

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes über die Statistik der Bevölkerungsbe- wegung und die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes (Be- völkerungstatistikgesetz - BevStatG)

Der Bundesrat hat in seiner 893. Sitzung am 2. März 2012 beschlossen, zu dem Ge-
setzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu
nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

Nicht nur das Bevölkerungstatistikgesetz erfordert eine grundlegende Überar-
beitung, sondern das gesamte bisherige Verfahren zur Ermittlung der amtlichen
Einwohnerzahlen bedarf - zumindest - der umfassenden Untersuchung dahinge-
hend, ob das bisherige Verfahren noch vertretbar und zeitgemäß ist. Dies gilt
umso mehr, als die Europäische Union künftig alle zehn Jahre einen Zensus
verpflichtend vorschreibt. Schon aus Kostengründen muss deshalb ergebnisof-
fen geprüft werden, ob nicht die Einwohnerzahlenermittlung auf eine vollstän-
dig neue Basis gestellt werden kann und muss. Angesichts der heutigen techni-
schen Möglichkeiten sollte und darf nicht ungeprüft hingenommen werden, dass
ein Land wie Deutschland im Rahmen des Zensus 2011 seine Einwohnerzahlen
- zumindest teilweise - "schätzt", anstatt sie - wie z. B. die nordischen Länder -
vollständig registerbasiert zu ermitteln.

Die Bundesregierung wird deshalb gebeten, zeitnah ein Gremium mit Mitglie-
dern aus allen von dem Themenkomplex Einwohnerzahlenermittlung betroffe-
nen Bereichen (z. B. Melderecht, Statistik, EDV, Datenschutz) einzusetzen, das
ergebnisoffen prüft, ob bzw. wann und wie die Einwohnerzahlenermittlung mit-
tel- und langfristig modernisiert, verbessert und gegebenenfalls grundlegend
neu gestaltet werden kann.

Begründung:

Unabhängig von den Ergebnissen des aktuell laufenden EU-weiten Zensus
2011 müssen schon jetzt erste Überlegungen dahingehend angestellt werden,
ob das seit Jahrzehnten bestehende Verfahren zur Ermittlung der amtlichen

Einwohnerzahlen - allein schon angesichts der heute gegebenen technischen Möglichkeiten - nicht grundlegend verbessert werden kann. Diese Überlegungen müssen bereits jetzt erfolgen, um im Hinblick auf den nächsten EU-weiten Zensus um das Jahr 2020 ggf. notwendige Arbeiten und Entscheidungen frühzeitig und umfassend vorbereiten zu können. Dabei dürfen die anzustellenden Überlegungen keinerlei Restriktionen unterworfen werden; d. h., auch die Aufgabe der heutigen sogenannten Zweigleisigkeit bei der Einwohnerzahlenermittlung (Meldeämter und Statistische Landesämter) und damit eine Einwohnerzahlenermittlung im Verwaltungsbereich selbst muss eine Option bei den anzustellenden Überlegungen sein, zumal dadurch das sogenannte Rückspielverbot nicht mehr tangiert würde.

2. Zu § 2 Absatz 1 und 4 BevStatG

Der Bundesrat stellt fest, dass durch den Wegfall der bisher in § 2 Absatz 3 BevStatG normierten Auskunftspflicht die Anforderungen an eine vollständige und fehlerfreie Datenübermittlung zu statistischen Erhebungen, insbesondere bei einigen Erhebungsmerkmalen des § 2 Absatz 4 BevStatG-E, nicht mehr gewährleistet werden können. Der Bundesrat bittet daher im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob eine dem geltenden Recht entsprechende Regelung zur Auskunftspflicht wieder aufgenommen werden kann, um belastbare statistische Ergebnisse erzielen zu können.

Begründung:

Dem Standesamt werden regelmäßig nicht alle für die Erhebungsmerkmale in § 2 Absatz 4 BevStatG-E benötigten Daten bekannt; so werden beispielsweise für die Geburtsbeurkundung keine Daten benötigt zum Tag der Geburt des zuvor geborenen Kindes der Mutter, im Regelfall keine Angabe darüber, um das wievielte von der Mutter geborene Kind es sich handelt sowie - teilweise - keine Angaben zum Geburtsstaat. Für die Standesämter gibt es künftig nur eine Verpflichtung zur Datenübermittlung. Da insbesondere keine Auskunftspflicht der Betroffenen und Dritter mehr geregelt ist, werden die Standesämter zukünftig nur noch - ggf. lückenhaft - vorliegende Daten übermitteln können.

3. Zu § 2 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe c - neu -,
Absatz 3 Nummer 2 Buchstabe c - neu -,
Absatz 4 Nummer 1 Buchstabe a1 - neu -,
Absatz 5 Nummer 1 Buchstabe a1 - neu -,
§ 4 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe a - neu - und b - neu - und
§ 5 Absatz 2 Nummer 3 Buchstabe a - neu - und b - neu - BevStatG
- a) § 2 ist wie folgt zu ändern:
- aa) In Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe b ist der abschließende Punkt durch ein Komma zu ersetzen und folgender Buchstabe ist anzufügen:
"c) Anschrift der Eheleute."
- bb) In Absatz 3 Nummer 2 Buchstabe b ist der abschließende Punkt durch ein Komma zu ersetzen und folgender Buchstabe ist anzufügen:
"c) Anschrift der Lebenspartner."
- cc) In Absatz 4 Nummer 1 ist nach Buchstabe a folgender Buchstabe einzufügen:
"a1) Anschrift (Straße und Hausnummer),"
- dd) In Absatz 5 Nummer 1 ist nach Buchstabe a folgender Buchstabe einzufügen:
"a1) Anschrift (Straße und Hausnummer der gestorbenen Person),"
- b) § 4 Satz 1 Nummer 2 ist wie folgt zu fassen:
"2. als Hilfsmerkmale
a) Bezeichnung der Meldebehörde,
b) Anschrift des bisherigen und des neuen Wohnortes."
- c) § 5 Absatz 2 Nummer 3 ist wie folgt zu fassen:
"3. als Hilfsmerkmale für die Nummer 1 und 2
a) Bezeichnung der Meldebehörde,
b) Anschrift."

Begründung:

Zur Erstellung der Statistiken nach dem BevStatG werden den Statistischen Ämtern der Länder bislang regelmäßig die Anschriften als Hilfsmerkmal übermittelt. Diese Hilfsmerkmale dienen dazu, die Daten zu plausibilisieren und vollständig sowie fehlerfrei zu erfassen. Nur die Übermittlung der Postleitzahlen, die in der Begründung des Gesetzentwurfs angeführt wird, ist in bestimmten Fällen fehleranfällig, da sich Postleitzahlen nicht immer zweifelsfrei einer Gemeinde zuordnen lassen. Ein Verzicht auf diese Hilfsmerkmale würde die Qualität der Statistik erheblich gefährden und stünde in deutlichem Widerspruch zu den Bemühungen auf europäischer Ebene die Qualität statistischer Erhebungen gerade auch demografischer Daten zu verbessern (vgl. Unterrichtung durch die Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über europäische Statistiken zur Demografie, KOM(2011) 903). Deutschland würde damit letztlich den Qualitätsstandard seiner Bevölkerungsstatistik entgegen dem europäischen Trend absenken.

In den Stadtstaaten dient das Hilfsmerkmal zudem auch dazu, eine kleinräumige Auswertung für Teilgebietseinheiten zu ermöglichen. Das in den §§ 2 bis 5 BevStatG-E enthaltene Erhebungsmerkmal "Wohnort", das dem bisherigen Merkmal "Wohngemeinde" entsprechen soll, ermöglicht eine kleinräumige Aufbereitung der Daten aus der Bevölkerungsstatistik nicht, da etwa Hamburg und Berlin nur über eine Gemeinde, Bremen über zwei Gemeinden verfügt. Die in der Begründung angeführte Aufnahme der Postleitzahl in die Übermittlung der Daten durch die Meldebehörde führt dabei zu keiner Erleichterung, da die Postleitzahlenbereiche nicht mit den Verwaltungsuntergliederungen übereinstimmen. Somit sind auch regionalisierte Auswertungen nach Postleitzahlenbereichen kein sinnvoller Ersatz für die bislang möglichen kleinräumigen Darstellungen der Bevölkerungsstatistik.

Mit der Aufnahme der Anschriften als Hilfsmerkmal und den damit nach den Grundsätzen des § 10 BStatG bestehenden Verwendungsbeschränkungen ist auch sichergestellt, dass insoweit keine datenschutzrechtlich bedenkliche Vermischung von Verwaltungsregistern und Statistik erfolgt.

Mit dem Wegfall der Anschrift wären insbesondere keine kleinräumigen Analysen für die Gesundheitsplanung und die Gesundheitsberichterstattung möglich, da eine regionale Zuordnung lediglich auf die Gemeinde als Ganzes, nicht aber auf die kleineren Einheiten wie Orts- oder Stadtteile vorgenommen werden könnte. Dies betrifft zum Beispiel die Auswertungen der Todesursachenstatistik, Analysen zur sozialen Lage oder des Krebsregisters und ist auch im Hinblick auf das Versorgungsstrukturgesetz und die dort verankerten Möglichkeiten zur kleinräumigen Bedarfsplanung bedeutsam.

Die Änderung hebt hervor, dass der Parameter "Anschrift" nicht nur bei den lebend- und totgeborenen Kindern weiterhin erfasst werden soll, sondern auch bei den insgesamt Gestorbenen (Todesursachenstatistik) und der Bevölkerungsfortschreibung.

4. Zu § 2 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe c - neu - ,
Absatz 3 Nummer 2 Buchstabe c - neu - ,
Absatz 4 Nummer 2 Buchstabe d - neu - und e - neu - ,
Absatz 5 Nummer 2 Buchstabe c - neu - BevStatG

§ 2 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe b ist der abschließende Punkt durch ein Komma zu ersetzen und folgender Buchstabe ist anzufügen:
"c) Angabe darüber, ob die betroffenen Personen von der Meldepflicht befreit sind."
- b) In Absatz 3 Nummer 2 Buchstabe b ist der abschließende Punkt durch ein Komma zu ersetzen und folgender Buchstabe ist anzufügen:
"c) Angabe darüber, ob die betroffenen Personen von der Meldepflicht befreit sind."
- c) In Absatz 4 Nummer 2 Buchstabe c ist der abschließende Punkt durch ein Komma zu ersetzen und folgende Buchstaben sind anzufügen:
"d) Angabe darüber, ob die betroffenen Personen von der Meldepflicht befreit sind,
e) Vor- und Familienname."
- d) In Absatz 5 Nummer 2 Buchstabe b ist der abschließende Punkt durch ein Komma zu ersetzen und folgender Buchstabe ist anzufügen:
"c) Vor- und Familienname."

Begründung:

Das Hilfsmerkmal "Angabe darüber, ob die betroffenen Personen von der Meldepflicht befreit sind" wird aus fachstatistischer Sicht benötigt, weil die betroffenen Personen, z. B. Angehörige ausländischer Streitkräfte, diplomatischer oder berufskonsularischer Vertretungen, nach den gesetzlichen Bestimmungen nicht zur Wohnbevölkerung Deutschlands gehören und daher auch nicht im Bevölkerungsbestand enthalten sind. Die Einbeziehungen der Eheschließungen und Lebenspartnerschaften dieses Personenkreises würde demnach die Bevölkerungsstruktur in der Darstellung nach dem Familienstand verzerren.

Ohne das Hilfsmerkmal werden Geburten zu hoch ausgewiesen. Die Bevölkerungszahl wird verzerrt, wenn Geburten von Personen, die nicht der Meldepflicht unterliegen, wie alle anderen Fälle verarbeitet werden. Dies kann auch zu regionalen Ungleichgewichten führen, da Diplomaten oder Angehörige fremder Streitkräfte nicht gleichmäßig über ganz Deutschland verteilt leben. Für ausgewählte Städte, Gemeinden oder Regionen würde die Bevölkerungsfortschreibung damit ungerechtfertigt eine zu hohe oder zu niedrige Bevölkerung ausweisen.

Die Übermittlung von Vor- und Familiennamen als Hilfsmerkmal in Buchstabe c ermöglicht eine vollständige und fehlerfreie Datenerfassung für die Geburtenstatistik und eine korrekte Fortschreibung des Bevölkerungsstandes. Das Hilfsmerkmal ermöglicht die Plausibilisierung bzw. die Ergänzung der evtl. fehlenden Angabe zum Geschlecht des neugeborenen Kindes; Angaben zu Mehrlingsgeburten können plausibilisiert werden. Mittels des Hilfsmerkmals können die übermittelten Registernummern plausibilisiert und Doppelfälle vermieden werden. Weiterhin kann anhand des Hilfsmerkmals eine Prüfung der Geburtenmeldung und des von der Einwohnermeldebehörde mitgeteilten Zuzugs eines Kindes, das jünger als drei Monate ist, durchgeführt werden. Damit können Fälle berichtigt werden, die sowohl als Geburt als auch als Zuzug mitgeteilt werden. Nicht entdeckte Doppelfälle würden das Ergebnis der Bevölkerungsfortschreibung erheblich verfälschen. Dies gilt insbesondere auch für das Erhebungsmerkmal nach § 2 Absatz 4 Nummer 1 Buchstabe h BevStatG-E, denn die Feststellung, ob bei Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit nach § 4 Absatz 3 StAG erworben wurde, kann regelmäßig erst nach einer Prüfung durch die Ausländerbehörde bekannt werden. Nur durch die Übermittlung von Vor- und Familienname kann die entsprechende Nachlieferung korrekt verarbeitet werden.

Die Übermittlung von Vor- und Familiennamen als Hilfsmerkmal in Buchstabe d ermöglicht die Plausibilisierung bzw. die Ergänzung der evtl. fehlenden Angabe des Geschlechts einer verstorbenen Person. Zudem ermöglicht sie die Plausibilisierung der übermittelten Registernummern und die Vermeidung von Doppelfällen. Weiterhin kann nur durch das Hilfsmerkmal Vor- und Familienname eine korrekte Durchführung der Todesursachenstatistik gelingen. Zur statistischen Auswertung der Todesursache ist es erforderlich, die Sterbefallmitteilung mit der ärztlichen Bescheinigung über den Tod eindeutig zusammenzuführen. Auf der Todesbescheinigung wird in größeren Standesämtern teilweise statt der Registernummer eine sog. Vormerknummer vergeben, um bei noch nicht möglicher Beurkundung gleichwohl eine zeitnahe Bestattung zu ermöglichen. Die erforderliche Zuordnung beider Meldungen ist dann nur über das Hilfsmerkmal Vor- und Familienname möglich.

5. Zu § 2 Absatz 4 Nummer 1 Buchstabe b BevStatG

In § 2 Absatz 4 Nummer 1 Buchstabe b ist das Wort "Geschlecht," durch die Wörter "Geschlecht, Körpergewicht und Körperlänge," zu ersetzen.

Begründung:

Die Erhebungsmerkmale "Körpergewicht und Körperlänge" sind wichtige Indikatoren für die Beschreibung des Gesundheitszustandes der Bevölkerung und der Leistungsfähigkeit der Medizin, insbesondere im Zusammenhang mit der Frühgeburtlichkeit. Die Angabe zu Lebendgeborenen nach Geburtsgewicht ist im Indikatorensatz für die Gesundheitsberichterstattung der Länder enthalten. Bei einer Streichung der Merkmale sind negative Auswirkungen auf die Gesundheits- und Sozialberichterstattung absehbar. Die Merkmale müssen aus wissenschaftlich-medizinischer Sicht weiterhin im Standesamt erhoben wer-

den. Datenerhebungen nicht-hoheitlicher Akteure im Gesundheitswesen können diese Aufgabe nicht ersetzen.

6. Zu § 4 Satz 1 Nummer 2 Buchstaben b - neu - und c - neu - BevStatG

§ 4 Satz 1 Nummer 2 ist wie folgt zu fassen:

"2. als Hilfsmerkmale:

- a) Bezeichnung der Meldebehörde,
- b) Angabe darüber, ob die betroffenen Personen von der Meldepflicht befreit sind,
- c) Vor- und Familienname."

Begründung:

Das Hilfsmerkmal in Buchstabe b wird aus fachstatistischer Sicht benötigt, da die betroffenen Personen, z. B. Angehörige ausländischer Streitkräfte, diplomatischer oder berufskonsularischer Vertretungen, nach den gesetzlichen Bestimmungen nicht zur Wohnbevölkerung Deutschlands gehören und daher auch nicht im Bevölkerungsbestand enthalten sind.

Bei den Wanderungen werden Zu- und Fortzüge überhöht dargestellt, wenn auch Personen, die nicht der Meldepflicht unterliegen, gezählt werden. Die Bevölkerungszahl wird verzerrt, wenn Fortzüge von Personen, die nicht der Meldepflicht unterliegen, wie alle anderen Fälle verarbeitet werden. Dies kann zu regionalen Ungleichgewichten führen, da Diplomaten oder Angehörige fremder Streitkräfte nicht gleichmäßig über ganz Deutschland verteilt leben. Für ausgewählte Gemeinden, Städte oder Regionen würde die Bevölkerungsfortschreibung damit ungerechtfertigt eine zu hohe oder zu niedrige Bevölkerung ausweisen.

Die Übermittlung von Vor- und Familiennamen als Hilfsmerkmal ermöglicht auf Seiten der Wanderungsstatistik eine vollständige und fehlerfreie Datenerfassung von Originalmeldefällen sowie eine vollständige und fehlerfreie Verarbeitung von Korrekturen, die aufgrund von Melderegisterbereinigungen anfallen und gemäß § 4a MRRG und beispielsweise gemäß Artikel 10 BayMeldG an die Statistik zu übermitteln sind.

Mittels Vor- und Familiennamen kann die Plausibilisierung bzw. die Ergänzung der evtl. fehlenden Angabe zum Geschlecht einer betroffenen Person stattfinden, ebenso können Doppelfälle infolge EDV-Fehler aufgedeckt werden. Anhand Vor- und Familiennamen kann eine Prüfung der Geburtenmeldung und des von der Einwohnermeldebehörde mitgeteilten Zuzugs eines Kindes, das jünger als drei Monate ist, durchgeführt werden, sodass Doppelfälle vermieden werden. Schließlich kann die Bevölkerungsstatistik nur unter Verwendung von Vor- und Familiennamen die Korrekturen, die gemäß melde-rechtlicher Vorschriften nach Melderegisterbereinigungen durchzuführen sind, den vorher übermittelten Originalmeldefällen korrekt zuordnen und verarbeiten.

Die Übermittlung von Vor- und Familiennamen als Hilfsmerkmal ermöglicht auf Seiten der Wanderungsstatistik zudem die Ermittlung der Langzeitmigranten. Zur Erfüllung einer neuen Lieferverpflichtung nach der EG-Verordnung Wanderung muss künftig bei einem Zuzug aus dem Ausland und einem Aufenthalt im Ausland von unter zwölf Monaten (Kurzzeitemigrant) der Zuzug mit dem vorangegangenen Fortzug ins Ausland zusammengeführt werden. Bei einem Fortzug ins Ausland mit Aufenthalt von unter zwölf Monaten in Deutschland muss ebenfalls der Fortzug mit dem vorangegangenen Zuzug zusammengeführt werden. Mit dieser Unterscheidung kann künftig eine systematische Überschätzung der Zu- und Fortzüge von Kurzzeitemigranten vermieden werden. Der Informationsgewinn liegt auch im nationalen und im landesinternen Interesse. Ohne die Hilfsmerkmale Vor- und Familienname könnten nur unzuverlässige und kostenintensive Hilfskonstrukte für die Zusammenführung benutzt werden.

7. Zu § 5 Absatz 2 Nummer 3 Buchstabe b - neu - BevStatG

§ 5 Absatz 2 Nummer 3 ist wie folgt zu fassen:

"3. als Hilfsmerkmale für die Nummern 1 und 2

- a) Bezeichnung der Meldebehörde,
- b) Angabe darüber, ob die betroffenen Personen von der Meldepflicht befreit sind."

Begründung:

Das Hilfsmerkmal unter § 5 Absatz 2 Nummer 3 Buchstabe b - neu - BevStatG-E wird aus fachstatistischer Sicht benötigt, da die betroffenen Personen, z. B. Angehörige ausländischer Streitkräfte, diplomatischer oder berufskonsularischer Vertretungen, nach den gesetzlichen Bestimmungen nicht zur Wohnbevölkerung Deutschlands gehören und daher auch nicht im Bevölkerungsbestand enthalten sind. Die Fortschreibungen müssen dieselben statistischen Parameter aufweisen wie der Bestand, da ansonsten Verzerrungen eintreten.

8. Zu § 7 (Inkrafttreten, Außerkrafttreten)

Der Bundesrat bittet im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob bei der Regelung des Inkrafttretens des Gesetzes die Umsetzungsfristen berücksichtigt wurden, die für die Fortentwicklung der XÖV-Standards XPersonenstand und XMeld gelten, sowie gegebenenfalls um entsprechende Nachbesserung.

Begründung:

Die elektronische Übermittlung der Daten bemisst sich für Standesämter nach § 63 Absatz 1 und 3 PStV. Die erforderlichen Mitteilungen wurden im Datenaustauschformat XPersonenstand modelliert, so auch die Mitteilungen an die

Statistischen Landesämter. Sollte es im Hinblick auf die zu übermittelnden Daten zu Veränderungen kommen, sind die Umsetzungsfristen für die Verfahrenshersteller zu beachten. So haben die Verfahrenshersteller im Personenstandswesen nach Veröffentlichung von Änderungen an der Spezifikation im Bundesanzeiger neun Monate Zeit, die Fachverfahren zu implementieren (als Umsetzungsstichtage sind der 1. Mai und der 1. November eines Jahres vorgegeben). Entsprechendes gilt für die Datenübermittlungen durch die Meldebehörden. Die in den Fachverfahren der Meldebehörden abgebildeten Nachrichten an die Statistik müssen an die neuen rechtlichen Vorgaben angepasst werden. Angesichts des hierfür erforderlichen zeitlichen Vorlaufs sollten die sowohl für das Personenstandswesen als auch für das Meldewesen in den XÖV-Standards verbindlich vorgegebenen Release-Termine berücksichtigt werden.