

Informationen zum Zensus 2011

Liebe Grüne KommunalpolitikerInnen,

Im Jahr 2011 wird in Deutschland – wie in allen andern Mitgliedstaaten der Europäischen Union – eine Volks-, Gebäude- und Wohnungszählung stattfinden, der sogenannte Zensus 2011. In vielen Kommunen finden derzeit die Vorbereitungen für die Durchführung statt. Ich will mit diesem Infoblatt kurz auf einige Punkte zum Zensus 2011 eingehen.

Die letzte Zählung dieser Art datiert im früheren Bundesgebiet aus dem Jahr 1987. Prinzipiell wird von Statistikern wie auch von Datenschützern ein neuer Zensus befürwortet. Wir brauchen Planungsdaten sowohl für die Wohnungspolitik als auch für eine gerechte Finanzverteilung. Ohne belastbare Daten geht das nicht.

Das Erhebungskonzept des Zensus 2011 sieht eine weitgehend registergestützte Durchführung vor. D.h. es wird auf vorhandene Daten aus den Melderegistern zurückgegriffen. Das ist für die Betroffenen deutlich schonender, als eine direkte Befragung. Es gibt aber eine Stichprobenbefragung bei 10% der Bevölkerung. Anders als bei früheren Volkszählungen wird es daher keine Befragung aller Bundesbürger geben.

Da gerade die registergestützte Durchführung in erheblichem Maße auf die Mitwirkung der Kommunen angewiesen ist, sollen im Folgenden der Zeitplan der in den nächsten Monaten auf die Kommunen zukommenden Aufgaben kurz skizziert werden.

Erhebungsablauf und Aufgaben der Kommunen

Der Ablauf des Zensus 2011 lässt grob in die Vorbereitungsphase und die Durchführungsphase gliedern. Die im Zuge der Vorbereitung notwendigen Arbeitsschritte sind im Zensusvorbereitungsgesetz vom 8. Dezember 2007 gesetzlich geregelt (BGBl. I S. 2808). Da hiernach die zentrale Aufgabe im Rahmen der Zensusvorbereitung, der Aufbau eines Anschriften- und Gebäuderegisters, bereits im Gange bzw. so gut wie abgeschlossen ist, soll vorliegend vor allem der Zeitplan der unmittelbaren Zensusvorbereitung und der Zensusdurchführung dargestellt werden:

- Ab November 2010 sollen in den Landkreisen und kreisfreien Städten örtliche Erhebungsstellen eingerichtet werden. Bereits jetzt beklagen Kommunen unzureichende Basiszuweisungen für die Einrichtung dieser Stellen.
- Seit September 2010 findet durch das Statistische Bundesamt die Ziehung der Haushaltsstichprobe statt und anschließend erfolgt durch die örtlichen Erhebungsstellen die Zuordnung der Erhebungsbeauftragten zu Auswahlbezirken und deren Schulung.
- Zur Vorbereitung der Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ) erhalten die Gebäude und Wohnungseigentümer seit Oktober 2010 Vorinformationen (inklusive einer Vorerhebung von Organisationsmerkmalen). Der Versand der Erhebungsunterlagen der GWZ erfolgt bundesweit zentral ab April 2011.
- Zum Zensusstichtag 09.05.2011 werden durch Erhebungsbeauftragte der örtlichen Erhebungsstellen die Haushaltsstichprobe und die Befragung in den Sonderbereichen durchgeführt. Die Dauer der Erhebung soll max. 6 Wochen betragen. Bis Mai 2012 sind das Mahnverfahren sowie die Klärung von Problemfällen vorgesehen.
- Innerhalb von maximal 6 Monaten sollen erste grobe Daten zur Bevölkerungsstruktur vorliegen. Weitere Auswertungen u. a. mit Eckdaten zum Wohnungsbestand werden für den 30.11.2012 erwartet. Die endgültigen Ergebnisse werden Mitte 2013 zur Verfügung stehen.

Erweiterungen im Gesetzgebungsverfahren

Die Regierungsvorlage sah eine 1:1-Umsetzung der EU-Zensusverordnung vor. Dieses Ziel wurde dann aber im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens aufgegeben. So ist z.B. die Abfrage der Religionszugehörigkeit in der EU-Zensusverordnung¹ nicht vorgesehen. Sowohl die Kirchen als auch der Bundesrat hatten sich jedoch für eine solche Abfrage, wie es sie auch bei der letzten Volkszählung in der Bundesrepublik im Jahr 1987 gegeben hat, eingesetzt. Kirchen und Bundesrat haben sich durchgesetzt, obwohl die Experten insgesamt auf breiter Front dagegen waren, das Merkmal der Religionszugehörigkeit in den Fragenkatalog aufzunehmen. So sieht der Bundesbeauftragte für den Datenschutz, Peter Schaar, keinerlei Notwendigkeit diese Daten zu erfassen, ob freiwillig oder verpflichtend. Auch bei der Abfrage nach dem Migrationshintergrund kam es im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens zu einer zeitlichen Erweiterung im Vergleich zu den Vorgaben der EU-Zensusverordnung. Auf Initiative des Bundesrates bzw. nach Bund-Länder-Verhandlungen kam es in der Schlussphase des Gesetzgebungsverfahrens zu einer Anhebung des Stichprobenumfangs bei der Haushaltsbefragung von 8% auf 10%. Auch hier muss man fragen: Ist das erforderlich? Eine hundertprozentig exakte Aussage kann und will man nicht treffen, sonst müsste man 100% der Bürger befragen. Die Erweiterung der zu erfragenden Datensätze über die EU Richtlinie hinaus haben wir stets kritisiert und als unnötig erachtet. Genauso wie die Heraufsetzung der Stichprobe von 8 auf 10%.

Datenschutzrechtliche Probleme

Die Grünen im Europäischen Parlament haben der EU-Verordnung zugestimmt, aber erst nachdem sie erhebliche Verbesserungen im Datenschutz erzielt hatten. Die Grünen im Bundestag haben dem ZensG insbesondere aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht zugestimmt, da zu viele Datensätze erhoben werden und die Befragung in Sonderbereichen (Gefängnissen) nicht streng anonymisiert erfolgt. Das hat auch der Bundesdatenschutzbeauftragte kritisiert.

¹ VERORDNUNG (EG) Nr. 763/2008 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 9. Juli 2008 über Volks- und Wohnungszählungen

Antwortpflichten und Sanktionen

Für die Erhebungen besteht nach dem § 18 Abs. 1 ZensG Auskunftspflicht. Einige Ausnahme: Bei der Frage nach der Religionszugehörigkeit wird nur die Zugehörigkeit zu den anerkannten Religionsgemeinschaften verpflichtend abgefragt; die Auskunft über andere Religionen ist freiwillig.

Im Falle des Verstoßes gegen die Auskunftspflicht sieht das ZensG selbst zwar keine Rechtsfolgen wie Buß- oder Zwangsgeld vor. Allerdings steht das ZensG in engem Zusammenhang zu dem Bundesstatistikgesetz (BstatG). Nach § 23 BStatG gilt die vorsätzliche oder fahrlässige Auskunftsverweigerung als Ordnungswidrigkeit, die mit einer Geldbuße geahndet werden kann.

Nach § 23 Abs. 3 BstatG kann die Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße bis zu 5000 Euro geahndet werden. Für den Zensus 2011 ist mit einem Zwangsgeld in Höhe von 250 Euro für nicht auskunftsberreite Einzelpersonen zu rechnen. Immobilienbesitzer von größeren Immobilien müssen mit einem vierstelligen Zwangsgeld rechnen. Schätzungen zufolge erteilen zwischen 0,05% und 0,02% der befragten Personen keine Auskunft. Zur Deckung erhalten die Kommunen 355,45 Euro je Gerichtsverfahren, das gegen Auskunftspflichtige geführt wird. Widerspruch und Anfechtungsklage haben gegen die Aufforderung zur Auskunftserteilung keine aufschiebende Wirkung.

Handlungsspielraum für die Kommunen

Die Gemeinden mit mindestens 30 000 Einwohnerinnen und Einwohnern und die Landkreisen sind zur Durchführung des Zensus 2011 und zur Einrichtung von örtlichen Erhebungsstellen verpflichtet (§ 2 Nds. AG ZensG 2011).

Ein Spielraum, auf die Abfrage bestimmter kritischer Merkmale, wie z.B. die Religionsfreiheit, zu verzichten bzw. bei einer Verweigerung einer Antwort auf die Rechtsverfolgung zu verzichten, besteht für die Kommunen nicht; das gleiche gilt für die Befragung der Personen in den Sonderbereichen. Die Antwortpflicht ergibt sich unmittelbar aus dem ZensG bzw. dem BStatG, so dass weder auf Landes- noch auf Kommunaler Ebene ein Spielraum verbleibt. Bei den nicht anerkannten Religionsgemeinschaften besteht keine Antwortpflicht. Darum sollten Kommunen

unbedingt drauf achten, dass die Erhebungsbeauftragten bei der direkten Befragung im Gespräch mit den Bürgerinnen und Bürgern ausdrücklich auf die Freiwilligkeit der Angabe hinweisen. Auch im Falle der selbständigen schriftlichen Beantwortung der Erhebungsunterlagen durch die Bürgerinnen und Bürger, sollte z.B. in einem gesonderten Begleitschreiben ausdrücklich auf die Freiwilligkeit hingewiesen werden.

Kosten

Über die Kosten gibt es erhebliche Unklarheiten. Die Erhebung kostet den Bund laut Bundesregierung über 527,8 Millionen Euro. Nach neuesten Schätzungen geht der Innenausschuss des Bundestags sogar von 750 Millionen Euro aus. Die Kosten für Niedersachsen sind zuletzt mit 73 210 000 Euro für die Ausführung des Zensusgesetzes 2011 kalkuliert. Die Kommunen erhalten eine zusätzliche Finanzzuweisung durch das Land für die Durchführung in Höhe von 9 559 320 Euro. Inwieweit die festgesetzten Kostensätze ausreichen ist unklar. Sollten die Zuweisungen des Landes für den zu tragenden Aufwand durch die Kommunen nicht ausreichen, können diese auf gerichtlichem Wege die realen Kosten für die Erhebungsstellen einklagen. Allein durch die vom Bund festgesetzte Erhöhung der Stichprobe entsteht ein erheblicher vermeidbarer Aufwand. Fraglich ist, ob dieser Aufwand wirklich notwendig ist, da die EU – Verordnung die die Grundlage für den Zensus ist den Umfang der Stichprobe nicht vorgibt.

Position der Landtagsfraktion

Die Grüne Landtagsfraktion hat in der Debatte um das Nds. Zensusdurchführungsgesetz stets kritisiert:

- Den Umfang der Datensätze die abgefragt werden,
- den zu hohen Stichprobenumfang,
- die vielfachen Problem der Abfrage in sogenannten Sonderbereichen
- und die unzulänglichen Abschottungsvorschriften für die örtlichen Erhebungsstellen, die die personellen, organisatorischen und räumlichen Maßnahmen von anderen Organisationseinheiten der Kommunalverwaltung regeln. (Datensicherheit)

Trotz dieser nicht unerheblichen Kritikpunkte haben wir das Gesetz und die Durchführung nicht grundsätzlich abgelehnt, sondern haben uns enthalten, denn die generelle Notwendigkeit eines aktualisierten Zensus wird auch von uns nicht bestritten. Der Landesdatenschutzbeauftragte hatte gegen das Landesgesetz, das ja nur ein Umsetzungsgesetz des Bundes ist, keine Bedenken. Das gleiche gilt für den kompetenten Gesetzes- und Beratungsdienst des Landstages.

Erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gibt es – anders wie bei der Volkszählungsdebatte von 1983 gegen diesen Zensus in meinen Augen nicht, auch wenn der AK Vorratsdatenspeicherung gegen das Verfahren verschiedene Rechtsbedenken geäußert hat.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Verfassungsbeschwerde gegen das Zensusgesetz 2011 mit Beschluss vom 21. September 2010 – 1 BvR 1865/10 – aus formalen Gründen nicht zur Entscheidung angenommen.

Für weitere Fragen bei Problemen zum Zensus 2011 stehe ich natürlich gerne zu Verfügung

Ralf Briese

Innenpolitischer Sprecher

B90/Die Grünen Niedersachsen