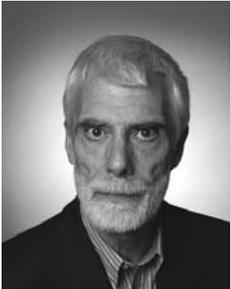


Stichwort: Volkszählung – Registergestützter Zensus



Von Helmut Kollmar

In den zurückliegenden Wochen tauchte in den Medien und in der Öffentlichkeit, aber auch im politischen Raum immer wieder das Stichwort „Volkszählung – Registergestützter Zensus“ auf. Anlass für die Diskussionen gaben neben den Auswirkungen des demographischen Wandels und den verstärkten Bemühungen um die Integration der ausländischen Bevölkerung auch Fragen nach der Höhe nationaler und europäischer Fördermittel, die sich u. a. nach Bevölkerungszahlen richten. Der folgende Beitrag liefert einige Grundinformationen zum besseren Verständnis des sehr komplexen Themenbereichs.

Bedarf an Basisdaten in tiefer regionaler Gliederung

Notwendigkeit von Zensusdaten

Volkszählungen und andere Zensusformen haben national wie international die Funktion, in regelmäßigen Abständen eine umfassende Bestandsaufnahme von Bevölkerung und Gesellschaft vorzunehmen. Sie liefern Basisdaten über die Bevölkerung, Erwerbstätigkeit und Wohnsituation in tiefer regionaler Gliederung. Ihre Ergebnisse sind unmittelbar oder mittelbar Grundlage für politische Planungsprozesse verschiedenster Art sowie für das statistische Gesamtsystem, z. B. als Fortschreibungs- und Auswahlgrundlage. Die Ermittlung einer korrekten Bevölkerungszahl, die in Deutschland, aber auch auf supranationaler Ebene als Bemessungsgrundlage und Abgrenzungskriterium vielfältige Verwendung findet, ist eine der zentralen Aufgaben eines Zensus.

Die Wanderungsbewegungen und die gesellschaftlichen Veränderungen seit Beginn der 1990er-Jahre haben die Zusammensetzung der Bevölkerung deutlich verändert und machen aktuelle Daten erforderlich. Das gilt vor allem auch, wenn die Lebensverhältnisse der Bürgerinnen und Bürger nicht als unabänderlich anzusehen sind, sondern steuernd in deren Entwicklung eingegriffen werden soll. Deshalb ist es umso gravierender, dass eine solche grundlegende Bestandsaufnahme in den alten Bundesländern inzwischen 18 Jahre, in den neuen Bundesländern gar 24 Jahre zurückliegt.

Herkömmliche Volkszählung

Die bisher in Deutschland ausschließlich oder überwiegend genutzte Form einer um-

Letzte Bestandsaufnahme liegt 18 Jahre zurück

Deutscher Zensus bisher immer in Form einer Befragung der Bevölkerung

fassenden Bestandsaufnahme der Bevölkerung war die traditionelle Volkszählung. Sie setzt beim einzelnen Bürger an und erfragt dort alle notwendigen Daten über

- Wohnverhältnisse,
- Haushalts- und Familienzusammenhänge,
- Lebensverhältnisse, wie Bildung, Erwerbsbeteiligung, Unterhaltsquellen.

Im Ergebnis bilden diese Daten ein in sich geschlossenes System, mit dem ein zusammenhängendes Datenspektrum über Wohnungen, Haushalte und Personen flächendeckend und in kleinräumiger Gliederung (sogar unterhalb der Gemeindeebene, z. B. für Stadtteile) für Auswertungszwecke zur Verfügung steht.

Hoher Aufwand für traditionelle Volkszählung

Diese bisher in Deutschland übliche Befragung aller Gebäude- und Wohnungseigentümer, Haushalte und Personen erfordert den Aufbau einer großen Erhebungsorganisation bei den Kommunen und den statistischen Ämtern und bringt eine sehr lange Bearbeitungszeit mit sich. Damit verbunden waren beträchtliche Kosten für die Durchführung, aber auch für eine Öffentlichkeitsarbeit, die Bürgerinnen und Bürger für eine Mitarbeit gewinnen musste. Nach Schätzungen soll die Zählung 1987, die nur in den alten Bundesländern durchgeführt wurde, 1 Mrd. DM gekostet haben. Eine erneute Zählung alter Art, jetzt in Gesamtdeutschland, könnte nach überschlägigen Berechnungen über 1 Mrd. Euro kosten.

Registergestützter Zensus als Alternativmodell

Unter Kostengesichtspunkten, aber auch im Hinblick auf eine Entlastung der Bevöl-

Info

Nutzbare Register im Rahmen eines Zensus:

- Melderegister für demographische Grunddaten der Bevölkerung.
- Grundsteuerdateien, Dateien der Finanzbehörden, von Gebäudebrandschutzversicherungen sowie von Versorgungs- und Entsorgungsbetrieben zur Ermittlung der Anschriften aller Gebäude- und Wohnungseigentümer. (Wegen des Fehlens von Gebäude- und Wohnungsregistern müssen die gewünschten Daten durch eine – postalische – Befragung bei Gebäude- und Wohnungseigentümern erhoben werden.)
- Dateien der Bundesagentur für Arbeit über sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Arbeitslose und in Fortbildungsmaßnahmen befindliche Personen.
- Dateien der im öffentlichen Dienst beschäftigten Beamtinnen und Beamten.

kerung begannen in den 1990er-Jahren Statistikexperten aus Bund und Ländern ein Alternativkonzept zu entwickeln, bei dem so weit wie möglich auf vorhandene Verwaltungsregister zurückgegriffen werden sollte. Das Modell erhielt den Namen „Registergestützter Zensus“.

Grundlage eines registergestützten Zensus ist die kombinierte Nutzung vorhandener Register zur direkten Gewinnung von Daten oder mindestens zur Unterstützung von Erhebungen. Die in Frage kommenden Register gehen im Einzelnen aus dem oben stehenden Textkasten hervor.

In der amtlichen Statistik Deutschlands ist die Zusammenfassung von Daten unterschiedlicher Register eine bisher nicht praktizierte Zensusmethode. Erschwert wird dieses Verfahren dadurch, dass der-

Entwicklung neuer Zensusformen notwendig

Gewinnung von Daten aus unterschiedlichen Registern in Deutschland erschwert

zeit in der Bundesrepublik – im Gegensatz zu anderen Staaten – keine Identifikatoren, wie z. B. eine „Bürgernummer“, existieren, die eine Verknüpfung verschiedener Datenquellen erleichtern.

In diesem Zusammenhang sind auch Verfahren zu entwickeln, mit denen nicht unmittelbar aus Registern zu entnehmende Daten gewonnen werden können. Hierzu gehört die so genannte „Haushaltegenerierung“, ein Verfahren zur maschinellen Generierung von Haushaltszusammenhängen durch die kombinierte Nutzung von Melderegisterdaten und der in einer Gebäude- und Wohnungszählung primär erhobenen Daten.

Ein solcher Methodenwechsel muss zwingend durch

- eingehende Verfahrenstests,
- eine Prüfung der Qualität der relevanten Register und
- eine Prüfung der Validität der aus den verschiedenen Quellen zu gewinnenden Daten

vorbereitet werden. Mit dem Zensusvorbereitungsgesetz vom 27. Juli 2001 (BGBl. I S. 1882) beauftragte deshalb der Gesetzgeber die statistischen Ämter des Bundes und der Länder mit entsprechenden Test-erhebungen zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus (Zensus-test).¹⁾

Mit dem Zensus-test sollten im Wesentlichen über folgende Sachverhalte zuverlässige Erkenntnisse erlangt werden:

- Qualität der Melderegister im Hinblick auf Über- und Untererfassungen der Einwohner.

- Wirkungsgrad von Verfahren zur statistischen Bereinigung der Melderegister um Mehrfachfälle, Über- und Untererfassungen.
- Unterschiede in den Ergebnissen zwischen einer postalischen Erhebung der Wohnungsdaten bei den Gebäude-/Wohnungseigentümern (GWZ) und deren Erhebung durch eine direkte Befragung der Haushalte (Wohnungsnutzer) über Erhebungsbeauftragte.
- Die Möglichkeiten der Weiterentwicklung des Verfahrens zur Haushaltegenerierung und Prüfung der Zuverlässigkeit dieses Verfahrens.
- Nutzungsmöglichkeiten und Qualität der Register der Bundesagentur für Arbeit.

Ergebnis des Zensus-tests

Zentrales Ergebnis des in den Jahren 2001/02 durchgeführten Zensus-tests war, dass ein registergestützter Zensus in Deutschland grundsätzlich machbar ist und sich die im Zensus-testgesetz vorgesehenen statistischen Methoden und Verfahren weitgehend als geeignet erwiesen haben.

Die festgestellten Fehlerquoten der Melderegister sind stark von der Organisation der Meldeverfahren in den einzelnen Bundesländern, aber besonders auch von der Gemeindegröße abhängig. Nach Einschätzung der statistischen Ämter bedarf es deshalb in größeren Gemeinden einer zusätzlichen Qualitätsprüfung und Bereinigung der zu verwendenden Registerdaten. Hierfür werden Primärerhebungen in Form von Stichproben als ausreichend angesehen.

Register-
gestützter
Zensus
grundsätzlich
möglich

Neue
Erhebungs-
verfahren
im Test

¹⁾ Zu Inhalt und Methoden des Zensus-tests siehe Kollmar, Helmut: Der Zensus-test, in: Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz, Heft 1/2002, S. 8–12.

Im Ergebnis kann ein registergestützter Zensus flächendeckend bis zur Gemeindeebene (teilweise auch darunter) folgende Daten ermitteln:

- Bevölkerungszahlen,
- Eckdaten zur Bevölkerungsstruktur (Geschlecht, Alter, Familienstand, Staatsangehörigkeit sowie Familien- und Haushaltszusammenhänge),
- Angaben über Gebäude und Wohnungen einschließlich deren Größe und Ausstattung,
- Daten über die Erwerbstätigkeit der Beamten und sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie über Arbeitslose.

Bisheriges Datenspektrum einer Volkszählung aus Registern allein nicht zu gewinnen

Ein nur auf Register gestützter Zensus liefert damit nicht vollständig die bisherigen Ergebnisse einer klassischen Volkszählung. Angaben über Selbständige, Pendler, Bildungsstand und Quellen des Lebensunterhalts der Bevölkerung fehlen beispielsweise. Zu deren Ermittlung bedürfte es ergänzender Primärerhebungen beim Bürger. Diese könnten – bei einer Beschränkung auf Stichprobenbefragungen – mit den bereits zur Qualitätsprüfung und Bereinigung der benutzten Register durchzuführenden Erhebungen (Registerkontrollen) zusammengefasst werden. Dabei werden die Stichprobenumfänge – und damit die entstehenden Kosten – entscheidend durch die regionale Nachweistiefe bestimmt, die auf der einen Seite für die Ergebnisse der Registerkontrollen und auf der anderen Seite für die zusätzlichen Daten gewünscht wird. In Abhängigkeit davon könnten für Deutschland die Kosten eines registergestützten Zensus zwischen rund 300 und 500 Mill. Euro liegen.

Kosten der Gewinnung zusätzlicher Daten von der regionalen Nachweistiefe abhängig

Offene Fragen bei der Bewertung des Alternativmodells

Die Entscheidung für eine konkrete Variante einer ergänzenden Stichprobenerhebung wird durch die sehr unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen und Gemeindegrößen in den einzelnen Bundesländern deutlich erschwert. So bedeutet beispielsweise die Wahl einer Erhebungsvariante, bei der sich aus Kostengründen die Registerkontrollen und die Gewinnung zusätzlicher Informationen auf größere Gemeinden (z. B. mit 10 000 und mehr Einwohnern) beschränken, dass kleinräumig strukturierten Flächenländern wie Rheinland-Pfalz – mit mehr als 2 300 zumeist kleineren Gemeinden – im Ergebnis überwiegend nur die aus den Registern und aus der postalischen Befragung der Gebäude- und Wohnungsinhaber stammenden Grunddaten zur Verfügung stünden. Aus den durch Stichprobenerhebungen gewonnenen zusätzlichen Daten könnten nicht einmal auf der Ebene von Verbandsgemeinden flächendeckend Ergebnisse erstellt werden. Bei Großstädten, wie z. B. Berlin, würden die notwendigen Daten zur Korrektur der aus Registern stammenden Bevölkerungszahlen fehlen, aber auch die fachlichen Ergänzungsdaten für Stadtbezirke, Gemeindeteile oder andere Planungseinheiten.

Zur Fortführung der Vorbereitungsarbeiten für einen registergestützten Zensus und zur Optimierung der Kosten-Nutzen-Relation wurde von den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder zwischenzeitlich ein Projekt eingerichtet, das die Schaffung der methodischen, organisatorischen und rechtlichen Grundlagen für einen registergestützten Zensus zum Gegenstand hat. Dazu sollen – auch unter Mitwirkung der Wissenschaft – Vorschläge für Verfahren

Projekt zur Verbesserung der Kosten-Nutzen-Relation eines registergestützten Zensus

entwickelt werden, die eine Verbesserung der Ergebnisermittlung in tiefer regionaler Gliederung ermöglichen.

Zensus im Zeitraum 2010/11?

EU-Zensus-
runde um
2010 geplant

Den Empfehlungen der Vereinten Nationen folgend, in etwa 10-jährigem Abstand Zählungen durchzuführen, hat auch die Europäische Union erste Überlegungen angestellt, im Zeitraum 2010/11 eine neue Zensusrunde in allen Mitgliedsstaaten anzustreben. Dabei soll die Form der Erhebung – in Frage kommen beispielsweise direkte Befragungen der Bürger, Nutzung vorhandener Register, Kombinationsmodelle – den Einzelstaaten überlassen werden.

Zur Teilnahme Deutschlands an einer – wahrscheinlich also um 2010/11 stattfindenden – EU-weiten Zensusrunde sind vorbereitende Arbeiten erforderlich, die einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Daher ist als Teil des bereits erwähnten Projekts auch vorgesehen, bis spätestens Ende 2007 den Entwurf für ein so genanntes „Vorschaltgesetz“ zu erarbeiten.

Notwendigkeit
aktueller Daten
wird zuneh-
mend erkannt

Die Dringlichkeit, mit der die Veränderungen der letzten Jahrzehnte sowie der stattfindende demographische Wandel und dessen vielfältige Auswirkungen auf Staat, Gesellschaft und Wirtschaft erkannt, quantifiziert und bewältigt werden müssen, hat im politischen Raum und ebenso in Teilen der Öffentlichkeit die Erkenntnis wach-

sen lassen, dass auch die Bundesrepublik Deutschland auf aktuelle Daten angewiesen ist. Zudem haben die internationalen Anforderungen hinsichtlich vergleichbarer Daten Beachtung gefunden. So ist u. a. im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung die Beteiligung Deutschlands an einer EU-weiten Zensusrunde vereinbart worden. Dabei wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, eine solche Erhebung mit möglichst geringer Belastung für die Bürger und kostengünstig durchzuführen. Dieser Forderung entspricht eher ein registergestützter Zensus als eine herkömmliche Volkszählung, auch wenn diese in einzelnen Stellungnahmen Befürworter findet.

Die amtliche Statistik wird unter den derzeitigen Gegebenheiten die begonnenen Arbeiten für einen zukünftigen registergestützten Zensus intensiv fortsetzen und alle Maßnahmen unterstützen, die einer nachhaltigen Verbesserung der zur Verwendung in einem Zensus vorgesehenen Register dienlich sind. Gleichzeitig ist es erforderlich, in der Politik und vor der Öffentlichkeit neben den Möglichkeiten auch die Grenzen eines registergestützten Zensus bewusst zu machen.

Helmut Kollmar, Diplom-Volkswirt, leitet die Abteilung Gesellschaft, Bevölkerung, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen.