

Stuttgart, 22.01.2020

## Vorbereitung und Durchführung Zensus 2021

### Beschlussvorlage

| Vorlage an                          | zur                             | Sitzungsart              | Sitzungstermin           |
|-------------------------------------|---------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Verwaltungsausschuss<br>Gemeinderat | Vorberatung<br>Beschlussfassung | öffentlich<br>öffentlich | 05.02.2020<br>06.02.2020 |

### Beschlussantrag

1. Zur Vorbereitung und Durchführung des Zensus 2021 in Stuttgart richtet die Landeshauptstadt Stuttgart entsprechend der vom Land übertragenen Pflichtaufgabe nach Weisung eine kommunale Erhebungsstelle von voraussichtlich Oktober 2020 bis Mai 2022 ein.
2. Für die Befragung im Rahmen des Zensus werden rund 750 ehrenamtliche Erhebungsbeauftragte eingesetzt, die eine Aufwandsentschädigung erhalten. Analog der Regelung beim Zensus 2011 erhalten städtische Erhebungsbeauftragte einen Arbeitstag Dienstbefreiung unter Fortzahlung der Bezüge zur Erledigung der Erhebungsaufgaben, die nicht außerhalb der üblichen Dienstzeiten ausgeführt werden können.
3. Für die Erledigung der in der Erhebungsstelle anfallenden Aufgaben entsteht zusätzlicher Personalbedarf. Die Verwaltung wird ermächtigt, für die Zeit von April 2020 bis Dezember 2022 zusätzliches Personal im Umfang von bis zu 17,42 Vollzeitäquivalenten (209 Personalmonate) außerhalb des Stellenplans zu beschäftigen. Die Ermächtigung umfasst
  - 51 Personenmonate der Entgeltgruppe 11,
  - 54 Personenmonate der Entgeltgruppe 10,
  - 6 Personenmonate der Entgeltgruppe 9a und
  - 98 Personenmonate bis zur Entgeltgruppe 8.
4. Die Verwaltung wird ermächtigt, bei Bedarf eine Aufstockung bzw. Verlängerung der Ermächtigung um bis zu max. 18 Personenmonate während der Erhebungsphase und ggf. im Zuge der Nachbereitung des Zensus vorzunehmen, da der Arbeitsaufwand wegen verfahrensbedingter Unsicherheiten und aufgrund bisher vager Vorgaben durch das Land nicht exakt voraussehbar ist.

5. Dem überplanmäßigen Aufwand i.H.v. 146.600 Euro in 2020 und 780.100 Euro in 2021 im THH 120 – Statistisches Amt, Kontengruppe 400 – Personalaufwendungen wird zugestimmt. Die Finanzierung erfolgt aus der Deckungsreserve Personal im Teilhaushalt 900 – Allgemeine Finanzwirtschaft, Amtsbereich 9006120 – Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft, Kontengruppe 440 – Sonstige ordentliche Aufwendungen, in entsprechender Höhe. Die Kostenerstattung des Landes erfolgt im Nachhinein.

## **Kurzfassung der Begründung**

Zum Stichtag 16. Mai 2021 findet auf Anordnung der EU eine Bevölkerungs-, Gebäude- und Wohnungszählung (Zensus) europaweit statt. Die Zählung umfasst eine Vollerhebung der Gebäude und Wohnungen, eine Auswertung unterschiedlicher Register und eine detaillierte Befragung von Personen. Die Personenbefragung wird in Privathaushalten als repräsentative Stichprobe und in Sonderbereichen als Vollerhebung durchgeführt. Hierzu sind in Stuttgart ca. 35 000 Personen in Privathaushalten und 28 000 Personen in Sonderbereichen wie Studenten- und Altenwohnheimen zu befragen. Bei der Gebäude- und Wohnungszählung sind rund 120 000 Eigentümer auskunftspflichtig, von diesen wohnen rund 95 000 in Stuttgart.

Für die Durchführung ordnet das Ausführungsgesetz des Landes zum Zensusgesetz des Bundes als Pflichtaufgabe nach Weisung an, dass Erhebungsstellen bei den Gemeinden einzurichten sind. Darüber hinaus fallen im Eigeninteresse der Stadt Stuttgart zur Generierung eines optimalen Ergebnisses zusätzliche Aufgaben an, die nicht dem Konnexitätsprinzip unterliegen.

Der Aufwand für die Vorbereitung, Durchführung, Auswertung, Dokumentation und Nachbereitung des Zensus 2021 in Stuttgart wurde vom Statistischen Amt mit einer detaillierten, auf die einzelnen Arbeitsgänge heruntergebrochenen Kalkulation ermittelt. Dabei ergab sich, neben der bereits zum Stellenplan 2018 geschaffenen befristeten Stelle der Erhebungsstellenleitung (anteiliger Personalaufwand für die Pflichtaufgabe nach Weisung 143.000 EUR), ein zusätzlicher Personalbedarf von insgesamt 209 Personalmonaten wie oben aufgeschlüsselt. Hierfür entstehen überplanmäßig zu genehmigende Kosten in Höhe von 1.094.500 EUR sowie 30.000 EUR für ein Überstundenbudget.

Für die Einrichtung und den Betrieb der Erhebungsstelle, die Entschädigung der Erhebungsbeauftragten sowie die Abwicklung des Zensus (Portokosten etc.) sind im Doppelhaushalt 2020/2021 insgesamt 600.000 EUR veranschlagt. Weiterhin wurden im Doppelhaushalt 2020/2021 421.200 EUR für die interne Leistungsverrechnung der Mietkosten veranschlagt (Planungsstand Sommer 2019), wovon nach aktuellem Planungsstand nur 112.500 EUR benötigt werden.

Für die Erfüllung der vom Land übertragenen Pflichtaufgabe nach Weisung entstehen dadurch insgesamt Kosten in Höhe von 1.980.000 EUR.

Für die im Interesse der Stadt Stuttgart zusätzlich durchzuführenden Arbeiten in Vorbereitung und Nachbereitung des Zensus 2021 fallen für die zum Stellenplan 2018/2019 schon geschaffene Stelle der Erhebungsstellenleitung zusätzlich etwa 300.000 EUR

Personalkosten in einem Zeitraum von 2018 bis 2023 an, die bereits im Doppelhaushalt 2020/2021 und in der Finanzierung berücksichtigt sind.

### **Finanzielle Auswirkungen**

Für die Pflichtaufgabe nach Weisung entstehen Kosten von 1.980.000 EUR, für die freiwillige Aufgabe etwa 300.000 EUR.

|  |                |
|--|----------------|
| Im Doppelhaushalt 2018/2019 veranschlagt     | 99.800 Euro    |
| Im Doppelhaushalt 2020/2021 veranschlagt     | 1.192.800 Euro |
| 2020 überplanmäßig zu genehmigen             | 146.600 Euro   |
| 2021 überplanmäßig zu genehmigen             | 780.100 Euro   |
| Im Doppelhaushalt 2022/2023 zu veranschlagen | 369.400 Euro   |

Beim Zensus 2011 wurden die Kosten für die Erfüllung der Pflichtaufgabe nach Weisung durch objektbezogene Einnahmen (Finanzzuweisung des Landes) vollständig gedeckt. Damit ist nach dem aktuellen Verhandlungsstand vom 17. Oktober 2019 auch beim Zensus 2021 zu rechnen. Eine Abschlagszahlung in Höhe von 70 % soll 2021 erfolgen.

### **Mitzeichnung der beteiligten Stellen:**

Ref. WFB  
Ref. AKR

### **Vorliegende Anfragen/Anträge:**

### **Erledigte Anfragen/Anträge:**

in Vertretung

Isabel Fezer  
Bürgermeisterin

Anlagen

## **Ausführliche Begründung**

### **1. Rechtsgrundlagen**

Gemäß europäischen Rechts sind die Mitgliedstaaten seit 2010/11 verpflichtet, im Abstand von zehn Jahren einen Zensus nach freier Methodenwahl (Vollerhebung durch Zähler oder registergestützt) durchzuführen.

Mit dem Zensusvorbereitungsgesetz 2021 vom 10. März 2017 (BGBl. I 2017 S. 388) und dem Zensusgesetz 2021 vom 26. November 2019 (BGBl. I 2019 S. 1851) wird die Verordnung in nationales Recht umgesetzt und die Durchführung der Bevölkerungs-, Gebäude- und Wohnungszählung (Zensus) mit Stand vom 16. Mai 2021 (Berichtszeitpunkt = Stichtag) angeordnet.

Mit Ausführungsgesetzen zum Zensusgesetz 2021 werden in den Bundesländern die Durchführungsbestimmungen zur Errichtung von Erhebungsstellen und zum Vollzug der Erhebungen in den Kommunen und Kreisen geregelt. Das baden-württembergische AG-ZensG 2021 ist zurzeit im Anhörungsverfahren.

Die vom Land an die Kommunen übertragene Pflichtaufgabe nach Weisung umfasst die Einrichtung und den Betrieb einer örtlichen Erhebungsstelle und in deren organisatorischem Rahmen die Vorbereitung und Durchführung der Erhebungen des Zensus 2021. Diese Aufgaben unterliegen dem Konnexitätsprinzip nach Art. 71 Abs. 3 S. 2 LVerf BW. Die Erhebungsstelle ist nach Vorgaben des Landes von Oktober 2020 bis Mai 2022 zu betreiben, die entstehenden Kosten sind somit vom Land zu erstatten.

Über die Erfüllung der Pflichtaufgabe nach Weisung hinaus sind im Eigeninteresse der Stadt zusätzliche, nicht der Konnexität unterliegende Aufgaben wahrzunehmen, um ein optimales Zensusergebnis und somit eine langfristig bessere Finanzausstattung der Stadt zu erreichen. Die hierfür anfallenden Kosten sind von der Stadt selbst zu tragen.

### **2. Pflichtaufgabe nach Weisung**

#### Was ist der Zensus? - Ausgangslage und Zielsetzung

Der Zensus ist national wie international ein wesentliches Fundament der Statistik. Er liefert Basisdaten zur Bevölkerung, Erwerbstätigkeit und Wohnsituation, auf denen alle politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Planungsprozesse bei Bund, Ländern und Gemeinden aufbauen.

Zentrale Aufgabe jedes Zensus ist ferner die Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahlen, die in vielen Rechtsvorschriften als maßgebliche Grundlage mit wichtigen Folgen – z. B. beim horizontalen und vertikalen Finanzausgleich oder in Wahlgesetzen – dienen. Nicht zuletzt greift auch die Regional- und Sozialpolitik der Europäischen Union auf diese Basisdaten zurück, z. B. bei der Vergabe von Mitteln aus den EU-Strukturfonds.

Der Zensus 2021 wird als registergestützte Erhebung durchgeführt; darunter ist eine Volkszählung unter Zuhilfenahme von vorhandenen Verwaltungsregistern zu verstehen. Er besteht im Jahr 2021 aus einer Kombination von fünf Elementen:

- Auswertung der Melderegister,
- Auswertung von weiteren Datenbanken der Verwaltung (u.a. Liegenschaftskataster),
- Befragung der Gebäude- und Wohnungseigentümer zur Gewinnung der Wohnungs- und Gebäudedaten (Vollerhebung),

- Stichproben zur Sicherung der Datenqualität und zur Erfassung weiterer, z. B. erwerbs- und bildungsstatistischer Erhebungsmerkmale bei der Bevölkerung (bundesweit 13,5 % der Bevölkerung),
- Befragung der Verwaltung oder der Bewohner von sogenannten Sonderbereichen, d.h. Gemeinschaftsunterkünften, Anstalten, Wohnheimen u.ä. (Vollerhebung).

### Einrichtung einer kommunalen Erhebungsstelle

Im AGZensG 2021 wird Stuttgart – wie schon 2011 – verpflichtet eine Erhebungsstelle im Zeitraum von voraussichtlich Oktober 2020 bis Mai 2022 einzurichten. Diese ist von anderen Verwaltungsstellen räumlich und organisatorisch zu trennen (Abschottung), gegen Zutritt unbefugter Personen hinreichend zu schützen und mit eigenem Personal auszustatten. Erkenntnisse aus dem Zensus dürfen nicht im Verwaltungsvollzug benutzt werden (Rückspielverbot); insbesondere darf nach den gesetzlichen Vorgaben keine Korrektur des Melderegisters stattfinden. Die Erhebungsstelle unterliegt der Fachaufsicht des Finanzministeriums und des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg. Das Weisungsrecht der Fachaufsichtsbehörden ist unbeschränkt (Pflichtaufgabe nach Weisung).

Die Stuttgarter Erhebungsstelle hat im Wesentlichen folgende Aufgaben:

#### a) Rekrutierung und Betreuung von ehrenamtlich tätigen Erhebungsbeauftragten

Für die Durchführung der Erhebungen werden rund 750 Erhebungsbeauftragte benötigt. Diese werden durch Schulungen und schriftliche Unterlagen auf ihre Tätigkeit vorbereitet. Die Erhebungsbeauftragten sind auf das Statistikgeheimnis zu verpflichten und über ihre Rechte und Pflichten zu belehren.

Die Erhebungsbeauftragten erhalten für ihre Tätigkeit eine Aufwandsentschädigung. Die Vergütungsregelung im Einzelnen befindet sich aktuell im Abstimmungsprozess und wird sich an den Entschädigungssätzen des Zensus 2011 orientieren.

Da die Tätigkeit der Erhebungsbeauftragten nicht nur außerhalb der üblichen Dienstzeit ausgeübt werden kann, wurde 2011 eine Regelung erlassen, die den als Erhebungsbeauftragten herangezogenen Bediensteten einen Arbeitstag Dienstbefreiung unter Fortzahlung der Bezüge gewährt. Dies hat sich bewährt und soll 2021 daher wiederum ermöglicht werden.

#### b) Durchführung der Haushaltsstichprobe

In Stuttgart werden voraussichtlich etwa 5,5 Prozent (2011: 4,3 Prozent) der Haushalte (ca. 35 000 Personen) persönlich befragt. Dabei besteht für die Befragten Auskunftspflicht. Die Auswahl der Haushalte erfolgt durch das Statistische Bundesamt nach einem komplexen mathematisch-statistischen Verfahren als Zufallsauswahl.

Die Erhebungsstelle muss für die Durchführung der Haushaltsstichprobe Erhebungsbezirke bilden, die Organisations- und Erhebungsunterlagen bereitstellen, die zu Befragenden unterrichten und Auskünfte erteilen. Sie hat die Aufgabe, auftretende Unstimmigkeiten zu klären und unvollständige oder fehlerhaft ausgefüllte Erhebungsunterlagen durch Nachfrage bei den Befragten zu ergänzen oder zu berichtigen.

#### c) Durchführung der Erhebung in Sonderbereichen

Das Erhebungskonzept sieht eine Vollerhebung aller sogenannten Sonderbereiche vor. In Stuttgart sind dabei voraussichtlich rund 28 000 Einwohner an über 1000 Sonderanschriften (z.B. Studierendenwohnheime, Altersheime und vergleichbare Unterkünfte) durch Erhebungsbeauftragte zu befragen. Dieser Erhebungsteil dient in erster Linie der korrekten Abbildung der Einwohnerzahl.

d) Mitwirkung bei der Gebäude- und Wohnungszählung

Die Erhebungsstelle hat hier insbesondere bei der Klärung von Zweifelsfällen mitzuwirken und wird bei Antwortausfällen tätig.

e) Auskunftsstelle, Erinnerungs- und Mahnwesen, Verwaltungsvollstreckung

Im gesamten Zeitraum des Zensus ist die kommunale Erhebungsstelle erste Anlaufstelle für Bürgerinnen und Bürger; entsprechend müssen bürgerfreundliche Öffnungszeiten gewährleistet sein. Weiterhin ist Aufgabe der Erhebungsstelle die Bürgerinnen und Bürger über ihre Auskunftspflicht aufzuklären sowie die Auskunftspflichtigen durch Mahnung und Heranziehungsbescheid zur Erfüllung dieser Pflicht aufzufordern und ggfs. nach den Vorschriften des Landesverwaltungsvollstreckungsgesetzes die Auskunftspflichten durchzusetzen.

Aufgrund der in diesem Zensus vom Statistischen Verbund (Statistisches Bundesamt und Landesämter) neu formulierten „Online First“-Strategie ist gegenüber 2011 mit einem Anstieg der Erinnerungs- und Mahnverfahren und somit auch einer Arbeitsmehrung in der Erhebungsstelle über die reine Steigerung der Anzahl der Befragten hinaus zu rechnen.

### Personelle und finanzielle Ausstattung der Erhebungsstelle

Für die Betreuung der ca. 750 Erhebungsbeauftragten und die Erhebungsaufgaben (Vorbereitung, Ausgabe, Entgegennahme, Prüfung der Erhebungsunterlagen, Bürgerkontakte usw.) bedarf es im Jahr 2021 einer ausreichenden personellen Ausstattung. Rein rechnerisch werden insgesamt Kapazitäten

für den gehobenen Dienst im Umfang von  
51 Personalmonaten der Entgeltgruppe 11 sowie  
54 Personalmonaten der Entgeltgruppe 10 und  
für den mittleren Dienst im Umfang von  
6 Personalmonaten der Entgeltgruppe 9a sowie  
98 Personalmonaten bis zur Entgeltgruppe 8

benötigt (insgesamt 209 Personalmonate). Der Personalbestand wird entsprechend des voraussichtlichen Arbeitsanfalls ab Sommer 2020 sukzessive auf- und bis Mai 2022 wieder abgebaut. Zusätzlich müssen aufgrund bisher vager Vorgaben durch das Land bei Bedarf bis zu 6 weitere Mitarbeiter für kurze Zeit während der Erhebungsphase und ggf. im Zuge der Nachbereitung des Zensus eingesetzt werden können.

Teil der Personalausstattung ist außerdem die schon zum Stellenplan 2018/2019 geschaffene Stelle in EG 13 (kw 01/2024), welche seit Dezember 2018 besetzt ist.

Es entstehen somit für die Erfüllung der vom Land übertragenen Pflichtaufgabe nach Weisung folgende Kosten:

| <b>Jahr</b>      | <b>Personalkosten</b> | <b>Sachkosten</b> | <b>Summe</b>     |
|------------------|-----------------------|-------------------|------------------|
| 2020             | 168 050               | 172 500           | 340 550          |
| 2021             | 865 900               | 540 000           | 1 405 900        |
| 2022             | 233 550               | 0                 | 233 550          |
| <b>Insgesamt</b> | <b>1.267 500</b>      | <b>712.500</b>    | <b>1.980 000</b> |

Die Sachkosten entstehen insbesondere durch die Auszahlung von Aufwandsentschädigungen an die rund 750 Erhebungsbeauftragten, durch den Versand von Erinnerungs- und Mahnschreiben, durch die Ausstattung der einzurichtenden Arbeitsplätze in der Erhebungsstelle sowie durch Mietkosten in Höhe von 112 500 Euro.

Bei besonderen Arbeitsspitzen und speziellen Fachfragen sowie für die allgemeinen Verwaltungsarbeiten werden außerdem die Mitarbeiter des Statistischen Amtes, soweit sie nicht mit der Durchführung der Oberbürgermeisterwahl 2020, der Landtagswahl 2021 oder der Bundestagswahl 2021 betraut sind, eingesetzt.

### **3. Zusätzliche Arbeiten im Eigeninteresse der Stadt Stuttgart**

Der Zensus dient wie oben erläutert auch der Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl. Diese ist insbesondere die Basis für den kommunalen Finanzausgleich – und dies für die nächsten zehn Jahre bis zur Durchführung des nächsten Zensus. Der Städtetag Baden-Württemberg richtete daher mit Blick auf die gravierenden finanziellen Auswirkungen einen Appell an die Kommunen, die kommunalen Erhebungsstellen auch über die Konnexionsmittel des Landes hinaus personell und finanziell ausreichend auszustatten.

Die amtliche Einwohnerzahl wird aus der Haushaltsstichprobe durch Abgleich mit den im Melderegister gespeicherten Angaben und einer entsprechenden Hochrechnung auf die Gesamtstadt sowie den Ergebnissen, die sich aus der Erhebung in den Sonderbereichen ergeben, gewonnen. Ein zusätzlich gefundener, nicht im Melderegister geführter Einwohner führt somit zu einer Steigerung der Einwohnerzahl um fast 20 Einwohner, eine identifizierte „Karteileiche“ zu einem entsprechenden Abzug.

Durch die Besetzung der Koordinierungsstelle Zensus im Dezember 2018 war in den vergangenen Monaten eine intensive Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren auf Bundes- und Landesebene zur Geltendmachung kommunaler Interessen und hinsichtlich der Kostenbeteiligung des Landes möglich. Dies geschah in enger Kooperation mit dem Städtetag sowie einem von der Landeshauptstadt maßgeblich initiierten Arbeitskreis innerhalb des Verbands.

Im Sinne einer möglichst vollständigen Erfassung der Einwohnerzahl wurden stadtintern umfangreiche Vorarbeiten an Adressverzeichnissen und Steuerungsregistern in Vorbereitung der Erhebungen durchgeführt:

- Aufbau eines Sonderbereichsverzeichnisses
- Maßnahmen zur Ertüchtigung des Liegenschaftskatasters und Melderegisters in Zusammenarbeit mit dem Stadtmessungsamt sowie dem Amt für öffentliche Ordnung
- Koordinierung innerhalb der Stadtverwaltung zur Erfüllung der städtischen Auskunftspflicht im Rahmen der Gebäude- und Wohnungszählung

Neben der laufenden Dokumentation und kritischen Begleitung in der Phase der Durchführung wird im Nachgang zu den Erhebungen durch die zum Stellenplan 2018/2019 geschaffene Stelle auch die detaillierte Prüfung der amtlichen Einwohnerzahl sowie die Auswertung der Zensusergebnisse ermöglicht.

Dass sich die Investition in eine ausreichende Personal- und Finanzausstattung lohnt, zeigen die Ergebnisse des Zensus 2011.

- Differenz zwischen der amtlichen Einwohnerzahl und der Zahl der Einwohner mit Hauptwohnsitz gemäß Melderegister vor dem Zensus 2011: 40.638 Personen
- Verlust von Einwohnern schien 2011 unausweichlich
- Ergebnisse 2011: 18.040 mehr Einwohner gefunden als im Stuttgarter Melderegister gemeldet (sog. Karteilücken)
- Folge: deutlich geringerer Verlust als erwartet und als in den meisten anderen Kommunen in Baden-Württemberg

Die Differenz zwischen amtlicher Einwohnerzahl und Melderegister liegt aktuell wiederum bei über 20.000. Um eine möglichst vollständigen Erhebung zu gewährleisten, ist daher eine umfassende Vorbereitung des Zensus in 2020 sowie eine intensive und gut betreute Erhebungsarbeit in 2021 nötig.

Für die im Eigeninteresse der Stadt Stuttgart über die vom Land übertragene Pflichtaufgabe nach Weisung hinaus zusätzlichen Arbeiten entstehen Personalkosten i.H.v rund 300.000 EUR, die bereits im Doppelhaushalt 2020/2021 und in der Finanzplanung berücksichtigt sind.

#### **4. Kostenerstattung**

Beim Zensus 2011 wurden die Kosten für die Erfüllung der Pflichtaufgabe nach Weisung durch objektbezogene Einnahmen (Finanzzuweisung des Landes) vollständig gedeckt. Nach dem aktuellen Verhandlungsstand vom 17. Oktober 2019 ist auch für den Zensus 2021 mit einer nahezu vollständigen Erstattung der Kosten durch das Land zu rechnen. Eine Abschlagszahlung in Höhe von 70 % soll 2021 erfolgen.