4 - neu - ZensVorbG 2021

Dem § 12 ist folgender Absatz anzufügen:

"(4) Die statistischen Ämter der Länder dürfen Anschriften, für die noch keine Auskunftspflichtigen ermittelt werden konnten, den in Absatz 2 und § 8 Absatz 2 genannten Stellen übermitteln. Diese Stellen wirken bei der Ergänzung der Anschriften um die Daten der Auskunftspflichtigen mit."

Begründung:

Führen die Datenübermittlungen gemäß § 8 Absatz 2 sowie § 12 Absatz 2 und 3 ZensVorbG 2021-E für einzelne Anschriften nicht zur Ermittlung eines Auskunftspflichtigen für die Gebäude- und Wohnungszählung, sollen die statistischen Ämter der Länder für diese ungeklärten Anschriften weitere Datenquellen nutzen dürfen.

Die Regelung soll eine Übermittlung von einzelnen Anschriften an die Stellen ermöglichen, die Daten zu Auskunftspflichtigen zur Gebäude- und Wohnungszählung vorhalten. Die Mitwirkung dieser Stellen umfasst nur die Übermittlung von Daten zu den noch ungeklärten Anschriften und nicht die Übermittlung eines Komplettdatenbestandes.

Ein Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Rückspielverbot sowie die statistische Geheimhaltung liegt nicht vor, wenn ausschließlich Anschriftendaten (Straße, Hausnummer, Hausnummernzusatz, Postleitzahl, Ort) an kommunale Stellen zur Prüfung übermittelt werden. Allein aufgrund dieser Angaben lassen sich keine Rückschlüsse auf persönliche und sachliche Verhältnisse eines einzelnen Betroffenen ziehen (vgl. die Regelung in § 16 Absatz 1 Satz 2 Nummer 4 BStatG, nach der Einzelangaben, die dem Einzelnen nicht zuzuordnen sind,

nicht geheimhaltungsbedürftig sind und daher an Dritte übermittelt werden dürfen).

In 9. Zu § 15 Absatz 1 Satz 2 - neu - ZensVorbG 2021

Dem § 15 Absatz 1 ist folgender Satz anzufügen:

"Soweit es für methodische Untersuchungen, Analysen oder Auswertungen notwendig ist, ist den statistischen Ämtern der Länder bei Zustimmung der beteiligten Länder ein Zugriff über den jeweiligen Zuständigkeitsbereich hinaus zu gewähren."

Begründung:

Die Formulierung des vorliegenden Gesetzentwurfs lässt die Interpretation zu, dass ausschließlich das Statistische Bundesamt berechtigt ist, länderübergreifende Daten zu nutzen und nicht verpflichtet werden kann, den statistischen Ämtern der Länder unter bestimmten Voraussetzungen den Zugriff auf den Gesamtdatenbestand zur Verfügung zu stellen. Vor diesem Hintergrund soll sichergestellt werden, dass bei Zustimmung der betroffenen Länder – wie bisher üblich – der Zugriff auf einen länderübergreifenden Datenbestand gewährt wird, wenn dies für methodische Untersuchungen, Analysen oder Auswertungen notwendig ist.

In 10. Zu § 16 Absatz 5 - neu - ZensVorbG 2021

Dem § 16 ist folgender Absatz anzufügen:

"(5) Die Absätze 1 bis 4 finden keine Anwendung, solange und soweit die Daten zur Überprüfung der Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen auf der Grundlage des Zensus 2021 von Gebietskörperschaften in konkreten Rechtsbehelfsverfahren erforderlich sind; im Übrigen sind die Daten zu sperren."

Begründung:

Die Ergänzung ist notwendig, da durch die Löschungsvorschriften des § 16 ZensVorbG 2021-E das Recht der von den ihre Einwohnerzahlen feststellenden Bescheiden betroffenen Gebietskörperschaften auf effektiven Rechtsschutz vereitelt werden könnte. Die Ausgestaltung der Löschungsregelungen zum Teil

als Sollvorschriften ist – auch angesichts der Gesetzesbegründung vor allem zu § 16 Absatz 1 ZensVorbG 2021-E – nicht ausreichend, um diesem Recht der Gebietskörperschaften ausreichend Geltung zu verschaffen.

Ohne den ergänzenden Absatz würden Datenlöschungen möglicherweise vor Abschluss der Überprüfungen der auf Grundlage des Zensus 2021 festgestellten amtlichen Einwohnerzahlen erfolgen, obwohl nicht ausgeschlossen werden könnte, dass auch die aufgrund des ZensVorbG 2021 erhobenen Daten für verwaltungsbehördliche wie gerichtliche Überprüfungen erforderlich sein könnten.