



Stenografischer Bericht
ohne Beschlussprotokoll

– öffentliche Anhörung –

11. Sitzung des Hauptausschusses
26. Sitzung des Innenausschusses

11. Mai 2010, 14:00 bis 15:15 Uhr

Anwesend:

Vorsitzender Abg. Helmut Peuser (CDU) (HAA)
Vorsitzender Abg. Horst Klee (CDU) (INA)

CDU

Abg. Alexander Bauer
Abg. Patrick Burghardt
Abg. Klaus Dietz
Abg. Dr. Rolf Müller (Gelnhausen)
Abg. Claudia Ravensburg
Abg. Kurt Wiegel
Abg. Karin Wolff

SPD

Abg. Nancy Faeser
Abg. Dieter Franz
Abg. Reinhard Kahl
Abg. Dr. Judith Pauly-Bender
Abg. Günter Rudolph
Abg. Michael Siebel
Abg. Andrea Ypsilanti

FDP

Abg. Dr. Matthias Büger
Abg. Wolfgang Greilich
Abg. Florian Rentsch
Abg. Helmut von Zech

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

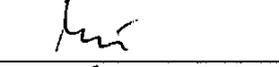
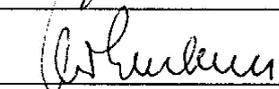
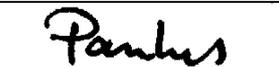
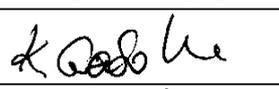
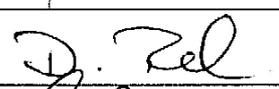
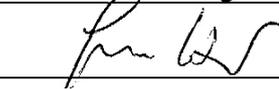
Abg. Tarek Al-Wazir
Abg. Ellen Enslin

DIE LINKE

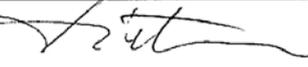
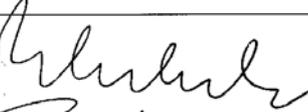
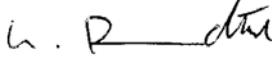
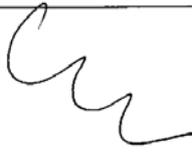
Abg. Dr. Ulrich Wilken

FraktAss Monz (Fraktion der CDU)
 FraktAss Gang (Fraktion der CDU)
 FraktAssin Tursky-Hartmann (Fraktion der SPD)
 FraktAssin Müller (Fraktion der FDP)
 FraktAssin Knappe (Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)
 FraktAssin Dr. Krieger (DIE LINKE)

Landesregierung, Rechnungshof, etc.:

Name - Bitte in Druckbuchstaben -	Amts-/Dienst- bezeichnung	Ministerium, Behörde	Unterschrift
V. Gall	VPias	HAAU	
Mdmn-Sixel	MR	18 Md 15	
B. Müller	RD	Amn Stuhl N	
C. Beck	ROR	HSL	
B. Dombke	LRD	HSC	
E. Hohmann	P	HSL	
J. Peewes		HSL	
Pankus	MRi	SHK	
W. Grottel	RORin	SHK	
J. Borchmann	MRin	"	
Dr. Feller	Ltd In Rin	SHK	
Rehm	ROR	SHK	
RÜDENDKLAN	Plas	SHK	
GrüHner	SHK	SHK	

Unterschriftsliste Anzuhörende zu Drucks. 18/2073

Institution	Name	Unterschrift
Hessischer Landkreistag Wiesbaden	Direktor Dr. Jan Hilligardt	
Hessischer Städtetag Wiesbaden	Dr. Jan Hilligardt Ref. für Dr. Hilligardt Kl. Sch.	 Bauhinia
Hessischer Städte- und Gemeindebund Mühlheim	Geschäftsführender Direktor Karl-Hainz Schelzke Christian Frau Rauscher	 Rauscher
Forum InformatikerInnen für Frieden und gesellschaftliche Verantwortung e. V. Bremen	Stell. Vorsitzenden Jens Rinne	
Berufsverband der Datenschutz-beauftragten Deutschlands (BvD) e. V. Berlin		
Chaos Computer Club e. V. Hamburg	Oliver Knapp	
FU Berlin Fachbereich Wirtschaftswissenschaft Institut für Statistik und Ökonometrie Berlin	Prof. Dr. Ulrich Rendtel	
Hessischer Datenschutzbeauftragter Wiesbaden	Wilhelm Rydzy	
Statistisches Bundesamt Wiesbaden	Johann Szenzenstein	
Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) Berlin	Vorsitzender Prof. Dr. Gert G. Wagner	

Protokollführung: Herr Schlaf
Herr Klemann

Öffentliche Anhörung

Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Hessisches Ausführungsgesetz zum Zensusgesetz 2011 – Drucks. [18/2073](#) –

HAA, INA

Vors. Abg. **Helmut Peuser**: Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich begrüße Sie alle sehr herzlich zur 11. Sitzung des Hauptausschusses in Verbindung mit der 26. Sitzung des Innenausschusses. Insbesondere gilt mein Gruß den anwesenden Sachverständigen, die uns heute bei unserer gemeinsamen öffentlichen Anhörung zur Verfügung stehen. Insgesamt hatten wir 23 Verbände, Institutionen usw. eingeladen. Neun davon sind hier vertreten.

Ich schlage vor, dass die Experten zunächst einführend vortragen, wobei sie sich auf jeweils fünf Minuten beschränken sollten, damit anschließend noch genügend Raum für Nachfragen der Abgeordneten bleibt.

Herr **Dr. Hilligardt**: Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Die kommunalen Spitzenverbände treten heute mit einer geschlossenen Meinung auf. Dennoch würde jeder von uns drei Vertretern – Herr Schelzke für den Hessischen Städte- und Gemeindebund, Herr Dr. Dieter für den Hessischen Städtetag und ich für den Hessischen Landkreistag – hier gerne in der gebotenen Kürze zum vorliegenden Gesetzentwurf Stellung nehmen. Als Vertreter des Hessischen Landkreistages obliegt mir dabei die Stellungnahme für die 21 hessischen Landkreise und damit für 21 der 33 geplanten Erhebungsstellen.

Wir haben uns erlaubt, Ihnen vorab eine schriftliche Stellungnahme zuzuleiten, die die Positionen der Landkreise wiedergibt, wie wir sie seit nunmehr einem Jahr in Richtung Landesregierung, in Richtung Staatskanzlei kommunizieren. Wir waren eng in die Gespräche eingebunden und haben auch Signale gegeben. Die Landkreise stehen, wenn die Städte und Gemeinden dies auch wünschen, für diese Aufgabe bereit. Sie sind auch bereit, die Verantwortung zu übernehmen.

Insgesamt haben wir in diesem Zusammenhang vier schriftliche Stellungnahmen abgegeben und immer wieder darauf hingewiesen, dass dieses Engagement der Landkreise von unseren Gremien stets unter die Voraussetzung der vollen Kostenerstattung gestellt wird. Daher möchte ich mich jetzt auch ausschließlich auf diesen Punkt konzentrieren.

Im Gesetzentwurf heißt es, auf die Kommunen kämen geschätzte 15 Millionen € Gesamtkosten zu. Derzeit erörtern wir mit der Staatskanzlei immer noch, ob diese Summe zutreffend ist. Aus den Landkreisen wird uns signalisiert, dass es einiges mehr sein könnte. Wir wissen auch, dass Hessen ungefähr in dieser Höhe Bundesmittel erhalten wird, mit denen nach unserer Meinung doch der kommunale Anteil kompensiert werden könnte.

In dem Referentenentwurf, der es nun auch bis ins Parlament geschafft hat, wird von einem Vorteil für die Kommunen gesprochen und vorgeschlagen, den Kommunen möge nicht volle Konnexität gewährt werden, sondern dieser Vorteil, dieses kommunale Eigeninteresse in Abzug gebracht werden. Nach den aktuellen Hinweisen gehen wir

davon aus, dass dieser Vorteil vonseiten des Landes mit 30 % beziffert werden könnte. Das bedeutet, dass der Zensus die Kommunen 4 bis 6 Millionen € kosten würde.

Der Hessische Landkreistag und seine Gremien sagen hierzu ein ganz klares Nein. Das ist nicht akzeptabel. Damit beginnen wir, das Konnexitätsprinzip auszuhöhlen. Nach Auskunft unseres Bundesverbandes, des Deutschen Landkreistages, ist diese Vorteilsanrechnung aktuell auch in keinem weiteren Bundesland geplant.

Auch wenn wir immer konstruktive Signale gegeben haben, kommen wir daher zu folgendem Schluss: Weil diese Passage noch im Gesetzentwurf enthalten ist, werden wir ihn nunmehr in Gänze ablehnen. – Danke schön.

Herr **Dr. Dieter**: Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich möchte auch noch einmal kurz das Argument des Vorteilsausgleichs ansprechen. Bei der Entstehung des Konnexitätsprinzips war es nie ein Thema, dass in dieser Weise Vorteil ausgeglichen würde. Würde man diesen Weg beschreiten, bekäme das Konnexitätsrecht einen völlig neuen Gang, den auch seine Verfasser nie haben wollten. Ich erinnere daran, dass diejenigen, die das damals dem hessischen Volk vorgeschlagen haben, auch nicht diese Intention hatten. In dieser Tradition sollten wir uns bewegen. Ein Vorteilsausgleich ist dem Konnexitätsrecht nicht nur in anderen Bundesländern, sondern auch in Hessen fremd und sollte ihm fremd bleiben.

Gleichwohl haben wir, wie sich das unter Juristen gehört, hilfsweise sehr ausführlich zur Kostenhöhe vorgetragen und die im Gesetzentwurf aufgeführte Kostenhöhe in Zweifel gezogen. Das brauche ich hier im Einzelnen nicht auszuführen. Ich bitte aber, es gegebenenfalls zumindest hilfsweise nachzulesen. – Vielen Dank.

Herr **Schelzke**: Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich möchte gerne an die Ausführungen des Kollegen Dr. Hilligardt anschließen. Genauso wie der Hessische Städtetag lehnen auch wir diesen Gesetzentwurf ab; denn darin ist von Vorteilen die Rede, die die Kommunen hätten. Lassen Sie mich das an einem kleinen Beispiel illustrieren.

Stellen wir uns einmal eine fiktive Gemeinde mit 7.500 Einwohnern vor. Im Rahmen des Zensus wird nun ermittelt, dass die Einwohnerzahl auf 7.000 zu korrigieren ist. Die durch den Zensus ermittelten Daten können aber nicht zur Korrektur verwendet werden. Zensusdaten müssen von anderen Verwaltungsdaten getrennt werden und können nur für den Zweck verwendet werden, für den sie erhoben sind; so steht es in § 6 Abs. 3 des Gesetzentwurfs. Eine Berichtigung des Melderegisters erfordert daher weitere verfahrensrechtliche Schritte, z. B. die Anhörung der Betroffenen und die Erstellung von Bescheiden. Alles das ist anfechtbar sowie gerichtlich überprüfbar und daher mit erheblichen zusätzlichen Verwaltungskosten verbunden.

Insofern schließen wir uns der Auffassung der anderen kommunalen Spitzenverbände an. Auch wir sehen hier den Versuch, konnexitätsrelevante Kosten auf die Kommunen abzuwälzen – mit der Begründung, ihnen entstehe ein Vorteil. Diesen Vorteil können wir nicht nachvollziehen. Aber vielleicht wird das im Rahmen der heutigen Anhörung für uns noch deutlich werden.

Ich brauche nicht auf die schwierige finanzielle Situation der Kommunen zu sprechen zu kommen; denn sie dürfte allgemein bekannt sein. Die 5 oder 6 Millionen €, die uns hier

entzogen werden würden, würden eine zusätzliche Belastung darstellen, die von uns nicht weiter zu verkraften wäre. – Vielen Dank.

Herr **Knapp**: Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Obwohl es uns etwas verwundert hat, dass der Hessische Landtag offensichtlich keine Auswertung des heutigen Expertenhearings plant, möchte ich Ihnen im Namen des Chaos Computer Clubs einen Einblick in unsere rechtlichen Bewertungen im Hinblick auf den Datenschutz geben. Für die Zukunft wäre es allerdings schön, wenn der Gesetzgeber den angebotenen Sachverstand zu einem Zeitpunkt in Anspruch nehmen würde, zu dem eine inhaltliche Mitarbeit noch möglich ist.

Bei dem vorliegenden Gesetzentwurf handelt es sich zwar nur um ein Ausführungsgesetz, welches nahezu keinerlei Regelungsspielraum bezüglich der den Datenschutz betreffenden Fragen des Zensus 2011 aufweist. Dennoch entspricht der Entwurf unserer Meinung nach nicht den Vorgaben, die das Bundesverfassungsgericht in seinem richtungsweisenden Urteil zur Volkszählungssystematik im Jahr 1983 aufgestellt hat.

Ich beziehe mich hier insbesondere auf die Regelungen des § 6 Abs. 4 Satz 2 des Gesetzentwurfs in Bezug auf den sogenannten Abschottungsgrundsatz. Im Gesetzestext heißt es, während der Tätigkeit in der Erhebungsstelle dürften die in der Erhebungsstelle tätigen Personen nicht mit anderen Aufgaben des Verwaltungsvollzugs betraut werden. In der Gesetzesbegründung wird weiterhin ausgeführt, dass diese Vorschrift im Wesentlichen den Bestimmungen des Abschottungsgrundsatzes folge. Das ist allerdings nicht ganz richtig, da nach dem Abschottungsgrundsatz auch eine zeitliche Kompletttrennung der Erhebungsstellen vom Verwaltungsvollzug erforderlich ist. Nach den Ausführungen in der Gesetzesbegründung ist es durchaus möglich, dass Mitarbeiter der Erhebungsstellen in den Landkreisen oder in den Gemeinden mit Sonderstatus nach ihrer Arbeit in der Erhebungsstelle – beispielsweise von 8 bis 9 Uhr morgens – am gleichen Tag wieder im Verwaltungsvollzug arbeiten. Das ist vom Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht gedeckt.

Wenn denn noch eine inhaltliche Mitarbeit gewünscht ist, würde ich dem Landtag daher vorschlagen, den Entwurf entsprechend in ein wirklich gesetzeskonformes Gesetz zu ändern. – Danke.

Herr **Prof. Dr. Rendtel**: Herr Vorsitzender! Liebe Damen und Herren! Ich spreche hier für das akademische Umfeld; zu dieser Anhörung bin ich als Stichprobentheoretiker eingeladen worden. – Leider lagen mir keine konkreten Fragen von Ihnen zu dem Gesetzentwurf vor. Das macht es für mich etwas schwierig, hier ein einleitendes Statement zu halten. Ich kann nur darauf hinweisen, dass die Arbeiten, die in diesem Zusammenhang konkret anfallen werden, essenziell neu sind. Das hat es vorher in dieser Form nicht gegeben. Es ist natürlich auch schwierig, dies vom Umfang her abzuschätzen.

Lassen Sie mich kurz Folgendes in Erinnerung rufen: Dieser Zensus ist registergestützt. In seinem Rahmen werden Informationen der Melderegister, Daten der Bundesagentur für Arbeit, Daten der Rentenversicherung und Angaben für die Beamten – vorwiegend für die Landesbeamten – sowie die Selbstständigen ausgewertet. Der Zensus beinhaltet eine vollständige Erhebung aller Wohnungen und eine 8-%-Stichprobe aus allen Gemeinden kleiner/gleich 10.000 Einwohner. Das ist lang und breit sowie heftig und kontrovers diskutiert worden. Die Arbeiten, die dann auf unterschiedlichen Ebenen durch-

geführt werden müssen, betreffen zum einen die Generierung von Haushalten auf Basis der Melderegisterinformationen. Wenn Sie so wollen, sind das synthetische Haushalte. Das wird nach bestem Wissen und Gewissen gemacht, birgt aber einige Grade der Unsicherheit in sich.

Außerdem steht im Gesetzentwurf, das Ziel sei es, die amtlichen Einwohnerzahlen für Land und Gemeinden festzustellen. Es ist aber etwas Genaueres beabsichtigt. Man will nämlich auch die Über- und Untererfassung der Melderegister feststellen, wenngleich dies keine Konsequenzen für die entsprechenden Verwaltungsregister haben darf. Das macht aber sehr viel mehr Arbeit. Stichprobentheoretisch müssen Sie einen viel höheren Aufwand treiben, um diese Über- und Untererfassung der Melderegister herauszubekommen; denn im Aggregat hebt sich das häufig auf. Dabei geht es also um die Feststellung der Einwohnermeldezahl. Wenn man diese Daten im Einzelnen haben will, muss man dafür in der Tat wesentlich mehr Aufwand betreiben, wodurch entsprechende Kosten entstehen. In dieser Hinsicht ist der Gesetzentwurf auch etwas ungenau.

Dann muss eine Verknüpfung der Informationen aus diesen Erhebungen mit den Merkmalen der Bundesagentur für Arbeit und der Rentenversicherung durchgeführt werden. Das geschieht über Name und Adresse. Dies ist ebenfalls eine Höllenarbeit – hier verfügt man in Deutschland auch nicht über allzu viele Erfahrungen –, die zudem potenziell fehleranfällig ist. Was dabei herauskommt, wird man sehen. Das Ganze ist nach meiner Ansicht ein Großexperiment.

Des Weiteren wird wenig erwähnt – in diesem Gesetzentwurf eigentlich gar nicht; im Zensusgesetz 2011 des Bundes gibt es einen Hinweis darauf –, dass der Zensus traditionellerweise immer auch eine Vorbereitung für den jährlich erhobenen Mikrozensus ist und die sogenannten – man traut sich das kaum zu sagen – Vorratsstichproben bewerkstelligt. Zurzeit leben wir noch von den Vorratsstichproben der Volkszählung von 1987. Sie sind mit Sicherheit outdated. Es ist aber unwidersprochen, dass wir den Mikrozensus auch weiterhin brauchen werden.

Schließlich haben wir – auch das ist für einen Zensus neu – bei einem Großteil der Merkmale nur für 8 bis 9 % aller Haushalte die entsprechenden Informationen. Das bedeutet, dass uns diese Merkmale in dem Rest der Stichprobe fehlen, sodass sie methodologisch – über Imputation, Doppelung oder andere Schätzer – erarbeitet werden müssen. Die Generierung von Ergebnissen für diese Merkmale ist allerdings erheblich schwieriger geworden. Zugegebenermaßen wird diese Arbeit vermutlich mehr auf Ebene der Landesämter als auf Ebene der Erhebungsstellen geleistet werden. Es könnte aber auch dort Rückkopplungsprobleme geben.

Abschließend möchte ich darauf eingehen, dass in dem Gesetzentwurf der Nutzen für die Kommunen angesprochen wird. Beim Lesen habe ich das mit einem Fragezeichen versehen. Ich habe mich gefragt, wie dieser Nutzen denn ermittelt werden könnte. Wenn man herausbekommt, dass Kommune A soundso viel Tausend Einwohner mehr hat, bedeutet das natürlich einen Nutzen für sie. Zumindest ist die statistische Evidenz da. Auf Ebene der Meldeämter ändert sich zunächst einmal aber nichts. Wenn man eine Kommune bestrafen wollte, weil dort tatsächlich mehr Leute leben, als im Melderegister berücksichtigt sind, würde man natürlich Anreize setzen, die kaum kontrollierbar sind. Ich wollte nur darauf hinweisen, dass der Gesetzentwurf in diesem Punkt alles auf eine noch zu regelnde Rechtsverordnung schiebt und dass das nachhaltige Effekte haben kann. – Vielen Dank.

Herr **Rinne**: Ich bleibe auf einer abstrakteren Ebene und sage: Der Zensus greift tief in das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung ein. Insoweit trägt der Staat eine große Verantwortung dafür, dass ein Missbrauch der hier erhobenen Daten ausgeschlossen wird. Das betrifft vor allem die Datensicherheit bei der Übertragung der Daten, die auf jeden Fall verschlüsselt erfolgen soll. Eine entsprechende Regelung habe ich in dem Gesetzentwurf vermisst. Bezüglich der Verschlüsselung ist anzumerken, dass eine Verschlüsselung mit der Zeit auch brechbar wird, wie wir im Jargon der Informatiker sagen, sodass die Daten vielleicht von Dritten rekonstruiert werden können. Daher muss ein hohes Augenmerk darauf gelegt werden, dass die Daten sicher übertragen werden.

Insgesamt gilt, dass die größte Datensicherheit eine Datensparsamkeit ist. Der umfassende Katalog der Items, die hier erhoben werden, ist meiner Meinung nach deutlich zu hinterfragen. In Anbetracht dessen, dass die gesammelten Items sehr umfangreich sind und innerhalb des Potenzials der Wirtschaft Begehrlichkeiten wecken dürften, mahne ich davor, sie in dieser Form zu erheben und elektronisch zu speichern.

Die Problematik der Weiterverarbeitung hat Herr Prof. Rendtel bereits kurz erläutert. Ich beziehe mich jetzt auf die möglichen politischen Interessen bei der Zusammenschaltung aus konventionellen Datenbanken und der Hochrechnung im Rahmen des hier angeordneten Großexperiments des Zensus. Es ist sehr fraglich, in welcher Form die statischen Faktoren, die dort zugrunde liegen, gewichtet werden. – Vielen Dank.

Herr **Rydz**: Die fünf Minuten brauche ich gar nicht; denn wir haben nicht allzu viel zu diesem Gesetzentwurf zu sagen. Schließlich ist er mit uns abgestimmt worden. Das impliziert, dass wir ihm inhaltlich zustimmen.

Man muss auch hinzufügen, dass es sich hier um ein Gesamtpaket handelt. Die wesentlichen Entscheidungen über das Ob und Wie der Volkszählung sind durch die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Volks- und Wohnungszählungen, die in Deutschland unmittelbar geltendes Recht ist, und die beiden Bundesgesetze Zensusvorbereitungsgesetz 2011 und Zensusgesetz 2011 schon getroffen worden. In diesem Zusammenhang erinnere ich daran, dass z. B. Fragen der Verschlüsselung bereits im Zensusgesetz 2011 geregelt sind – abgesehen davon, dass die Gewährleistung einer sicheren Datenübertragung unter das allgemeine Datenschutzrecht fällt.

Vor diesem Hintergrund geht es im Hessischen Ausführungsgesetz zum Zensusgesetz 2011 nur noch um eine relativ geringfügige Konkretisierung für unseren Bereich. Was in diesem Gesetzentwurf steht, halten wir für ausreichend. Natürlich wird es noch eine Reihe von Fragen geben. Diese Fragen kann man dann aber im Rahmen des Verwaltungsvollzugs klären. Hier stehen wir in dauerhaften Gesprächen sowohl mit der Aufsichtsbehörde als auch mit dem Hessischen Statistischen Landesamt. – Vielen Dank.

Herr **Szenzenstein**: Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Das Statistische Bundesamt war bei der Erarbeitung des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Zensusgesetz 2011 allenfalls indirekt beteiligt; denn hier war der Fachverband der Kollegen aus dem Hessischen Statistischen Landesamt gefordert. Deswegen möchte ich mein Statement relativ kurz halten.

Die Ausführungen von Prof. Rendtel zu der Tatsache, dass eine neue Datenerhebungsmethode angewandt wird, will ich dahin gehend ergänzen, dass bei dem Zensus 2011 ein milderer Mittel angewandt wird. Eine flächendeckende Befragung der Bürgerinnen und Bürger durch Interviewer erfolgt nicht mehr. Nur noch ein Anteil von 10 % der Bevölkerung wird direkt durch Interviewer befragt. Außerdem werden die Gebäudeeigentümer durch eine schriftliche Befragung von der Statistik „belästigt“. Das bedeutet, dass die Bürger beim neuen Zensus insgesamt sehr viel weniger mit statistischen Auskunftspflichten belastet werden als bei einer traditionellen Volkszählung.

Gestatten Sie mir auch einen kurzen Hinweis auf den internationalen Kontext. Es gibt nicht nur gesetzliche Vorgaben zum Zensus 2011 durch den Bundesgesetzgeber, der den Erhebungskatalog festgeschrieben hat, sondern auch die EU-Verordnung über gemeinschaftsweite Volks- und Wohnungszählungen, in der allen Mitgliedsstaaten rechtlich verbindlich vorgeschrieben wird, welche Merkmale bei einem Zensus zu erheben sind, welche Merkmalsausprägungen berücksichtigt werden müssen und welche Definitionen dort anzuwenden sind.

Noch ein kurzer Nachsatz: Im Ausland ist die Durchführung von Volkszählungen eigentlich selbstverständlich. Bei der letzten weltweiten Zensusrunde im Jahr 2000 haben z. B. von den 49 europäischen Staaten ganze zwei keinen Zensus durchgeführt – das andere Land war Bosnien-Herzegowina –; von den 39 mittel- und nordamerikanischen Staaten hat nur ein einziges Land, nämlich El Salvador, auf eine Volkszählung bzw. Wohnungszählung verzichtet. – Vielen Dank.

Herr **Prof. Dr. Wagner**: Herr Vorsitzender! Verehrte Damen! Meine Herren! Ich will zu dem Thema reden, das in meiner Einladung zur heutigen Anhörung genannt wurde, nämlich zur Notwendigkeit einer neuen Volkszählung. Dies tue ich aus sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht – nicht aus juristischer Sicht, da ich juristische Belange fachwissenschaftlich nicht beurteilen kann.

Lassen Sie mich zuerst einmal feststellen, dass wir hier über Statistik sprechen, also über Kopien der Einwohnermeldedaten und anderer Daten, die in einem abgeschotteten Bereich statistisch ausgewertet werden. Es werden nicht die Melderegister und die Sozialversicherungsdaten unmittelbar ausgewertet, sondern dies geschieht in einem völlig abgeschotteten Bereich der amtlichen Statistik.

Worum geht es? Im Wesentlichen geht es darum, die Bevölkerungszahl gerichtsfest festzustellen und einen Stichprobenplan für andere Erhebungen durch die Volkszählung zu erstellen. Das sind aus meiner Sicht die beiden Hauptzwecke.

Erstens. Die Feststellung der amtlichen Bevölkerungszahl ist notwendig, weil z. B. die EU diese Information braucht; denn Finanzausgleiche innerhalb Europas, aber auch innerhalb der Bundesrepublik Deutschland werden an der amtlichen Bevölkerungszahl festgemacht. Gelegentlich muss sie durch eine Vollerhebung ermittelt werden, weil man sich auf Dauer nicht auf Stichproben verlassen kann. An der amtlichen Bevölkerungszahl hängt aber nicht nur der Finanzausgleich; daran hängen eine Vielzahl von Dingen, beispielsweise die Besoldung von Bürgermeistern sowie die Entscheidung, ob deren Amtsbezeichnung Bürgermeister oder Oberbürgermeister lautet.

Zweitens. Die Erstellung von Stichprobenplänen ist erforderlich, um die Abertausenden von Stichproben, mit denen ständig gearbeitet wird, auf ihre Aussagekräftigkeit über-

prüfen zu können und gegebenenfalls eine Hochrechnung dieser Stichproben vornehmen zu können.

Daran wird auch deutlich, dass die Volkszählung nicht mehr eine so große Bedeutung hat, wie sie sie z. B. vor 50 Jahren hatte, als es relativ wenige statistische Erhebungen gab. Inzwischen gibt es sowohl auf der amtlichen Seite – der Mikrozensus wurde schon angesprochen – als auch im nichtamtlichen Bereich – ich nenne nur die Wissenschaft – viel mehr statistische Erhebungen als in der Vergangenheit. Deswegen braucht man im Rahmen einer Volkszählung nicht mehr so viele Merkmale zu erheben, wie dies noch vor 30 Jahren der Fall war. Wir haben jetzt einen Minimalkatalog, der von der EU vorgegeben ist. Umso wichtiger ist die Volkszählung aber, um diese anderen Stichproben überhaupt ziehen zu können und ihre Aussagekräftigkeit überprüfen zu können.

Zu den amtlichen Zwecken ist Folgendes festzustellen: Eine Registerauszählung reicht aus. In den Registern sind sicherlich Fehler enthalten. Die frühere konventionelle Volkszählung hatte aber auch Fehler. Im Übrigen ist die Bevölkerungszahl beispielsweise bei der Festlegung der Besoldung von Bürgermeistern ohnehin nur ein Hilfsindikator. Eigentlich würde man doch gerne nach Verantwortung bezahlen. Diese ist aber – das gilt für alle Arbeitnehmer und Beamten – äußerst schwer zu ermitteln. Auch die Leistungsfähigkeit ist nur sehr schwer zu ermitteln. Deswegen wird die Bevölkerungszahl als eine wenig manipulierbare Größe genommen, um die Besoldung festzulegen.

Daran erkennt man, dass wir zwar eine gerichtsfeste möglichst genaue Ermittlung brauchen, aber nicht eine hundertprozentig genaue Ermittlung. Deswegen ist es möglich, jetzt mit einer Registerauszählung und einer Stichprobe, die nur etwa 10 % der Bevölkerung betrifft, auszukommen.

Das war mein fachwissenschaftliches Statement. Gestatten Sie mir abschließend bitte noch eine Anmerkung als Privatmann. Mir persönlich ist die Abschottung zwischen dem Bereich in den Verwaltungen, in dem der Zensus durchgeführt wird, und dem normalen Verwaltungsvollzug immens wichtig. In diesem Zusammenhang würde ich als Privatmann gerne das zu Anfang dieser Anhörung gehörte Statement dick unterstreichen.

Vors. Abg. **Helmut Peuser**: Damit sind wir schon am Ende des ersten Teils der Anhörung. Alle Sachverständigen haben sich auf das Wesentliche konzentriert und auf Ausschweifungen verzichtet. Dafür bedanke ich mich herzlich. – Nun kommen wir zum zweiten Teil, den Fragen der Abgeordneten.

Abg. **Michael Siebel**: Vielen Dank, meine sehr verehrten Herren. Jetzt habe ich doch einiges gelernt. Ich kann es in einem Satz zusammenfassen: Es handelt sich um ein Großexperiment, das zumindest in einem Punkt der exakten Feststellung der Besoldung von Bürgermeistern dient. – So viel zum Spaß. Nun zur Ernsthaftigkeit!

Herr Hilligardt, Sie haben ausgeführt, mit welchen im Sinne der Konnexität nicht gedeckten Kosten der Zensus für die Landkreise verbunden ist. Ich habe wohl vernommen, was die Kollegen insbesondere von der wissenschaftlichen Seite dazu gesagt haben. Mich würde aber einmal interessieren, von Ihnen zu hören, welche inhaltlichen Vorteile sich der Hessische Landkreistag von diesem Zensus erhofft. Schließlich müsste das in irgendeiner Art und Weise mit den Kosten korrespondieren, die Sie in diesem Zusammenhang übernehmen müssen.

Herr Hilligardt, Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme zu § 4: „Die Einhaltung dieser stringenten Vorgabe halten wir für kaum möglich.“ Das wird dann aber nicht genauer ausgeführt. Bitte erläutern Sie es hier noch einmal.

Herr Knapp, Sie haben gesagt, dass insbesondere die Frage der Abschottung nicht geregelt sei. Wie kann man das Ihrer Ansicht nach heilen?

An Herrn Schelzke habe ich die Frage – jetzt darf ich mir noch einmal diese ironische Bemerkung erlauben –, welcher Nutzen sich für den Hessischen Städte- und Gemeindebund aus dem Gesetzentwurf ergibt, außer dass dann die Besoldung der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister rechtssicher festgestellt werden kann.

Herr Rendtel, im Gesetzentwurf sind die Kosten mit 15 Millionen € angegeben. Wie bewerten Sie diese Kostenschätzung? Diese Frage gestatte ich mir vor dem Hintergrund Ihrer Darlegungen; denn Sie haben unter anderem gefragt, wie die Genauigkeit festgestellt werden kann. Dort ist ja eine Zahl genannt. Wie bewerten Sie diese Zahl?

Herrn Rydzy hätte ich gefragt, ob das Ganze mit dem Hessischen Datenschutzbeauftragten abgestimmt ist. Das scheint aber der Fall zu sein.

Herr **Dr. Hilligardt**: Erstens wurde ich gefragt, welche inhaltlichen Vorteile die Landkreise mit der Durchführung des Zensus 2011 verbinden. Ich möchte mich gar nicht auf eine Diskussion der Vorteile einlassen, sondern noch einmal signalisieren, dass die Anrechnung eines Vorteils dem Grundgedanken der Konnexität widerspricht. Ich weiß nicht, welche Gesetze es geben soll, die am Ende nicht Vorteile für die Menschen vor Ort mit sich bringen. Daher müsste man künftig bei jedem Gesetz darüber reden, wie die vor Ort entstehenden Vorteile in besonderer Weise zu berücksichtigen sind. Diese Systematik gibt es im Grundgedanken der Konnexität nicht. Auf diesen Punkt möchte ich mich auch zurückziehen.

Zweitens wurde ich um eine Erläuterung zu unseren Ausführungen zu § 4 – Stichwort: stringente Vorgaben – gebeten. Wir, die 21 hessischen Landkreise, werden alle unter direkter Beobachtung der Aufsichtsbehörden stehen, da wir alle Defizite haben. Mit dem neuen Leitlinienerlass wird uns vorgegeben, kein weiteres Personal aufzubauen. Daher muss jede Aufgabe, die neu hinzukommt, mit Personal aus dem Bestand, d. h. zulasten anderer Aufgaben, bewältigt werden. Nach unserer Auffassung kann das beim Zensus in keinem Falle so sein. Der Personalbedarf des Zensus ist von diesen Genehmigungsvorgaben der Regierungspräsidenten in jedem Falle auszunehmen.

Herr **Knapp**: Zu der Frage, wie die Abgeschottetheit mit dem Gesetz hergestellt werden kann, möchte ich kurz ausführen, was Abgeschottetheit laut dem Bundesverfassungsgericht bedeutet. Es ist wichtig, dass die Erhebungsstelle in einer Gemeinde oder einem Landkreis räumlich getrennt ist. Das ist noch relativ einfach herstellbar, nämlich durch eine abgeschlossene Tür oder durch verschlossene Aktenschränke. So wird es in den größeren hessischen Gemeinden wie Darmstadt und Frankfurt meines Wissens auch schon seit Jahren praktiziert. Gleichzeitig muss aber eine Mitarbeitertrennung stattfinden. Ein Mitarbeiter, der in der Erhebungsstelle beschäftigt ist, darf während seiner Beschäftigung in der Erhebungsstelle – und zwar nicht nur, solange er in dem entsprechenden Raum ist, sondern während des gesamten Zeitraums der Erhebung – nicht mit anderen Verwaltungsaufgaben betraut werden. Das ist nach diesem Gesetzentwurf

nicht gewährleistet. Statt der Regelung, die jetzt in § 6 Abs. 4 Satz 2 des Gesetzentwurfes steht, könnte man sich einfach auf § 12 des Hessischen Landesstatistikgesetzes beziehen. Dann wäre eine wirksame Trennung gegeben.

Herr **Schelzke**: Ich bleibe bei der gleichen Einschätzung wie Herr Kollege Dr. Hilligardt. Wir lehnen diesen Gesetzentwurf grundsätzlich ab. Im Übrigen darf ich Sie vielleicht einmal darauf hinweisen, dass es in diesem Land eine demografische Entwicklung gibt. Bei der Mehrzahl der von uns vertretenen 402 Kommunen ist wahrscheinlich ein Rückgang der Bevölkerung zu verzeichnen, sodass dort kaum eine Hoffnung auf eine Höherbesoldung eines Bürgermeisters bestehen dürfte; ganz im Gegenteil. Diese Anmerkung mache ich aber nur en passant. Es ist in der Tat eher so, dass die Kommunen, bei denen nun festgestellt wird, dass sie weniger Einwohner haben, eben keinen Vorteil haben, sondern einen Nachteil, weil sie bei dem pro Kopf erfolgenden kommunalen Finanzausgleich eine entsprechend geringere Zuwendung erhalten. Eine solche Argumentation kann man hier aber natürlich nicht vortragen. Ich kann ja nicht sagen: Leute, lebt weiter im rechtswidrigen Zustand. – Gleichwohl mag das bei dem einen oder anderen zumindest unbewusst schon eine Rolle spielen.

Es gibt also keine Vorteile. Ich sehe eher noch eine andere Gefahr. Persönlich habe noch miterlebt, wie es bei der Volksbefragung, die vor gut 20 Jahren stattgefunden hat, zu erheblichen gesellschaftlichen Auseinandersetzungen gekommen ist. Wir stehen also vor der Frage, inwieweit der Zensus 2011 entsprechend zu vermitteln sein wird. Auch wenn nur 10 % der Bürgerinnen und Bürger unmittelbar befragt werden, könnte es doch dazu kommen, dass wieder Bürgerinitiativen entstehen, die sich dagegen wehren. Dann müssen wir das als Kommunen vor Ort natürlich mit ertragen. Insofern bitte ich die Landesregierung, eine entsprechende Informationspolitik zu betreiben, damit die Menschen das Gefühl haben, dass es hier nicht zu einem Datenmissbrauch kommen kann – der ja von einigen hier zumindest nicht ausgeschlossen werden kann.

Herr **Prof. Dr. Rendtel**: In § 15 des Gesetzentwurfs steht überhaupt nichts zu Kosten. Der von Ihnen genannte Betrag von ca. 15 Millionen € ist in der Präambel, wenn Sie so wollen, aufgeführt. Das „ca.“ würde ich betonen; denn ich habe noch in Erinnerung, dass die letzte Volkszählung – man korrigiere mich gegebenenfalls – Kosten in einer Größenordnung von 1,5 Milliarden €, also ungefähr 3 Milliarden DM, verursacht hat.

(Zuruf: Es waren D-Mark, und es war kein Milliardenbetrag!)

– Kein Milliardenbetrag? Jetzt wird immerhin von 500 Millionen € gesprochen. Das ist aber wohl auch nicht der letzte Betrag. Es könnte sein, dass die Kosten noch höher ausfallen. Man weiß es nicht genau. – Viel mehr kann ich Ihnen dazu allerdings auch nicht sagen. Da habe ich keine fachliche Kompetenz.

Abg. **Tarek Al-Wazir**: Ich habe eine Frage an Herrn Prof. Wagner und alle, die sich zur Antwort berufen fühlen. Ich weiß, dass es eine EU-Verordnung und ein Bundesgesetz gibt. Natürlich sind wir rechtstreu. Aber welcher Vorteil für das Land Hessen und seine Kommunen – jenseits der Besoldung von Bürgermeistern und der Finanzausgleiche – kann mit der Durchführung dieser Volkszählung verbunden sein? Was weiß man nachher, was man vorher nicht wusste, was einem dann bei seinen alltäglichen Entscheidungen hilft? Jenseits aller Fragen des Datenschutzes sowie des gesellschaftlichen Kon-

fliktes kann man in der Tat auch einmal nach dem Kosten-Nutzen-Verhältnis fragen. Aufgrund der Post, die bei jeder Kommunalwahl, Landtagswahl und Bundestagswahl als unzustellbar zurückkommt, wissen wir doch ungefähr, wer seit der letzten Wahl abhanden gekommen ist. Seit es verpflichtende Ausländerbeiratswahlen gibt, wissen wir das übrigens auch für die sogenannten Drittstaatler. Sagen Sie mir also bitte einmal, warum wir das brauchen.

Herr **Prof. Dr. Wagner**: In erster Linie, um den Finanzausgleich und andere Dinge, die gesetzlich vorgeschrieben sind und auch sinnvoll sind, auf eine gerichtsfeste Grundlage stellen zu können. Vom Finanzausgleich hat eine Kommune oder auch ein Bundesland gelegentlich keinen direkten Nutzen. Aber es ist nun einmal das Wesen des Finanzausgleiches, dass die einen zahlen und die anderen Empfänger sind. Das kann man auch nicht diskreditieren. Der Finanzausgleich ist ein entscheidender Bestandteil unserer staatlichen Verfasstheit und unserer Demokratie in Deutschland. Dafür sind gerichtsfeste Bevölkerungszahlen extrem wichtig, weil diese auch weniger manipulierbar sind als andere statistische Indikatoren, die man sich vorstellen könnte.

Zum Zweiten werden Sie in der Politik, in der Verwaltung und in der Regierung wahrscheinlich vergleichsweise selten unmittelbar auf Volkszählungsergebnisse zugreifen. Nach meiner Kenntnis arbeiten Sie aber tagtäglich mit statistischen Erkenntnissen, die auf Stichproben beruhen. Diese Stichproben müssen wiederum hochgerechnet werden. Dazu braucht man zumindest gelegentlich eine Vollerhebung. Das ist nun einmal nur die Volkszählung. Wir führen sie nicht jährlich durch – in der Schweiz wird das demnächst der Fall sein –, weil der Gesetzgeber hinnimmt, dass der Bevölkerungsrahmen, der für Hochrechnungen benutzt wird, nicht jederzeit hundertprozentig genau sein muss. Er muss nur unverzerrt erhoben sein, und die Fehler dürfen nicht zu groß sein. Deswegen kann man eine Registerauszählung durchführen und mit einer Stichprobe auskommen. Eine Alternative zu einer gelegentlichen Registerauszählung als Minimum für eine Volkserhebung, die dann als Hochrechnungsrahmen für die vielen anderen Erhebungen dient, wurde aber bislang weltweit nicht entdeckt.

Herr **Schelzke**: Ich habe jetzt ein Problem. Möglicherweise verstehe ich etwas völlig falsch. Der kommunale Finanzausgleich errechnet sich aber aus der Zahl der vor Ort gemeldeten Personen. Wir können die Zensusdaten doch gerade nicht verwenden, um die Melderegister entsprechend zu korrigieren. Jetzt muss man mir erst einmal erklären, wie das eine mit dem anderen zusammenhängt.

Herr **Prof. Dr. Wagner**: Es hängt nicht unmittelbar zusammen. Das ist auch gut so. Zwar geschieht auf der individuellen Ebene nichts. Wenn sich sehr große Ungleichgewichte ergeben, wird aber wahrscheinlich auch über eine Verbesserung des Registerwesens nachgedacht werden. Das hat allerdings in der Tat nichts mit einem 1 : 1-Abgleich bei der Volkszählung zu tun.

Vors. Abg. **Helmut Peuser**: Ich bitte Sie, die Gepflogenheiten bei einer Anhörung zu beachten und nicht untereinander in eine Diskussion einzutreten, sondern auf die Fragen der Abgeordneten zu antworten.

Abg. **Dr. Judith Pauly-Bender:** Dann würde ich gerne meine Fragemöglichkeit an Herrn Schelzke weitergeben; denn ich wollte in dieselbe Richtung fragen.

Herr **Schelzke:** Herrn Prof. Wagner darf ich ja nicht antworten; deswegen werde ich Frau Pauly-Bender antworten. – Es kann allenfalls sein, dass man nunmehr einen gewissen Verdacht hat, dass die Zahlen im Melderegister nicht ganz richtig sind. Dann bleibt es natürlich jeder einzelnen Kommune überlassen, wie sie damit umgeht. Welcher Nutzen daraus insgesamt für die Allgemeinheit erwachsen soll, ist mir aber nach wie vor ein Rätsel. Solange es keine Möglichkeit gibt, die Daten direkt miteinander abzugleichen, sehe ich darin auch überhaupt keinen Nutzen – was nicht heißt, dass wir von unserer grundsätzlichen Position abrücken würden. In der Frage, ob ein Nutzen gegeben ist, muss ich aber nach wie vor feststellen, dass das nicht der Fall ist.

Immerhin besteht eine Chance. Wie es heißt, wird seitens der Landesregierung eine Rechtsgrundlage für die Gewährleistung eines finanziellen Ausgleichs an die Kommunen geschaffen. Dann soll man uns doch bitte darlegen, welcher Ausgleich durch welche Vorteile sich dort ergeben sollte. Ich gehe davon aus, dass wir nicht die Darlegungspflicht und schon gar nicht die Beweislast haben. Das liegt bei denjenigen, die uns nachsagen, wir hätten einen Vorteil.

Abg. **Michael Siebel:** Herr Rinne, Sie haben kritisiert, dass im Gesetzentwurf nicht vorgesehen sei, Daten zu verschlüsseln. Das wäre ein schwerer Mangel. Nun habe ich aber aus einer anderen Stellungnahme entnommen, dass die Verschlüsselung der Daten nicht in diesem Gesetz, sondern im Bundesgesetz geregelt ist. Muss sie dann trotzdem noch im Hessischen Ausführungsgesetz zum Zensusgesetz 2011 geregelt werden oder nicht?

Herr Rinne, des Weiteren haben Sie auf den alten Grundsatz verwiesen, dass die größte Datensicherheit die Datensparsamkeit bei der Erhebung ist. Ich habe jetzt gelernt, dass der Umfang vom europäischen Rechtsrahmen vorgegeben ist. Trifft das zu? Oder welcher Datenrahmen wäre denn sinnvoll?

Herr Rydzy, in Bezug auf die Abschottung hat Herr Knapp dafür plädiert, sich anstelle der Regelung in § 6 Abs. 4 Satz 2 des Gesetzentwurfes auf § 12 des Hessischen Landesstatistikgesetzes zu beziehen. Sie sagten gerade, dass der Entwurf mit Ihnen abgestimmt sei. Wie haben Sie das abgewogen?

Herr **Rinne:** Was Ihre erste Frage angeht, sind meine juristischen Kompetenzen beschränkt. Möglicherweise werden solche Regelungen tatsächlich vom übergeordneten Gesetz dann nach unten fortgeschrieben.

Bezüglich Ihrer Frage in Bezug auf die Datensparsamkeit bei der Erhebung möchte ich nur einmal auf die historischen Dimensionen von Volkszählungen verweisen und daran erinnern, dass die Verfolgung der Juden durch die Nazis in den Niederlanden sehr viel – wenn man das so sagen darf – effektiver durchgeführt wurde, weil dort das Merkmal der Religiosität abgefragt worden ist. Aufgrund der Verknüpfung dieses Merkmals mit den einzelnen dort lebenden Bürgern ist in den Niederlanden leider diese große Zahl von Opfern zu beklagen.

Herr **Rydz**y: Das Fragenprogramm ist in der Tat europarechtlich und dann noch einmal ergänzend durch das Zensusgesetz 2011 vorgegeben – bis auf eine Frage, nämlich die Frage nach der Religionszugehörigkeit. Natürlich kann man fragen, was das den Staat überhaupt angeht. Man muss aber die Historie dieser Frage sehen. Sie ist auf Druck der Religionsgemeinschaften aufgenommen worden. Das war also keine Forderung der amtlichen Statistik. Sie ist meines Wissens dort sogar sehr zurückhaltend; korrigieren Sie mich gegebenenfalls, Herr Szenzenstein. – Das ist der Hintergrund für diese Frage. Im Übrigen ist das Fragenprogramm gesetzlich festgelegt. Daran kann man auch nichts mehr deuteln.

Die Gewährleistung der Abschottung ist in der Tat eine zentrale Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts. Der Hintergrund ist, dass Statistikdaten nicht für Verwaltungsvollzugszwecke in anderen Bereichen verwendet werden sollen. Jetzt kann man natürlich fordern, das in den Erhebungsstellen eingesetzte Personal dürfe dann für Monate nicht anderswo eingesetzt werden. Aber wer will diese Kosten übernehmen? Wir haben eben schon gehört, wie teuer das Ganze wird. Diese Datensicherheitsmaßnahme ist natürlich auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit zu betrachten. Es gibt auch andere Instrumente, mit denen man ein ähnliches Ergebnis erreichen kann. Das ist zwar nicht im hier vorliegenden Ausführungsgesetz enthalten; wir haben uns mit Vertretern des Hessischen Statistischen Landesamtes und der Aufsichtsbehörde aber schon darüber verständigt, welche Personengruppen typischerweise als Personal für Erhebungsstellen in Betracht kommen. Ausschließen kann man z. B. Mitarbeiter des Einwohnermeldeamtes, des Ordnungsamtes, des Steueramtes, des Bauamtes usw. Jetzt fragen Sie: Bleibt überhaupt noch etwas übrig? Doch, es bleiben noch eine Reihe anderer Einrichtungen übrig. Aus ihnen kann man dann Personal rekrutieren, bei dem jedenfalls nicht die Gefahr besteht, dass es die sensiblen Informationen, die dort erhoben werden, zu Verwaltungsvollzugszwecken verwendet. Auf diese Art und Weise kann man mit personellen Maßnahmen wieder etwas auffangen; sonst wäre das Ganze ökonomisch kaum vertretbar. Übrigens hatten wir diese Diskussion schon bei der letzten Volkszählung. Das wird keine Kommune so machen – und auch die Landkreise nicht, bei denen es jetzt angesiedelt ist. Daher war das schon eine Kompromissregelung.

Abg. **Tarek Al-Wazir**: Genau hier würde ich gerne anschließen. Es gibt ja die Vermutung, dass sich 500.000 bis 1 Million Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten. Nehmen wir einmal einen konkreten Fall. Bei seiner Befragung erklärt der Vermieter: Hier wohnen soundso viele Leute. – Beim Einwohnermeldeamt sind sie aber nicht offiziell gemeldet. Wenn ein Mitarbeiter der Ausländerbehörde diese Daten erheben würde, könnte er am nächsten Tag dorthin gehen und nach dem Aufenthaltsstatus fragen. Das soll aber nicht passieren. Dies ist der Hintergrund des Ganzen.

Ich habe noch eine konkrete Frage zum Stichwort „gerichtsfeste Feststellung des Finanzausgleichs“. Nehmen wir einmal rein hypothetisch an, dass in Frankfurt auf einmal 50.000 zusätzliche Menschen auftauchen. Hätte das Folgen für den kommunalen Finanzausgleich im Lande Hessen? Oder würde es für den Ausgleich zwischen den einzelnen Bundesländern etwas bedeuten, wenn sich herausstellen sollte, dass in Mecklenburg-Vorpommern inzwischen noch weniger Menschen leben als gedacht, weil sie alle hier sind? Schließlich findet sich das in der Meldestatistik gar nicht wieder.

Abg. **Dr. Judith Pauly-Bender:** Ich habe eine Frage zu den unterschiedlichen Praktiken in den Ländern. Wir in Hessen sind ja nicht die Einzigen, die eine solche Diskussion führen. Von dem Statistischen Bundesamt, dem Hessischen Datenschutzbeauftragten und dem beratenden Sozialwissenschaftler wüsste ich gerne Folgendes: Gibt es denn Erkenntnisse aus den Entscheidungen, die andere Bundesländern zu den Fragen der Bevölkerungs- oder Verwaltungsnützlichkeit dieser Erhebungen getroffen haben? Sind dort Vergleiche gezogen worden? Und zu welchen Schlüssen ist man in anderen Bundesländern gekommen?

Abg. **Dr. Ulrich Wilken:** Ich habe eine Nachfrage zur Abschottung. Wenn ich es gerade richtig verstanden habe, wird aus Datenschutzgründen kein Problem darin gesehen, dass eine ersatzweise Regelung vorgenommen wird, anders als es das Bundesverfassungsgericht vorgeschlagen hat. Herr Knapp, wie schätzen Sie das ein? Können wir mit dieser Bestimmung aus dem Bundesverfassungsurteil so umgehen, dass wir hier ersatzweise Regelungen treffen?

Herr **Szenzenstein:** Zunächst möchte ich hier mit einem Irrtum Schluss machen, der sich wohl verfestigt hat. Die amtliche Statistik stellt zurzeit Bevölkerungszahlen nicht durch Auswertung von Melderegistern zur Verfügung, sondern aus der Statistik der Bevölkerungsfortschreibung. Die Statistik der Bevölkerungsfortschreibung basiert auf den Ergebnissen der Volkszählung von 1987. Die Daten der Volkszählung von 1987 werden seit dieser Zeit mit Ergebnissen aus anderen Statistiken fortgeschrieben, z. B. der Statistik über die Geburten- und Sterbefälle und den Statistiken der Umzüge und Fortzüge in das Ausland. Das ist immerhin eine Fortschreibungszeit von mehr als 20 Jahren, in der sich die Fehler, die von den verschiedenen Beteiligten bei der Fortschreibung gemacht wurden, vermutlich kumuliert haben dürften. Die Meldebehörden arbeiten nicht fehlerfrei. Die Bürger folgen nicht immer den melderechtlichen Vorschriften. Auch die statistischen Ämter arbeiten nicht ohne Fehler. Über einen so langen Zeitraum wie 20 Jahre haben sich die Fehler nun einmal kumuliert.

In groß angelegten Testerhebungen zur Vorbereitung des neuen Zensusmodells für das Jahr 2001 haben wir auch die Qualität der Melderegister überprüft. Dabei sind wir zu dem Ergebnis gekommen, dass die Statistik der Bevölkerungsfortschreibung, aus der sich die aktuellen Bevölkerungsdaten speisen, vermutlich bundesweit um 1,3 Millionen überhöht ist, dass also die tatsächliche Bevölkerung in Deutschland um etwa 1,3 Millionen niedriger ist, als dies derzeit von der amtlichen Statistik nachgewiesen wird. Diese Differenz dürfte sich zudem nicht gleichmäßig über alle Bevölkerungsgruppen verteilen. Daher bekommt man auch ein schiefes Bild über die Struktur der Bevölkerung nach Alter, Geschlecht, Migrationshintergrund und all diesen Merkmalen. Diese Daten braucht man aber z. B., um belastbare Bevölkerungsvorausrechnungen vornehmen zu können, die notwendig sind, um politische Entscheidungen über die Zukunftsfestigkeit der sozialen Sicherungssysteme zu treffen.

Mit dem neuen Zensus justieren wir also nicht nur die amtlichen Einwohnerzahlen, sondern natürlich auch die Strukturdaten über die Bevölkerung.

Herr **Prof. Dr. Wagner:** Zu der Frage nach dem Nutzen der Volkszählung ist Folgendes festzustellen: Aus den nackten Zahlen selbst werden Politik und Verwaltung in der Regel keinen unmittelbaren Nutzen ziehen. Allerdings basieren sehr viele statistische Ergebnis-

se, die Sie für politische Entscheidungen und im Verwaltungsvollzug benutzen, auf Stichproben, die wiederum anhand der Volkszählungen hochgerechnet werden. Auch international werden Volkszählungen nur alle zehn Jahre durchgeführt, weil eine Volkszählung nun einmal sehr aufwendig ist. Sie ist auch nicht hundertprozentig fehlerfrei. Sie darf nur nicht von vornherein verzerrt sein. Darauf kommt es an. Das ist durch das, was jetzt vorgesehen ist – das ist für die Bundesrepublik Deutschland ja neu –, nach allem, was wir wissen, sichergestellt. Es ist eine Grundlage, mit der dann wieder zehn Jahre andere statistische Erhebungen, die in der Regel Stichproben darstellen, adjustiert werden können. Und daraus ziehen Sie Nutzen. Von den nackten Volkszählungsdaten selbst profitieren Sie wahrscheinlich nur bei der einen oder anderen Spezialfrage. Die Volkszählung ist darüber hinaus aber als Rahmen für andere Statistiken sehr wichtig.

Herr **Rydz**y: Erstens: zu den Missbrauchsmöglichkeiten trotz Abschottung, im geschilderten Fall durch einen Mitarbeiter der Ausländerbehörde. Das wäre denkbar. Deswegen sollte man z. B. Mitarbeiter der Ausländerbehörde möglichst nicht für diese Tätigkeit heranziehen. Hinzu kommt übrigens, dass die Erhebungsstellen mittlerweile nicht mehr bei den kleinen Kommunen angesiedelt sind, sondern nur noch bei den kreisangehörigen Kommunen ab 50.000 Einwohnern und bei den kreisfreien Städten. Die anderen Kommunen sind gerade aus diesem Grund herausgenommen worden. Durch die Ansiedlung der Erhebungsstellen bei den Landkreisen ist eine gewisse Ferne zu den örtlichen Gegebenheiten gewährleistet. Natürlich sind dort auch Ausländerbehörden angesiedelt. Wie ich eben gesagt habe, braucht man bestimmte Mitarbeiter aber nicht für diese Tätigkeit heranzuziehen.

Damit sind wir auch beim Thema Rückmeldung. So etwas darf gerade nicht geschehen. Daher erfolgt ja die Abtrennung. Deswegen dürfen die Einwohnermelderegister auch nicht korrigiert werden. Man hat dann aber die absoluten Zahlen, die man natürlich auch verwenden kann. Damit kann man unter anderem feststellen, ob die bisherigen Ergebnisse, die aufgrund des Einwohnermelderegisters oder der Fortschreibung der Daten des Statistischen Bundesamtes vorliegen, stimmen oder nicht. Möglicherweise wird die Volkszählung zeigen, dass sie nicht zutreffen. Man darf nur nicht die einzelnen Daten im Melderegister korrigieren; denn das liefe der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zuwider.

Zweitens: Gibt es Erfahrungen in anderen Bundesländern? Wir stehen jetzt alle am Anfang. Außer den Erfahrungen aus der letzten Volkszählung, die über 20 Jahre zurückliegt, gibt es nicht viel. Natürlich existieren aber Gremien, in denen versucht wird, eine Abstimmung herbeizuführen. Erst letzte Woche haben wir uns in Bonn mit Vertretern des Statistischen Bundesamtes sowie der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder getroffen. Es klappt zwar nicht immer; man versucht aber schon, dort eine einheitliche Linie hineinzubekommen.

Herr **Knapp**: Herr Dr. Wilken, Sie haben von einer Regelung gesprochen, die das Bundesverfassungsgericht vorgeschlagen habe. Man kann das nicht als Vorschlag bezeichnen, weil es wirklich einer der Leitsätze des Urteils ist. Deshalb spricht man jetzt auch vom Abschottungsgrundsatz, der für alle weiteren statistischen Erhebungen gelten muss. Dort kann man auch keine Abwägung mehr vornehmen, Herr Rydzy. Das Grundgesetz kennt an dieser Stelle keine Verhältnismäßigkeit dahin gehend, dass einzelne Grundsätze gegeneinander abgewogen werden könnten. Hier verhält es sich genauso wie beim Luftsicherheitsgesetz. In der Frage, ob der Staat ein Flugzeug abschießen darf,

wenn anderswo das Leben von mehr Personen bedroht ist, gibt es ebenfalls keine Abwägung. Auch für mich als Datenschützer steht das Leben von Menschen durchaus noch über dem Datenschutz. Diese Abwägung gibt es in der Verfassung also nicht. Das Bundesverfassungsgericht hat auch nicht von „man müsste“ gesprochen, sondern gesagt: Wenn es nicht so erfolgt, dann verstößt es gegen die Verfassung.

Das Land Hessen hat in § 12 seines Landesstatistikgesetzes – das ist der sogenannte Kommunalstatistikparagraf – diese Regelung zur Abgeschlossenheit schon einmal getroffen. Dort wird auch von einer zeitlichen Trennung der in den Erhebungsstellen Tätigen von der übrigen Verwaltung gesprochen.

Meines Erachtens kann man sich also nicht auf irgendwelche schönen Absichtserklärungen dahin gehend festlegen, dass beispielsweise Mitarbeiter der Ausländerbehörde dort außer im Notfall nicht eingesetzt werden dürfen. Dazu ist dieses Thema datenschutzrechtlich zu sensibel; denn bei den Erhebungsstellen liegen die sensiblen Daten der verschickten Fragebögen. Sie werden dort zwar nicht ausgewertet, sondern nur auf Vollständigkeit überprüft und weitergeleitet. In den Erhebungsstellen liegen aber die gesamten intimen Daten der Bevölkerung. Diese Daten werden auch einmal durchgelesen, um zu prüfen, ob sie vollständig sind.

Bei dieser Gelegenheit möchte ich auch gleich mit einem zweiten Irrtum aufräumen. Diese Statistik erfasst nicht nur 10 % der Bevölkerung. Vielmehr werden zunächst alle Gebäudebesitzer – laut Auskunft des Statistischen Bundesamtes 17,8 Millionen – angeschrieben. Wenn sie nicht antworten oder wenn ihre Angaben nicht richtig sind, werden sie von einem Erhebungsbeauftragten aufgesucht, dem gegenüber die Bürger zur Auskunft verpflichtet sind. Selbst Minderjährige müssen ihm laut Gesetz Auskunft erteilen. Nach Befragung der 17,8 Millionen Gebäudebesitzer wird die sogenannte Stichprobe bei weiteren 10 % der Bevölkerung – sprich: noch einmal 8,2 Millionen – durchgeführt. Damit summiert sich das Ganze auf 25 Millionen Erhebungen. Das sind nicht nur 10 % der Bevölkerung, sondern ungefähr 30 %. Gestatten Sie mir den Hinweis, dass das durchaus etwas mehr gesellschaftliches Potenzial bietet als die 10 % der Stichprobe, die hier immer genannt werden.

Abg. **Karin Wolff**: Ich revanchiere mich bei Frau Pauly-Bender und darf mein Fragerecht an Herrn Hohmann abtreten.

Herr **Hohmann**: Dankenswerterweise bin ich sowohl von Frau Pauly-Bender als auch von Frau Wolff in Bezug auf die Abschottung angesprochen worden. Ich muss nun ausdrücklich dazusagen, dass ich das nicht für das Bundesverfassungsgericht formuliere, sondern weil ich unmittelbar an der Entscheidung auf der Ebene des Hessischen Datenschutzbeauftragten beteiligt war und auch der Autor der genannten Bestimmungen des Landesstatistikgesetzes bin. Davon geht natürlich die Grundidee aus, dass die mit einer Auskunftspflicht verbundene Erhebung von Statistikdaten nicht zu Sanktionen hoheitlicher Art gegen den Betroffenen führen soll. Der Abschottungsgrundsatz dient also dazu, dass Aufgaben hoheitlicher Verwaltung, die zu Maßnahmen gegen den Bürger führen können, von vornherein nicht mit der Tätigkeit in der Erhebungsstelle vereinbar sind. Solange wir das Personal in der Erhebungsstelle so definieren, dass keine Verwaltungsbeamten oder -angestellten mit dieser Aufgabe betraut werden, aus deren üblichem Verwaltungshandeln Sanktionen gegenüber dem einzelnen auskunftspflichtigen Bürger in vergleichbaren Kontexten erfolgen können, sehe ich keine Inkompatibilität.

Insofern stimmen wir überein. Wenn Sie mir darin zustimmen, haben wir hier schon mehr Klarheit gewonnen und vor allen Dingen im Hinblick auf die Handlungsfähigkeit und die Ressourcen der Kommunen einiges erreicht.

Herr Al-Wazir, Sie haben nach dem Nutzen für Hessen gefragt. Zunächst einmal ist es grundsätzlich so, dass alle Finanzausgleiche nicht aufgrund der Einwohnermelderegister vorgenommen werden, sondern ausschließlich aufgrund statistischer Daten. Warum? Weil wir wissen, dass die Melderegister nicht stimmen. Es gibt auch gar keinen Anreiz für die Kommunen, die Melderegister korrekt zu führen. Natürlich sind sie gesetzlich dazu verpflichtet. Ein ökonomisches Anreizsystem, sie korrekt zu führen, gibt es aber nicht; denn derjenige, der die meisten Kartelleichen pflegt, hat die meisten Profits. Vor diesem Hintergrund ist der Nutzen für die Kommunen sehr hoch; denn wir können natürlich nur von einem rechtmäßigen Nutzen sprechen. Wenn man hiermit zu einer gerechten Finanzverteilung kommt, liegt der Nutzen voll und ganz auf der Seite aller öffentlichen Verwaltungsebenen. In diese Gemeinschaftsaufgabe sind auch die Kommunen eingebunden.

Dies hat die Landesregierung entsprechend bewertet. Man kann das unterschiedlich bewerten. Aus meiner Sicht ist es aber zweifellos so – dafür gibt es auch Vorentscheidungen –, dass man jede Konnexitätsfrage bewerten muss, indem man den Nutzen der Kommunen, der durch eine gesetzliche Regelung entsteht, gegenüber den dadurch auftretenden Nachteilen abwägen muss. Diese Debatte wird aber auf der Ebene der Landesregierung und nicht auf der Ebene der Statistik geführt.

Aus meiner Sicht entsteht auf allen staatlichen Ebenen durch richtige Zahlen ein Nutzen. In Anbetracht der demografischen Entwicklung ist die Situation besonders dramatisch. Deshalb vermag ich dieses Ausführungsgesetz nur so zu betrachten, dass der Nutzen die potenziellen Bedenken weit überwiegt.

Vors. Abg. **Helmut Peuser**: Das klang fast schon wie ein Schlusswort. – Ich sehe auch keine weiteren Fragen.

Dann bedanke ich mich bei Ihnen allen sehr herzlich für diese gute Diskussion, die für die Abgeordneten sicherlich erhellend war. Den Sachverständigen, die teilweise weit angereist sind, wünsche ich einen guten Nachhauseweg. – Die gemeinsame Sitzung von Innenausschuss und Hauptausschusses ist beendet.