

**Vorbereitung, Durchführung und Auswertung des
Zensus (Volkszählung) im 10-jährigen Turnus**

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 02147

Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 18.03.2015 (VB)
Öffentliche Sitzung

| Inhaltsverzeichnis | Seite |
|----------------------------------|--------------|
| I. Vortrag des Referenten | 2 |
| | |
| 1. Ausgangslage | 2 |
| 1.1 Gesetzlicher Auftrag | 2 |
| 1.2 Aufgabenstellung | 3 |
| 1.3 Personalsituation | 4 |
| 2. Personalbedarf | 5 |
| 3. Kosten | 5 |
| 4. Alternativen | 6 |
| 5. Finanzierung | 6 |
| 6. Wirtschaftlichkeit | 6 |
| 7. Finanzierungsmoratorium | 6 |
| 8. Zustimmung | 7 |
| 9. Beteiligung | 7 |
| II. Antrag des Referenten | 8 |
| | |
| III. Beschluss | 8 |
| | |

I. Vortrag des Referenten

1. Ausgangslage

1.1 Gesetzlicher Auftrag

Gemäß Artikel 1 und Artikel 5, Absatz 1 der Verordnung der Europäischen Gemeinschaft (EG) Nummer 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über Volks- und Wohnungszählungen (ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 14) sind die EU-Mitgliedsstaaten verpflichtet, beginnend mit dem Jahr 2011, im 10-jährigen Erhebungsrhythmus Daten über die Bevölkerung und die Wohnsituation an die EU-Kommission zu liefern.

In der Folge dieser Verordnung wurden als Grundlage für die Durchführung des Zensus 2011 auf europäischer Ebene, wie auch auf Bundes- und Landesebene eine Reihe von Verordnungen und Gesetzen erlassen.

In den Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft Nummer 1201/2009 der Kommission vom 30. November 2009, Nummer 519/2010 der Kommission vom 16. Juni 2010 und Nummer 1151/2010 der Kommission vom 8. Dezember 2010 wurden die Modalitäten im Detail festgelegt.

In Deutschland wurde das Gesetz über den registergestützten Zensus 2011 - ZensG 2011 am 08. Juli 2009 (BGBl. I S. 1781) verabschiedet.

Im Gesetz zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus einschließlich einer Gebäude- und Wohnungszählung 2011 vom 8. Dezember 2007 (BGBl. I 2007, 2808), sowie in der Verordnung über Verfahren und Umfang der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zum Zensusgesetz 2011 vom 25. Juni 2010 (BGBl. I 2010, 830) sind die Details der Durchführung geregelt.

In Bayern regelt das Bayerische Statistikgesetz im Abschnitt V (Sonderregelungen für die Durchführung des Zensus 2011) vom 23. Juli 2010 die Zuständigkeit und Aufgaben für die Durchführung des Zensus.

Nach Art. 27 sind in den kreisfreien Gemeinden und in den Landkreisen örtliche Erhebungsstellen im zeitlich und sachlich erforderlichen Umfang zur Durchführung des Zensus einzurichten. In München werden die Aufgaben der örtlichen Erhebungsstelle durch das Statistische Amt als kommunale Statistikstelle im Sinne des Art. 24, Bayer. Statistikgesetz, wahrgenommen. Nach Art. 29, Bayer. Statistikgesetz sind für die Durchführung der Erhebungen in den örtlichen Erhebungsstellen nach §§ 6 bis 8 und 16 ZensG 2011 Erhebungsbeauftragte auszuwählen und zu bestellen. Für jede Erhe-

bungsstelle ist jeweils eine Person als Erhebungsstellenleitung, sowie eine als Stellvertretung zu bestellen.

1.2 Aufgabenstellung

Für die unmittelbare Durchführung des Zensus fallen u.a. folgende Arbeiten an:

- die vorbereitenden Arbeiten (u.a. Ertüchtigung von Verwaltungsregistern),
- die Einrichtung der örtlichen Erhebungsstelle,
- die räumliche, personelle und organisatorische Abschottung,
- der Aufbau der Logistik,
- die Einstellung des Personals für die Erhebungsstelle,
- die Bestellung und Schulung der Erhebungsbeauftragten,
- die ordnungsgemäße Durchführung der Erhebungen,
- die Prüfungen, Plausibilisierungen und Eingaben,
- die Abrechnungen der Erhebungsbeauftragten,
- die Erinnerungs- und Mahnaktionen,
- die Übermittlung der Ergebnisse an die Landesbehörde,
- die regelkonforme Auflösung der Erhebungsstelle und
- die Nacharbeiten (u.a. Dokumentation, Nachverhandlungen)

für die zu gegebener Zeit mittels Stadtratsbeschluss Personal und Mittel bewilligt werden müssen.

Die Gesamtlaufzeit des Vorhabens betrug aus damaliger Sicht insgesamt 5 Jahre, was aufgrund der heutigen Erfahrungen eindeutig zu wenig war.

Die oben beschriebenen Aufgaben des Zensus 2011 sind mit Ausnahme der Nachverhandlungen abgeschlossen, die umfangreichen Auswertungsarbeiten sind wegen verzögerter Datenlieferungen durch das Landesamt noch voll im Gange. Andererseits sind die Vorarbeiten für den Zensus 2021 bereits angelaufen, da bereits geklärt ist, dass nach demselben Verfahren vorgegangen werden soll. Nach den negativen Erlebnissen unzureichender Vorbereitung seitens der oberen Aufsichtsbehörden wurde auf Initiative des Bundesinnenministeriums eine Arbeitsgruppe mit Vertretern aus dem Statistischen Bundesamt, den Innenministerien der Länder und den Statistischen Landesämtern zur Vorbereitung des nächsten Zensus gebildet.

Im Arbeitskreis Stadtforschung, Statistik, Wahlen des Deutschen Städtetages hat die Arbeitsgemeinschaft „Zensus 2021“ unter Leitung der Amtsleiterin des Statistischen Amtes München die Arbeit mit dem Ziel aufgenommen, die kommunalen Belange rechtzeitig und stärker in die vorbereitenden Arbeiten bei Bund und Land einfließen zu lassen. Der/die Stelleninhaber/in der beantragten Stelle hat u.a. den Auftrag im Vorfeld bei Statistischen Bundes- und Landesamt sowie den Verbänden, als Vertre-

tung der größten Gemeinde in Deutschland, Einfluss auf die Organisation und Ausführung des kommenden Zensus zu nehmen sowie Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen aus Sicht der Kommunen zu verfassen. Enge Kontakte zu Bundes- und Landesamt sowie den Verbänden haben daher einen hohen Stellenwert.

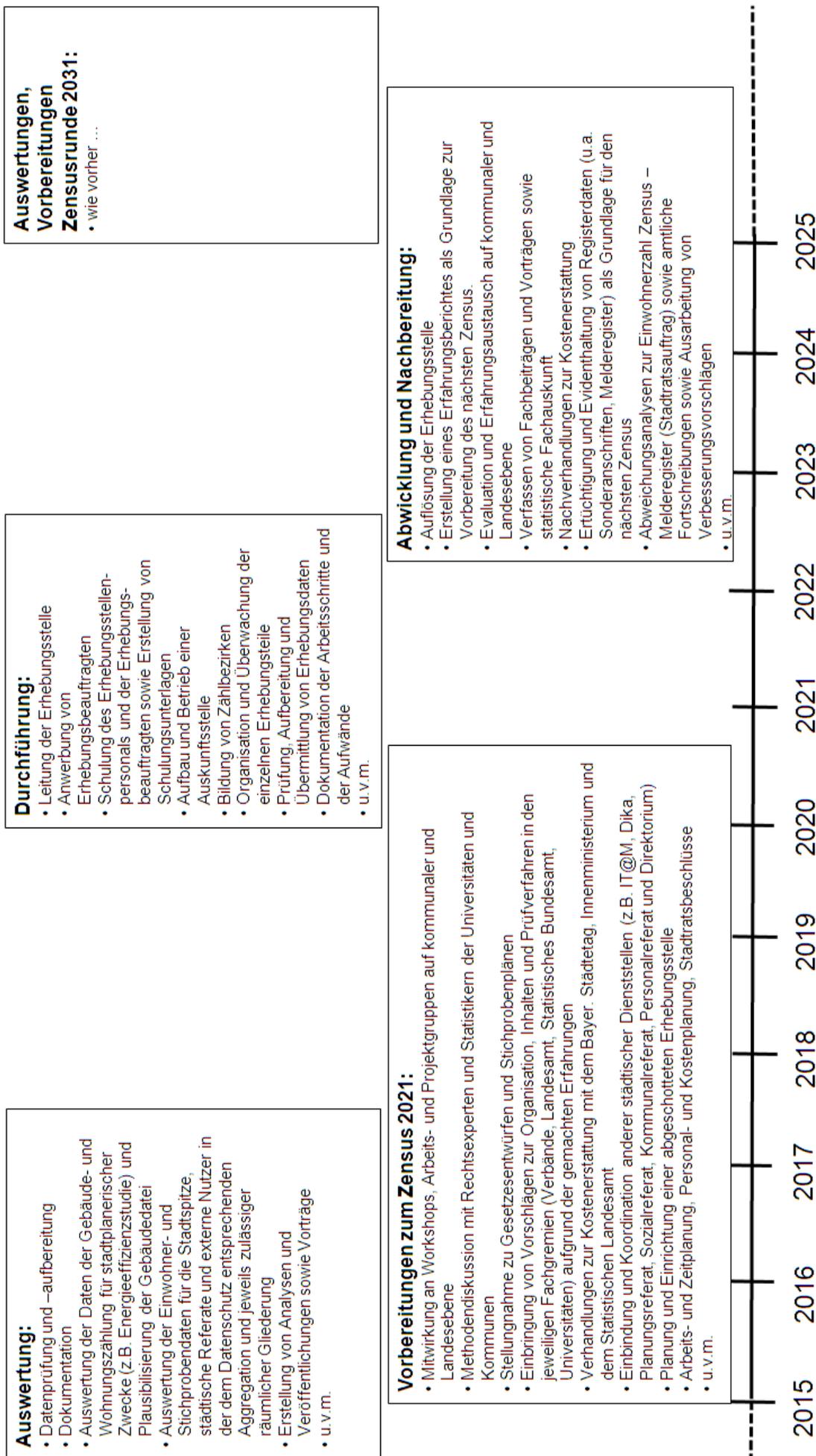
Wie wichtig diese präventiven Arbeiten sind, hat die bundesweite Klagewelle gegen die Festsetzung der zensusbasierten amtlichen Einwohnerzahl mit all ihren Folgen gezeigt. Gerade das aktuelle Urteil des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 06.11.2014 zeugt davon (Begründung des Gerichts: „Es besteht kein Anspruch der Klägerin auf Festsetzung ihrer tatsächlichen Einwohnerzahl“), wie wichtig eine rechtzeitige und intensive Vorbereitung der Kommunen auf den Zensus ist, um diesem Dilemma effektiv vorzubeugen. Nachträglich zu klagen wird erstens keine Erfolgsaussichten haben und zweitens muss die Kommune 10 Jahre lang eine evtl. zu geringe Einwohnerzahl mit all ihren Folgen hinnehmen, u.a. auch geringere Finanzzuweisungen.

München hat als mit Abstand größte deutsche Kommune ein besonders großes Aufgabenvolumen zu bewältigen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Abschluss- und Auswertungsarbeiten für den Zensus 2011 nahtlos in die Vorbereitungsarbeiten für den Zensus 2021 übergehen. Die Grafik auf der nachfolgenden Seite beinhaltet Auszüge aus den Arbeitspaketen über die gesamte Zensusdekade.

Die Durchführung des Zensus im 10-jährigen Turnus ist somit eine neue, zusätzliche Daueraufgabe des Statistischen Amtes.

Seit der Bekanntgabe der neuen amtlichen Einwohnerzahlen im Mai 2013 entwickeln sich die Einwohnerzahlen, die das Statistische Amt monatlich über den Melderegister-Bestand ermittelt sowie die amtliche Einwohnerzahl immer weiter auseinander (Differenz Ende 2011: 45.821; Ende 2013: 57.126). Im Zusammenhang damit weichen auch die kommunalen Wanderungsdaten sowie die Zahl der Geburten und Sterbefälle von den amtlichen Zahlen ab. In Ergänzung zu dem kontinuierlichen Monitoring hat der Stadtrat das Statistische Amt mit der Erstellung eines Konzepts beauftragt (Nr. 08-14 / V 13296). Hierzu besteht ein enger Austausch mit dem Bayerischen Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung und dem Kreisverwaltungsreferat. Die Ursachen für die zunehmenden Abweichungen sind vielfältiger Natur und konnten noch nicht abschließend geklärt werden. Die bevorstehende Migration auf das neue Einwohnerverfahren OK.EWO wird zusätzlich in schwer abschätzbaren Umfang Einbußen bezüglich der Datenqualität (z. B. Grad der Befüllung, Umkodierung und Ableitung von Merkmalen) mit sich bringen, die sich dann unmittelbar auf die Auswertungsqualität der Statistik auswirken.

Ausgangsweise Übersicht über die Zensus-Arbeitspakete im zeitlichen Verlauf



1.3 Personalsituation

Als Leiter der örtlichen Erhebungsstelle für den Zensus 2011 wurde der Abteilungsleiter der Abteilung 4 „Amtliche Statistik“ des Statistischen Amtes bestellt. Seine Stellvertretung in der Erhebungsstelle übernahm die Stelleninhaberin der zeitlich befristeten Stelle der 4. Qualifikationsebene (V407122), die gemäß Stadtratsbeschluss Nr. 08-14 / V 02058 bewilligt und eingerichtet wurde. Die Befristung dieser Stelle endet am 30.06.2015. Durch die Verzögerungen bei den Datenlieferungen durch das Landesamt ist für die Auswertung eine Verlängerung der Stelle ohnehin unumgänglich. Einzelne Referate wie auch externe Institute, Bürgerinnen und Bürger fragen laufend kleinräumige Ergebnisse des Zensus an, die ausschließlich durch das abgeschottete Statistische Amt bereitgestellt werden können. Die Stelleninhaberin ist derzeit mit den letzten Nacharbeiten zum Zensus 2011, den Auswertungen der Zensusdaten 2011 sowie den ersten Vorbereitungen zum Zensus 2021 beschäftigt.

Der Abteilungsleiter der Abteilung 4 hat seine Linienaufgabe nach Auflösung der Erhebungsstelle wieder aufgenommen. Deutlich vor dem Durchführungszeitpunkt des Zensus 2021 wird er altersbedingt aus dem aktiven Dienst ausgeschieden sein.

Weiteres Personal ist derzeit nicht mit dem Zensus befasst.

2. Personalbedarf

Die Durchführung des Zensus, als neue, dauerhafte Pflichtaufgabe des Statistischen Amtes, kann ohne dauerhafte Stellenzuschaltung nicht bewältigt werden.

Die Entfristung der o.g. Stelle (V407122) ist daher zwingend erforderlich.

An die Stelleninhaberin/den Stelleninhaber werden überdurchschnittlich hohe Anforderungen gestellt. Ein Universitätsabschluss einschlägiger Fachrichtung (Statistik, Volks-, Betriebswirtschaft,) ist ebenso Voraussetzung, wie hohe Methoden- und IT-Kompetenz, überdurchschnittliche Kommunikationsfähigkeit, starkes Durchsetzungsvermögen und Verhandlungsgeschick, selbstsicheres Auftreten, hohe Präsentationskompetenz und die Bereitschaft, in der arbeitsintensiven Erhebungsphase ein überdurchschnittliches Arbeitspensum abzuleisten.

Insbesondere Erfahrungen bei der Durchführung des Zensus sind naturgemäß von großem Vorteil.

Da außerhalb der Erhebungsphase das Arbeitsvolumen schwankt, können der Stelleninhaberin/dem Stelleninhaber zusätzlich Linienaufgaben in der Abteilung 4 übertragen werden. Hierzu zählt die dringend benötigte Stellvertretung der Abteilungsleitung, sowie der Aufbau und die Durchführung der Qualitätssicherungsprozesse im Bereich der amtlichen Statistik.

Während der akuten Vorbereitungs- und Durchführungsphase des Zensus wird, zeitlich befristet, zusätzliches Personal im Statistischen Amt benötigt. Hierfür wird nach dem Vorbild des Stadtratsbeschlusses Nr. 08-14 / V 02058 für jeden Zensus ein entsprechend angepasster Stadtratsbeschluss gestellt, in dem Anzahl und Qualifikation der zeitlich befristeten Stellen zur Bewilligung beantragt werden.

3. Kosten

| | dauerhaft | einmalig | befristet |
|--|----------------------|-----------------|-----------|
| Summe zahlungswirksame Kosten * | 86.650,-- ab 2015 | 0,-- in 2015 | 0,-- |
| davon: | | | |
| Personalauszahlungen | 85.850,-- | 0,-- in 2015 | 0,-- |
| Sachauszahlungen** | 800,-- | | 0,-- |
| Transferauszahlungen | 0,-- | 0,-- in 2015 | 0,-- |
| Nachrichtlich Vollzeitäquivalente | 1 | | |
| Nachrichtlich Investition | 0 | | |

* Die nicht zahlungswirksamen Kosten (wie z. B. interne Leistungsverrechnung, Steuerungsumlage, kalkulatorische Kosten und Rückstellungen u. a. für Pensionen) können in den meisten Fällen nicht beziffert werden.

Bei Besetzung von Stellen mit einem Beamten/einer Beamtin entstehen zusätzlich zu den Personalauszahlungen noch Pensions- und Beihilferückstellungen in Höhe von 50 Prozent des Jahresmittelbetrages.

** ohne IT-Kosten

Ab 2015 gelten für die Verrechnung der Leistungen mit it@M die vom Direktorium und der Stadtkämmerei genehmigten Preise. Die zur Zahlung an it@M erforderlichen Mittel für die Services „Arbeitsplatzdienste“ und „Telekommunikation“ werden im Rahmen der Aufstellung des Haushalts- bzw. Nachtrags Haushaltsplanes in die Budgets der Referate eingestellt. Eine gesonderte Beschlussfassung über die Mittelbereitstellung ist daher nicht mehr erforderlich

4. Alternativen

Für den Zensus 2011 wurde der zusätzliche Personalbedarf über befristete Stellenschaltungen gedeckt. Diese Vorgehensweise hat sich bewährt und wird auch grundsätzlich Vorbild für die Durchführung des kommenden Zensus sein.

Die Erfahrung hat allerdings gezeigt, dass es zur Vorhaltung einer dauerhaften Planstelle für die regelmäßige Pflichtaufgabe Zensus keine Alternative gibt. Die langen

Vor- und Nachbereitungszeiten, sowie die unverzichtbare Gremienarbeit zwischen den Erhebungsphasen erfordern die kontinuierliche Beschäftigung mit dem Thema. Nur so können die Anforderungen sinnvoll und adäquat bewältigt und nur so kann notwendiges Wissen und Erfahrung über die Jahre aufgebaut und gesichert werden.

5. Finanzierung

Die Finanzierung erfolgt aus zentralen Mitteln.

6. Wirtschaftlichkeit

Mit der Einrichtung einer dauerhaften Planstelle kann der Aufwand für die zeitintensive Einarbeitung und der sich wiederholende Verlust von Wissen, Erfahrung und Qualifikation, wie er bei einer zeitlich befristeten Stelle immer wieder auftreten würde, vermieden werden.

Dies ist sowohl kostensparend, als auch qualitätssteigernd. Zudem kann mit entsprechender Vorarbeit das Risiko von Einwohnerverlusten drastisch gemindert und somit die Gefahr von Abstrichen bei den Finanzaufweisungen vermieden werden.

7. Unabweisbarkeit

Wie oben dargestellt, ist die Durchführung des Zensus eine dauerhaft angelegte und gesetzlich vorgeschriebene Pflichtaufgabe und der Bedarf damit nach Art. 66 Abs. 2 GO unabweisbar.

8. Beteiligung

Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Die Verwaltungsbeirätin/der Verwaltungsbeirat des Statistischen Amtes, Frau StRin Anna Hanusch und Herr StR Paul Bickelbacher, haben einen Abdruck der Sitzungsvorlage erhalten.

Das Personal- und Organisationsreferat hat der Beschlussvorlage mit Schreiben vom 13.01.2015 zugestimmt (Anlage).

Die Beschlussvorlage ist mit der Stadtkämmerei abgestimmt. Die Stadtkämmerei stimmt dem Antrag zu (Anlage).

II. Antrag des Referenten

1. Das Direktorium wird beauftragt, die Entfristung der Stelle V 407122 beim Personal- und Organisationsreferat sowie die Bereitstellung der zusätzlichen, dauerhaft erforderlichen Haushaltsmittel bei den Personalauszahlungen in Höhe von bis zu 85.850 € entsprechend der tatsächlichen Besetzung der Stelle im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung auf der Kostenstelle 11161610 (Produkt Staatliche Statistik 511604009; Unterabschnitt 0510) zur Finanzierung der Daueraufgabe „Vorbereitung, Durchführung und Auswertung des Zensus (Volkszählung) im 10-jährigen Turnus“ anzumelden.
Im Ergebnishaushalt entsteht bei der Besetzung mit Beamten/-innen durch die Einbeziehung der erforderlichen Pensions- und Beihilferückstellungen ein zusätzlicher Personalaufwand in Höhe von bis zu 42.925 €.
2. Die sonstigen Arbeitsplatzkosten von insgesamt dauerhaft 800 € jährlich sind ab dem Zeitpunkt der Stellenbesetzung in das Budget des Direktoriums auf der Kostenstelle 11161610 (Produkt Staatliche Statistik 511604009; Unterabschnitt 0510) auf dem Wege einer Büroverfügung einzustellen bzw. im Rahmen der Haushaltsplanung anzumelden.
3. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle

III. Beschluss

nach Antrag.

Die endgültige Beschlussfassung über den Beratungsgegenstand obliegt der Vollversammlung des Stadtrates.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Bürgermeister/-in
ea. Stadtrat / ea. Stadträtin

Dieter Reiter
Oberbürgermeister

IV. Abdruck von I. mit III.
über den Stenografischen Sitzungsdienst

an das Direktorium - Dokumentationsstelle
an die Stadtkämmerei
an das Revisionsamt
z. K.

V. Wv. Direktorium HA I Statistisches Amt

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

2. An das B-OB
An das B-2. BM
An das B-3. BMin.
An das Direktorium – Leitung
An das Direktorium – GL
An das Direktorium - D-I/ZV

z. K.

Am
i.A.