

Drucksache 149/2018

Verfasser: Marcello Lallo
Telefon: 07159/924-127
Aktenzeichen: 065.03
Datum: 14.12.2018

Beratungsfolge	Behandlung	am	Zuständigkeit
Verwaltungsausschuss Gemeinderat	öffentlich öffentlich	14.01.2019 28.01.2019	Vorberatung Beschlussfassung

Zensus 2011: Rücknahme der Klage

Anlage 1 - Leitsätze des BVerfGE vom 19.09.2018 zu den Zensusanträgen von Berlin und Hamburg

Beschlussvorschlag:

1. Die Klage gegen den Zensusbescheid 2011 beim Verwaltungsgericht Stuttgart wird zurückgezogen.
2. Es wird an den Landtag Baden-Württemberg appelliert beim Zensus 2021 zuzulassen, dass Städte und Gemeinden ab 10.000 Einwohnern eine eigene Erhebungsstelle einrichten können.

gez.
Wolfgang Faißt
Bürgermeister

Sachdarstellung:

Zensus 2011

Mit Bescheid des Statistischen Landesamtes vom 21.06.2013 wurde für die Stadt Renningen aufgrund der Ergebnisse des Zensus 2011 zum 09.05.2011 eine amtliche Einwohnerzahl (Einwohner mit alleiniger Wohnung bzw. Hauptwohnsitz in der Stadt Renningen) von **16.720** Personen festgestellt. Die auf Grundlage dieses Zensus fortgeschriebene Einwohnerzahl betrug zum Stand 31.12.2011 **16.758** Personen.

Die fortgeschriebene amtliche Einwohnerzahl der Stadt Renningen aufgrund der Ergebnisse der letzten Volkszählung aus dem Jahre 1987, die bislang Grundlage war, betrug zum Stand 31.12.2011 **17.365** Personen. Die durch den Zensus ermittelte neue Einwohnerzahl liegt somit zum 31.12.2011 um **607** Personen niedriger. Der Zensus stellt die Grundlage für die Bevölkerungsfortschreibung in der Zukunft dar und führt deshalb zu einer dauerhaft niedrigeren Einwohnerzahl.

Zum Vergleich: Das Melderegister der Stadt Renningen weist zum 09.05.2011 eine Einwohnerzahl von **16.923** Personen aus (+203 Personen gegenüber Zensusergebnis).

Dagegen hat die Stadt Renningen Widerspruch eingelegt und gegen den ablehnenden Widerspruchsbescheid gemeinsam mit 143 anderen Kommunen in Baden-Württemberg Klage beim Verwaltungsgericht erhoben (GR 19.05.2014, GR-DS Nr. 57/2014). Weil die Stadtstaaten Berlin und Hamburg direkt das BVerfG anrufen können, haben sie beantragt, dass die in Streit stehende Gesetzgebung des Bundes für den Zensus 2011 mit dem Grundgesetz unvereinbar ist. Die Verfahren bei den Verwaltungsgerichten haben so lange geruht.

Das BVerfG hat nun den Projekt- und Prognosecharakter des Zensus 2011 hervorgehoben und in seiner Entscheidung berücksichtigt (Ziff. 3 der Leitsätze) und das Gesetz als verfassungsgemäß beurteilt. Das vollständige Urteil umfasst 124 Seiten. „Lediglich im Gesetzesvollzug nachträglich erkennbar gewordene Zweifel an der Eignung eines Verfahrens können für die Zukunft etwa Vorkehrungen in Gestalt einer wissenschaftlichen Begleitung oder Evaluation des Gesetzesvollzuges erforderlich machen.“

Der Städtetag rät daher Zensusklagen vor den Verwaltungsgerichten zurückzuziehen, sofern sie sich ausschließlich auf den Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieser Gesetzgebung stützen. Die Stadt Renningen hat auch weitere Gründe aufgeführt, die auf der verwaltungspraktischen Zensusumsetzung bzw. Fehlern bei der Erhebung von Einwohnern beruhen. Solche Gründe sind von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht berührt. Allerdings haben diese Klagen wenig Aussicht auf Erfolg, da eine Beweisführung trotz fehlenden Zugriffs auf Erhebungsergebnisse eigentlich unmöglich ist.

Daher empfiehlt die Verwaltung die Klage beim Verwaltungsgericht Stuttgart zurück zu ziehen. Dies werden voraussichtlich auch die anderen 143 Kommunen tun.

Zensus 2021

Allerdings kommt es beim nächsten Zensus 2021 und allen folgenden auf die Qualität der Erhebung an. Dies gilt vor allem bei der Stichproben-Methode umso mehr.

Dies soll nachstehend verdeutlicht werden.

Der Gesetzgeber hat beim Zensus 2011 zwei unterschiedliche Erhebungsmethoden festgelegt und diese haben bei den Städten und Gemeinden unter und über 10.000 Einwohner sehr auffällige Abweichungen verursacht.

Im Landesdurchschnitt sollen durch den Zensus die Städte und Gemeinden über 10.000 Einwohnern mit bis zu 1,6 % ein 8 x größeres Einwohner-Minus haben als die Orte unter 10.000 Einwohnern mit bis zu 0,2 %. Der Landesdurchschnitt lag bei -0,48 %.

Bis 10.000 Einwohnern war es bei der Gebäudeerhebung als Vollerhebung nur eine (!) Frage nach der Zahl der Personen im Gebäude. Bei evtl. Abweichungen der genannten Personenanzahl zum Melderegister wurde jeweils einzeln nachgefragt.

Ab 10.000 Einwohnern war es eine Stichprobenerhebung mit durchschnittlich nur 10 % der Haushalte und dabei hatten die Haushalte **pro Person** einen Fragebogen mit 45 (!) umfangreichen Fragen auszufüllen.

Extrem auffallend war, dass die Städte und Gemeinden lt. Zensus exakt ab 10.000 Einwohner in sehr großer Anzahl weit überdurchschnittliche Verluste haben sollen. Dies belegt die Auswirkungen des gewählten Stichprobenverfahrens, das beim Zensus 2011 bei Kommunen ab 10.000 Einwohner angewandt worden ist.

Unter 10.000 Einwohnern wurden in den bewohnten Einfamilienhäusern durch Erhebungsbeauftragte Anfang 2012 nachgefragt, wenn die Angaben im Melderegister mit der bei einer Frage anzugebenden Personenanzahl lt. Gebäude- und Wohnungszählung (das war de facto eine Vollerhebung) nicht identisch waren. Die Ergebnisse wurden korrigiert. Eine Hochrechnung ist nicht erfolgt. Das ist natürlich eine relativ exakte Methode und damit letztlich auch die Erklärung, warum die Kommunen bis 10.000 Einwohnern geringe und die Kommunen ab 10.000 Einwohnern so auffallend große negative Einwohnerzahl-Differenzen haben sollen.

Sehr nachteilig war auch der sehr umfangreiche und komplizierte Fragebogen bei den für die Stichprobe ausgewählten rd. 10 % der Haushalte wie der folgende Vorgang belegt:

Der Fragebogen „Haushaltsbefragung“ beinhaltet 46 Fragen, wovon 45 Fragen pro Person ausgefüllt werden mussten. Wie Erfahrungen im Zuge der intensiven Diskussion über den weit überdurchschnittlichen Einwohnerverlust gezeigt haben, wurde konkret mitgeteilt, dass manche der Stichprobenhaushalte das Ausfüllen der umfangreichen Fragebögen nicht für alle Haushaltsmitglieder durchgeführt haben. Der Aufwand war zu groß und Ihnen war nicht bekannt, dass jeder ausgefüllte Fragebogen für eine hier wohnende Person als Einwohner der Stadt Renningen gezählt wird und Differenzen zum Melderegister 10-fach multipliziert werden.

Dies war auch sehr missverständlich bzw. unpräzise im Zensus-Fragebogen formuliert:

„Zweck der Erhebung: Die Haushaltsbefragung dient einerseits der Qualitätssicherung der registergestützt ermittelten Einwohnerzahl. Andererseits dient die Haushaltsbefragung auch der Erhebung von Zensusmerkmalen, die nicht aus Verwaltungsregistern gewonnen werden können. Es besteht Auskunftspflicht, mit Ausnahme der Frage 8. Die Beantwortung der Frage 8 ist freiwillig.“

Richtig wäre gewesen, deutlich darauf hinzuweisen, dass es nicht nur um eine „Qualitätssicherung“, sondern wirklich um die sehr wichtige, konkrete Einwohnerzahl geht und jede hier wohnende Person aufgrund der Zensus-Methodik dabei sogar eine 10-fache Auswirkung hat. Das ist leider nicht geschehen.

Einwohnerverluste haben für die betroffenen Kommunen erhebliche finanzielle Weniger-Einnahmen von rd. 800 € pro Einwohner und Jahr zur Folge. Auch wenn diese im Finanzausgleich durch eine nachträgliche Übergangsregelung 2014 und 2015 etwas abgefedert und erst ab 2016 die neuen Einwohnerzahlen voll berücksichtigt wurden und zudem durch die FAG-2-Jahres-Systematik nach zwei Jahren teilweise ausgeglichen werden.

Forderung: Eigene Erhebungsstelle künftig ab 10.000 Einwohnern zulassen

Die geschilderte Problematik verdeutlicht, dass die Arbeit der Erhebungsstelle von maßgebender

Bedeutung für die Qualität des Zensus ist. Beim Zensus 2011 waren die Erhebungsstellen aufgrund des Landesgesetzes für Kommunen bis 30.000 Einwohner beim Landratsamt eingerichtet. Bei der Volkszählung 1987, das war noch eine Vollerhebung, durften eigene Erhebungsstelle eingerichtet werden.

Der Gemeindetag und Städtetag Baden-Württemberg, werden sich dafür einsetzen, dass bei künftigen Erhebungen auch Kommunen ab 10.000 Einwohner eine eigene Erhebungsstelle einrichten dürfen. Selbstverständlich muss eine eigene Erhebungsstelle wie schon 1987 aus Datenschutzgründen von der Stadtverwaltung räumlich, personell und organisatorisch völlig abgeschottet sein.

gez.
Marcello Lallo
Leitung Fachbereich 1
-Bürger und Recht-