

**Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG
Entwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus
einschließlich einer Gebäude- und Wohnungszählung 2021 –
Zensusvorbereitungsgesetz 2021 (NKR-Nr. 3821)**

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des Regelungsvorhabens geprüft.

I Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger	Keine Auswirkungen
Wirtschaft	Keine Auswirkungen
Verwaltung	
Bund	
Einmaliger Erfüllungsaufwand:	115 Mio. EUR
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	Keine Auswirkungen
Länder und Kommunen	
Einmaliger Erfüllungsaufwand:	145,9 Mio. EUR
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	Keine Auswirkungen
1:1-Umsetzung von EU-Recht	Das Regelungsvorhaben dient u.a. der Umsetzung einer EU-Verordnung. Dem NKR liegen keine Anhaltspunkte vor, dass seitens der Bundesregierung von einer 1:1-Umsetzung abgewichen wurde.

Das Ressort hat die Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand quantifiziert und ausreichend nachvollziehbar dargestellt. Der Nationale Normenkontrollrat macht insofern keine Einwände gegen die Darstellungen der Gesetzesfolgen im vorliegenden Regelungsvorhaben geltend.

Gleichwohl weist er mit Nachdruck darauf hin, dass aus seiner Sicht Lösungsalternativen zur Durchführung des Zensus bestehen, die vom Ressort nicht ausreichend dargestellt wurden. So zeigen Beispiele andere Länder, dass registergestützte Auswertungen deutlich günstiger gestaltet werden können, wenn zentrale, harmonisierte Melde- sowie Gebäude- und Wohnungsregister zur Verfügung stehen. Anstatt mit erheblichem Aufwand dezentrale, qualitativ unzureichende Datenbestände zusammenzuführen und auszuwerten sowie Gebäude- und Wohnungsdaten alle zehn Jahre neu zu ermitteln, trüge es zu einer langfristigen Aufwandsreduzierung bei, wenn stattdessen in die Digitalisierung und Modernisierung der deutschen Registerbestände von Bund, Ländern und Kommunen investiert würde. Der NKR sieht darin eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden, die ohnehin Grundvoraussetzung für die weitere Digitalisierung von Staat und Verwaltung ist und zügig angegangen werden muss.

II. Im Einzelnen

Gegenstand des Regelungsvorhabens

Zur Durchführung eines Zensus ist Deutschland europarechtlich verpflichtet. Dies muss mindestens alle 10 Jahre geschehen. Für die Durchführung sind verschiedene Optionen und Kombinationen aus herkömmlicher Zählung, registergestützter Zählung und Stichprobenerhebungen zulässig.

Nach Aussage des Ressorts hat sich die Methode des registergestützten und um eine Haushaltsstichprobe ergänzten Zensus in Kombination mit einer Gebäude- und Wohnungszählung bewährt. Dies sei das Ergebnis eingehender Evaluierungen des Zensus 2011.

Auch der Zensus 2021 soll wieder auf einer registergestützten Methode beruhen, bei der in erster Linie bereits vorhandene Verwaltungsdaten genutzt werden. Zur Validierung und Ergänzung der Daten sind auch 2021 Eigentümer- und Haushaltsbefragungen geplant. Gegenüber 2011 sind jedoch einige Struktur- und Verfahrensverbesserungen vorgesehen. So soll, anders als beim Zensus 2011, keine Übermittlung von Daten durch die Bundesagentur für Arbeit erfolgen. Die Verwendung dieser Datenquelle hat sich unter Kosten-Nutzen-Erwägungen nicht bewährt. Außerdem ist eine Zentralisierung der IT

vorgesehen, die beim Zensus 2011 noch auf vier Standorte verteilt war, was u.a. höheren Koordinierungsaufwand zur Folge hatte. Diese Vereinfachungsmaßnahmen werden vom NKR positiv bewertet.

Mit dem Zensusvorbereitungsgesetz werden die rechtlichen Voraussetzungen für die technische Vorbereitung des Zensus 2021 geschaffen. Das Gesetz regelt die Verantwortlichkeit des Statistischen Bundesamtes für den zentralen IT-Betrieb und für die IT-Entwicklung. Es bestimmt den Inhalt des anschriftenbezogenen Steuerungsregisters und legt die erforderlichen Datenübermittlungen an das Statistische Bundesamt und an die statistischen Ämter der Länder zum Aufbau und zu Pflege des Registers fest. Zur Zulieferung verpflichtet werden das Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, die für die Geobasisdaten zuständigen Behörden, die Meldebehörden sowie weitere Beteiligte.

Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand

Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand.

Verwaltung Bund

Der Verwaltung entsteht ein einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 260,9 Mio. Euro. Die dargestellten Kosten beziehen sich auf einen Zeitraum von drei Jahren und umfassen nur die Kosten der Zensusvorbereitung. Sie beruhen weitgehend auf den Erfahrungen des Zensus 2011.

Im Zuge der Zensusdurchführung ist mit weiteren Kosten zu rechnen, die im Rahmen entsprechender Zensusdurchführungsregelungen ermittelt und dargestellt werden. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass die Gesamtkosten des Zensus 2021 denen des Zensus 2011 entsprechen. Dieser hatte ca. 670 Mio. EUR gekostet.

Der Verwaltung des Bundes, d.h. dem Statistischen Bundesamt, entsteht einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 115 Mio. EUR. Dieser setzt sich aus 15,5 Mio. EUR Personalkosten und 99,5 Mio. EUR Sachkosten zusammen.

Die Personalkosten entstehen beim Statistischen Bundesamt (StBA) und ergeben sich aus einem Bedarf von 68 Mitarbeiterkapazitäten (28 hD, 28 gD, 12 mD) für die Bearbeitung folgender Aufgabenbereiche: Anschriften- und Personenbestand,

dauerhaftes Anschriftenregister, Melderegisterdaten, Daten zu Sonderbereichen, Gebäude- und Wohnungszählung, Öffentlichkeitsarbeit, Auswertungsdatenbank, Pretestlabor, Fragebogendesign. Die größten Personalaufwände entstehen bei der Vorbereitung der Haushaltsstichprobe (36 Mitarbeiterkapazitäten) und der Betreuung der Informationstechnik im Statistischen Bundesamt (19 Mitarbeiterkapazitäten).

Hinzu kommen personalbezogene Sachkosten (Sachkostenpauschale von 19.100 Euro je Mitarbeiter) in Höhe von 3,9 Mio. EUR für drei Jahre sowie 960.000 EUR für fachliche und methodische Fragestellungen sowie für Öffentlichkeitsarbeit im StBA.

Größter Kostenblock sind Sachkosten, die für den Aufbau der erforderlichen zentralen IT-Infrastruktur des Zensus notwendig sind. Kernstück des Zensus 2021 wird ein anschriftenbezogenes Steuerungsregister sein, das als Steuerungsinstrument für alle Zensussteile und als Auswahlgrundlage für die Stichprobe zur Befragung der Haushalte im Zensus dient. Das Steuerungsregister wird aus verschiedenen Bestandsdatenbeständen, vornehmlich den kommunalen Melderegistern aufgebaut. Auf Grund der sehr hohen Sicherheitsanforderungen des Zensus 2021 und des Abschottungsgebots in der Statistik sind umfangreiche IT-Sicherheitsmaßnahmen vorgesehen.

Im StBA entstehen IT-Kosten von 22 Mio. EUR. Weitere 72,6 Mio. EUR fallen im IT-Dienstleistungszentrum des Bundes an. Darin enthalten sind Investitionskosten in Höhe von 45,7 Mio. EUR, 13,2 Mio. EUR für Pflege und Wartung sowie Kosten für externe Unterstützung in Höhe von 13,7 Mio. EUR.

Verwaltung Länder

Der Erfüllungsaufwand für die Länder beträgt rund 145,9 Mio. EUR. Dabei betragen die einmaligen Personalkosten rund 104,4 Mio. EUR für alle statistischen Ämter der Länder. Zusätzlich fallen Sachkosten in Höhe von 41,5 Mio. EUR für die gesamte Zensusvorbereitung an.

Die Aufwände entstehen im Zuge der Zusammenführung, Aufbereitung und Qualitätssicherung der für den Aufbau des zentralen Anschriftenregisters notwendigen Daten, z.B. aus den dezentralen Melderegisterbeständen.

Erwägungen zu anderen Lösungsmöglichkeiten sowie zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Dem Gesetzentwurf ist zu entnehmen, dass der Zensus 2021 in Konzeption und Durchführung weitestgehend dem Zensus 2011 entspricht. Über die bereits erwähnten

kleinen Vereinfachungsmaßnahmen hinaus, bewirkt das Gesetz keine weitere Rechts- oder Verwaltungsvereinfachung. Alternative Lösungsmöglichkeiten zur Vereinfachung der Datenermittlung und Reduzierung der Aufwände werden vom Ressort nicht dargestellt.

Angesichts der erheblichen Aufwände, die bereits die Zensusvorbereitung aber auch die eigentliche Durchführung des Zensus erfordern, hält es der NKR für erforderlich, dass weitere alternative Lösungsmöglichkeiten stärker als bisher in den Blick genommen werden.

Für die vergleichsweise hohen Kosten verantwortlich sind nach Einschätzung des NKR vor allem zwei Faktoren.

1. Zum einen erfordert die Nutzung dezentral gehaltener Meldedatenbestände und deren Aggregation zur Nutzbarmachung für den Zensus erhebliche Aufwände bei der Zusammenführung, Fehlerbereinigung, etc. Zudem ist die Güte der Meldedaten nicht ausreichend, um ohne zusätzliche Stichprobenbefragungen zu validen statistischen Ergebnissen zu gelangen. So hat z.B. die zwar stichprobenartige aber dennoch aufwändige Haushaltsbefragung beim Zensus 2011 deutliche Abweichungen zwischen tatsächlichen und aus den Melderegistern ableitbarer Einwohnerzahlen zu Tage befördert. Im Umkehrschluss bedeutet dies: Wäre die Datenqualität der Melderegister besser und könnten die Daten leichter zusammengeführt und ausgewertet werden, würde eine zusätzliche manuelle Befragung ggf. entbehrlich. Die weitere Konsolidierung des Meldewesens und schlussendliche Einführung eines zentralen, einheitlichen Bundesmelderegisters würde nicht nur aus fachlicher Sicht viele Probleme im Meldewesen lösen, sondern auch – bei unverändert hohem Schutzniveau der Daten – statistische Auswertungen erheblich erleichtern.
2. Zum anderen fehlt in Deutschland eine dauerhaft registergestützte Erfassung von Gebäude- und Wohnungsinformationen. Die entsprechenden Daten müssen im Rahmen des Zensus aufwändig ermittelt werden. Zwar wäre die Einrichtung und Pflege eines solchen Gebäude- und Wohnungsregisters mit einigen Kosten verbunden. Der kostenminimierende Effekt in Bezug auf den Zensus und ggf. auch andere fachliche Informations- und Steuerungsbedarfe der Verwaltung würde diesen Aufwand nach Einschätzung des NKR mittel- bis langfristig übertreffen.

Beide Erwägungen haben in anderen Staaten bereits vor Jahren zu entsprechenden Umstellungen geführt. So haben u.a. die Schweiz und Österreich zentrale Melde- bzw. Personen- sowie Gebäude- und Wohnungsregister eingeführt. Darüber hinaus bestehen Mechanismen zur Datenbereinigung, indem etwa Anmeldungen mit dem

SEITE 6 VON 7 Wohnungsregister verglichen werden, um nicht durchgeführte Abmeldungen zeitnah zu bereinigen.

Diese Lösungsalternativen sind bekannt, haben auf Seiten des Bundes und der Länder aber noch zu keinen entsprechenden Initiativen geführt. Angesicht der offensichtlichen Vorteile, die mit einer Modernisierung des Registerwesens in Deutschland einhergingen, gibt der NKR zu bedenken, ob der wiederkehrende Aufwand, der für die Ermittlung der Zensusdaten notwendig ist, nicht gewinnbringender in die Entwicklung einer modernen Registerinfrastruktur, etwa nach österreichischem Vorbild, investiert werden sollte. Dies würde die Kosten für statistische Erhebungen wie den Zensus deutlich verringern. Zudem wäre diese Entwicklung auch Voraussetzung für weitere Innovationen im Bereich elektronischer Verwaltungsprozesse insgesamt. Der NKR halte es für möglich, eine solche Registermodernisierung und -harmonisierung im Zuge der Zensusvorbereitung zu verwirklichen und die notwendige Datenerfassung bzw. Datenaufbereitung bis zum Zensusstichtag im Jahr 2021 durchzuführen. Beispiele aus anderen Ländern zeigen, dass dies auch unter Beibehaltung hoher Datenschutzstandards möglich ist.

Evaluierung

Eine separate Evaluierung des Zensusvorbereitungsgesetzes 2021 ist nicht vorgesehen. Dies geschieht im Rahmen der Gesamtevaluierung des Zensus 2021.

Gesamtbewertung

Das Ressort hat die Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand quantifiziert und ausreichend nachvollziehbar dargestellt. Der Nationale Normenkontrollrat macht insofern keine Einwände gegen die Darstellungen der Gesetzesfolgen im vorliegenden Regelungsvorhaben geltend.

Gleichwohl weist er mit Nachdruck darauf hin, dass aus seiner Sicht Lösungsalternativen zur Durchführung des Zensus bestehen, die vom Ressort nicht ausreichend dargestellt wurden. So zeigen Beispiele andere Länder, dass registergestützte Auswertungen deutlich günstiger gestaltet werden können, wenn zentrale, harmonisierte Melde- sowie Gebäude- und Wohnungsregister zur Verfügung stehen. Anstatt mit erheblichem Aufwand dezentrale, qualitativ unzureichende Datenbestände zusammenzuführen und auszuwerten sowie Gebäude- und Wohnungsdaten alle zehn Jahre neu zu ermitteln, trüge es zu einer langfristigen Aufwandsreduzierung bei, wenn stattdessen in die Digitalisierung und Modernisierung der deutschen Registerbestände von Bund, Ländern und Kommunen investiert würde. Der NKR sieht darin eine gemeinsame Aufgabe von

SEITE 7 VON 7 Bund, Ländern und Gemeinden, die ohnehin Grundvoraussetzung für die weitere Digitalisierung von Staat und Verwaltung ist und zügig angegangen werden muss.

Dr. Ludewig
Vorsitzender

Prof. Kuhlmann
Berichterstatterin