

Zensus 2022

Gesetzliche Grundlagen für die abschließende Vorbereitung und die Durchführung in Rheinland-Pfalz



Von Britta Müller

Die im Jahr 2021 geplante Volks-, Gebäude- und Wohnungszählung wird angesichts der Auswirkungen der Corona-Pandemie in das Jahr 2022 verschoben. Der Bundesgesetzgeber hat diesbezüglich das Zensusgesetz geändert. Nach dieser Rechtsgrundlage können die Länder Erhebungsstellen einrichten und Erhebungsbeauftragte einsetzen. Das daran anknüpfende Landesgesetz zur Ausführung des Zensusgesetzes 2022 regelt, auf welche Weise die kommunale Ebene bei der Organisation und Durchführung von Vor-Ort-Befragungen im Rahmen des Zensus eingebunden wird. In den Verwaltungen der kreisfreien Städte und Landkreise in Rheinland-Pfalz werden Erhebungsstellen eingerichtet, die diese Aufgaben als Auftragsangelegenheit übernehmen.

Nächste Volks-, Gebäude- und Wohnungszählung in das Jahr 2022 verschoben

15. Mai 2022
ist neuer
Zensusstichtag

Aufgrund der Corona-Pandemie findet die nächste Volks-, Gebäude- und Wohnungszählung (Zensus) in Deutschland erst im Jahr 2022 statt. Das ist ein Jahr später als ursprünglich geplant. Im Gesetz zur Verschiebung des Zensus in das Jahr 2022, das am 10. Dezember 2020 in Kraft getreten ist, wird der 15. Mai 2022 als neuer Zensusstichtag benannt. Zu diesem Termin führen die statistischen Ämter des Bundes und der Länder die überwiegend registergestützte Zählung durch. Nur bei einem Teil der Bürgerinnen und Bürger sind zusätzliche Befragungen erforderlich. Bei der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis und den Erhebungen an Adressen mit Sonderbereichen, zu denen Wohnheime und Gemeinschaftsunterkünfte

zählen, ist der Einsatz von Interviewerinnen und Interviewern vorgesehen, die die auskunftspflichtigen Personen zuhause aufsuchen. Dieses Vorgehen wäre in der aktuellen Pandemiesituation nicht angemessen.

Registergestütztes Erhebungsverfahren mit ergänzenden Befragungen

Ein zentrales Ziel des Zensus ist es, die Einwohnerzahlen für Bund, Länder und Gemeinden zu ermitteln. Diese dienen als Bemessungsgröße u. a. für den Bund-Länder-Finanzausgleich, für die Festlegung der Stimmenanzahl der Länder im Bundesrat sowie für die Wahlkreiseinteilung. Darüber hinaus liefert der Zensus vernetzte Strukturdaten aus den Bereichen Bevölkerung, Haushalte, Erwerbstätigkeit, Bildung und Gebäude, die

Ermittlung von
Einwohner-
zahlen als
zentrales Ziel

als Grundlage für politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Planungen und Entscheidungen genutzt werden.

Wie bereits der Zensus 2011 wird die Volks-, Gebäude- und Wohnungszählung im Jahr 2022 erneut registergestützt durchgeführt. Dabei werden – soweit möglich und qualitativ vertretbar – Daten aus Verwaltungsregistern genutzt und durch Angaben aus primärstatistischen Erhebungen ergänzt.¹

Grundlage für die Ermittlung der Bevölkerungszahlen zum Zensusstichtag bilden Personendaten aus den dezentral vorgehaltenen Melderegisterbeständen.

Haushaltsbefragung auf Stichprobenbasis

Um die Qualität dieser Zahlen zu sichern, werden an repräsentativ ausgewählten Adressen in sämtlichen Haushalten die dort am Stichtag Wohnenden von geschulten Interviewerinnen und Interviewern erfasst. In Rheinland-Pfalz werden im Zuge dieser Erhebung etwa 400 000 Personen befragt. Die Ergebnisse dieser sogenannten „Existenzfeststellung“ werden mit den in den Melderegistern registrierten Personen abgeglichen. Dabei festgestellte Unter- und Übererfassungen in den Melderegisterbeständen werden zur Ermittlung der Einwohnerzahlen hochgerechnet. Die Haushaltsbefragung auf Stichprobenbasis dient auch dazu, Informationen zu gewinnen, die nicht in den Verwaltungsregistern verfügbar sind (z. B. Bildungsstand). Diese weiteren Angaben melden die Auskunftspflichtigen möglichst über einen Online-Fragebogen.

In Wohnheimen (z. B. Studierendenwohnheimen) und Gemeinschaftsunterkünften

¹ Für eine detaillierte Beschreibung der verschiedenen Erhebungsteile des Zensus vgl. Heßberger, A.: Zensus 2021 – nächster Zensusstichtag am 16. Mai 2021. In: Statistisches Monatsheft, 73. Jg. (2020), S. 47–52.

(z. B. Senioren- und Pflegeheime), den sogenannten Sonderbereichen, ist erfahrungsgemäß mit einer überproportional hohen Anzahl von Über- und Untererfassungen in den Melderegisterbeständen zu rechnen. Gründe hierfür sind u. a. ein unzureichendes Meldeverhalten und häufige Bewohnerwechsel. Zur Ermittlung der Einwohnerzahl müssen diese Über- und Untererfassungen gezielt bereinigt werden. Deshalb werden alle an diesen Adressen wohnenden Personen in die Zensus-Erhebung einbezogen. In Wohnheimen werden, wie bei der Haushaltsbefragung auf Stichprobenbasis, die Bewohnerinnen und Bewohner durch geschulte Interviewerinnen und Interviewer persönlich befragt. Die Erfassung von Personen in Gemeinschaftsunterkünften erfolgt über die jeweiligen Einrichtungsleitungen per Online-Fragebogen. An zufällig ausgewählten Adressen mit Sonderbereichen, an denen sich keine Gemeinschaftsunterkünfte befinden, werden wie in der Haushaltsbefragung noch zusätzliche Angaben (z. B. zu Bildungsstand und Erwerbstätigkeit) erhoben.

Erhebungen an Adressen mit Sonderbereichen

Im Falle eines weiterhin andauernden ersten Pandemiegeschehens sind bei der Haushaltsbefragung auf Stichprobenbasis und der Erhebung an Adressen mit Sonderbereichen Telefoninterviews anstelle von persönlichen Befragungen vorgesehen. Zudem erarbeiten die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder zurzeit ein Hygienekonzept für den Einsatz von Erhebungsbeauftragten bei Face-to-face-Kontakt.

Angepasstes Erhebungsverfahren im Pandemiefall

Kommunen unterstützen die Zensusvorbereitung und -durchführung

Bereits in der Vorbereitungsphase des Zensus sind die Kommunalverwaltungen aktiv

in die Arbeiten eingebunden. Beispielsweise übermitteln sie Daten aus den Melderegistern, die zum Aufbau des sogenannten anschriftenbezogenen Steuerungsregisters verwendet werden. In dieses Register sind alle potentiellen Wohnanschriften in Rheinland-Pfalz aufzunehmen. Es dient u. a. zur Koordinierung sämtlicher Erhebungsteile des Zensus und als Auswahlgrundlage für die Stichprobe der Haushaltebefragung.² Zudem klären die Kommunalverwaltungen Zweifelsfälle im Rahmen der Ermittlung zählungsrelevanter Anschriften auf.

Bei der Organisation und Durchführung der primärstatistischen Vor-Ort-Erhebungen, insbesondere der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis und der Erhebung an Anschriften mit Sonderbereichen, spielt die kommunale Ebene ebenfalls eine essentielle Rolle. Vor-Ort-Kenntnisse und die Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern sind Voraussetzungen dafür, dass die Zählungen gelingen und die erforderliche Ergebnisqualität erreicht wird.

Einrichtung von Erhebungsstellen in den Landkreisen und kreisfreien Städten

In allen 24 Landkreisen und in jeder der zwölf kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz ist eine kommunale Erhebungsstelle vorgesehen. Die Einrichtung und die Aufgabenbereiche dieser Erhebungsstellen sind im Landesgesetz zur Ausführung des Zensusgesetzes 2022 (AGZensG 2022) geregelt. Die Fachaufsicht über die Erhebungsstellen obliegt dem Statistischen Landesamt.

Erhebungsstellen als abgeschottete Verwaltungseinheiten

Sämtliche im Zensus erhobene und verarbeitete Daten unterliegen dem Statistikge-

heimnis. Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse werden deshalb ausschließlich für statistische Zwecke genutzt. Aus diesem Grund werden die Erhebungsstellen in den jeweiligen Kommunalverwaltungen der kreisfreien Städte und Landkreise als eigene Verwaltungsstellen eingerichtet. Sie sind räumlich, organisatorisch und personell von anderen Verwaltungsbereichen getrennt, um eine Verwendung der Einzelangaben in den Verwaltungen zu verhindern (Rückspielverbot). Deshalb nutzen die Erhebungsstellen eigene Räume und richten eine eigene Postanschrift, eigene E-Mail-Adressen und eigene Telefonnummern ein. Der Zutritt zu den Räumlichkeiten der Erhebungsstelle wird geregelt, überwacht und protokolliert.

Die in der Erhebungsstelle beschäftigten Personen müssen zur Sicherung des Statistikgeheimnisses Gewähr für die Zuverlässigkeit und Verschwiegenheit bieten. Während der Tätigkeit in der Erhebungsstelle dürfen sie folglich nicht mit anderen Aufgaben des Verwaltungsvollzugs betraut werden. Sie sind bei Aufnahme ihrer Tätigkeit schriftlich auf die Wahrung des Statistikgeheimnisses, die Sicherstellung des Datengeheimnisses sowie die Einhaltung sonstiger datenschutzrechtlicher Vorgaben zu verpflichten. Die Verpflichtung auf Geheimhaltung gilt weiter fort, wenn sie ihre Tätigkeit in der Erhebungsstelle beendet haben. Verstöße gegen die Geheimhaltungspflicht können mit mehrjährigen Freiheitsstrafen geahndet werden.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Erhebungsstellen müssen sicherstellen, dass sämtliche Erhebungs- und Arbeitsunterlagen sowie sonstige Datenträger mit Einzelangaben in der Erhebungsstelle Unbefugten nicht zugänglich sind. Nicht mehr benötigte

Statistik-
geheimnis
gewährleistet

² Zu Aufbau und Bedeutung des Steuerungsregisters vgl. Reh, G.: Zensus 2021 – Vorbereitungsgesetz verabschiedet. In: Statistisches Monatsheft, 70. Jg. (2017), S. 289–294.

Unterlagen mit Einzelangaben und Einzelangaben auf elektronischen Datenträgern sind datenschutzgerecht zu vernichten bzw. zu löschen. Auch an die IT-Sicherheit bestehen besondere Ansprüche, die den hohen Anforderungen an den Datenschutz und das Statistikgeheimnis Rechnung tragen.

Aufgaben der Erhebungsstellen

Die Erhebungsstellen nehmen zum 1. September 2021 ihren Betrieb auf. Sie sind für die Vorbereitung und Durchführung folgender primärstatistischer Erhebungen verantwortlich:

- Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis,
- Erhebung an Adressen mit Sonderbereichen,
- Wiederholungsbefragung zur Qualitätsbewertung, bei der maximal vier Prozent der an den Stichprobenadressen und Adressen mit Wohnheimen wohnenden Personen noch einmal zu wenigen demografischen Merkmalen befragt werden,
- Ersatzbefragung zur Gebäude- und Wohnungszählung, bei der durch bloße Inaugenscheinnahmen von außen Merkmale zu Wohngebäuden, für die kein Auskunftspflichtiger ermittelt werden konnte, erhoben werden sowie
- gegebenenfalls notwendige Nacherhebungen zur Klärung von Unstimmigkeiten.

Anwerbung von Erhebungsbeauftragten

Bis zum Zensusstichtag sind die Erhebungsstellen dafür zuständig, ehrenamtliche Interviewerinnen und Interviewer (sogenannte Erhebungsbeauftragte) für die verschiedenen Befragungen anzuwerben, auszuwählen und zu schulen. Bei der Auswahl geeigneter Personen ist besonders auf Vertrauenswürdigkeit, Zuverlässigkeit, freundliches Auftreten und

Verschwiegenheit zu achten. Die Tätigkeit kann Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung, aber auch allen interessierten volljährigen Bürgerinnen und Bürgern übertragen werden. Beim Zensus 2011 wurden rund 38 Prozent der seinerzeit etwa 5 700 eingesetzten Erhebungsbeauftragten aus der öffentlichen Verwaltung und etwa 62 Prozent aus der Bevölkerung gewonnen. Die Erhebungsbeauftragten werden vor Aufnahme ihrer Tätigkeit ebenfalls auf das Statistikgeheimnis und den Datenschutz verpflichtet.

Die Erhebungsstellen weisen die zu erhebenden Adressen den Erhebungsbeauftragten zu. Dabei ist darauf zu achten, dass Erhebungsbeauftragte nicht in unmittelbarer Umgebung ihrer Wohnung eingesetzt werden. Die Erhebungsbeauftragten erhalten von den Erhebungsstellen zusammengestellte Erhebungs- und Arbeitsunterlagen für die Befragungen.

Aufgrund der Corona-Pandemie sollen die persönlichen Befragungen kontaktreduziert erfolgen, um weder die Erhebungsbeauftragten noch die Auskunftspflichtigen zu gefährden. Beispielsweise ist die Auskunft zu den zusätzlichen Merkmalen in der Haushaltebefragung vorrangig online zu erteilen. Je nach Pandemieverlauf sollen die persönlichen Befragungen durch Telefoninterviews ersetzt werden. Derzeit erarbeiten die statistischen Ämter des Bundes und der Länder hierzu entsprechende Konzepte.

Ab dem Zensusstichtag müssen die Erhebungsstellen die vollzählige Erfassung und vollständige Befragung der Erhebungseinheiten sicherstellen. Dazu prüfen sie die von den Erhebungsbeauftragten und den Auskunftspflichtigen ausgefüllten Erhebungs- und Arbeitsunterlagen auf Vollständigkeit und Vollzähligkeit, klären dabei auftretende

Aufgaben während der Erhebungsphase

Unstimmigkeiten und erfassen die Erhebungsunterlagen in einem IT-Verwaltungsverfahren, das bundesweit für alle Erhebungsstellen zentral vom Statistischen Bundesamt entwickelt wird.³ Zudem sind die Erhebungsstellen gefordert, bei unwilligen und säumigen Auskunftspflichtigen die im Zensus geltende Auskunftspflicht nach den Vorschriften des Landesverwaltungsvollstreckungsgesetzes durchzusetzen. So kann Auskunftspflichtigen, die auch nach mehrmaliger Aufforderung ihrer Auskunftspflicht nicht nachgekommen sind, ein Zwangsgeld zur Erteilung der Auskünfte auferlegt werden. Dieses Zwangsmittel ist notwendig, um Ergebnisse in der notwendigen Qualität und Genauigkeit zu erhalten.

Des Weiteren fungieren die Erhebungsstellen als erste Ansprechpartner sowohl für die Auskunftspflichtigen zu den oben genannten Personenerhebungen als auch für die Erhebungsbeauftragten. Auch die Berechnung und Auszahlung der Aufwandsentschädigungen für die Erhebungsbeauftragten übernehmen die Erhebungsstellen.

Mehrbelastungsausgleich

Im Hinblick auf die Ausgaben, die den kreisfreien Städten und Landkreisen durch die Aufgaben für den Zensus 2022 entstehen, sieht das AGZensG 2022 einen finanziellen Ausgleich in Höhe von rund 11,6 Millionen Euro durch das Land Rheinland-Pfalz vor (Mehrbelastungsausgleich).

Unterstützung durch die verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden

Das AGZensG 2022 regelt weiterhin, dass die verbandsfreien Gemeinden und Ver-

³ Die Papierfragebogen zur Erfassung zusätzlicher Merkmale, die nicht in den Verwaltungsregistern verfügbar sind, werden von den Erhebungsstellen nur eingangsregistriert und dann zur elektronischen Erfassung (Beleglesung) an einen externen Dienstleister übermittelt.

bandsgemeinden die jeweilige Erhebungsstelle im Landkreis bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auf Anforderung personell und sachlich unterstützen. Dadurch werden die besonderen Ortskenntnisse der Verwaltungen der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden genutzt und eine rationelle Aufgabenerledigung ermöglicht. Die Unterstützung durch Gemeindeverwaltungen kann beispielsweise darin bestehen, Räumlichkeiten für die Erhebungsstelle zur Verfügung zu stellen. Zudem sollen in der jeweiligen Kommunalverwaltung beruflich Tätige als Erhebungsbeauftragte mit Koordinationsaufgaben benannt werden. Diese wirken u. a. bei der Klärung zensusrelevanter Anschriften und der Durchführung der Vor-Ort-Erhebungen mit.

Fazit

Mit dem Landesgesetz zur Ausführung des Zensusgesetzes 2022 wurden im Wesentlichen die gesetzlichen Grundlagen für die Mitwirkung der kommunalen Ebene bei der Organisation und Durchführung der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis, der Erhebung an Anschriften mit Sonderbereichen sowie weiterer Vor-Ort-Erhebungen des Zensus geschaffen. Es regelt die Einrichtung und die Aufgaben der auf der Kreisebene angesiedelten Erhebungsstellen. Für die Aufgabenwahrnehmung bestehen hohe Ansprüche an die Geheimhaltung. Die Erhebungsstellen setzen für die Vor-Ort-Befragungen ehrenamtliche Erhebungsbeauftragte ein, die ebenfalls das Statistikgeheimnis wahren und sonstige datenschutzrechtliche Vorgaben befolgen müssen. Daher müssen die Erhebungsbeauftragten besonders sorgfältig ausgewählt und geschult werden. Die Erhebungsstellen der Landkreise werden bei ihren Aufgaben durch die verbandsfreien

Gemeinden und Verbandsgemeinden unterstützt. Die Mitarbeit der kommunalen Ebene ist sowohl für die Vorbereitung als auch für die Durchführung des Zensus 2022 unverzichtbar.

Britta Müller, Politik- und Verwaltungswissenschaftlerin M.A., ist Referentin im Referat „Bevölkerung, Zensus, Verwaltungsstelle Mortalität“.

Info

Zum nächsten Zensus sind bereits folgende Aufsätze in den Statistischen Monatsheften Rheinland-Pfalz erschienen:

- 01/2020 Zensus 2021 – Nächster Zensusstichtag am 16. Mai 2021
- 05/2017 Zensus 2021 – Vorbereitungsgesetz verabschiedet
- 04/2016 Zensus 2021 – Aktueller Planungsstand

Weitere Informationen finden Sie auch unter: www.zensus2022.de

