

Zensus 2021 – Aktueller Planungsstand



Von Andrea Heßberger

Volks-, Gebäude- und Wohnungszählungen dienen der statistischen Bestandsaufnahme. Die im Rahmen dieser Erhebungen gewonnenen Basisdaten liefern Ergebnisse zur Zahl und Struktur der Bevölkerung, der Haushalte und Familien sowie des Gebäude- und Wohnungsbestandes in tiefer regionaler Gliederung. Die letzte Zählung fand in Form eines registergestützten Modells im Jahr 2011 statt. Auch beim nächsten – im Jahr 2021 geplanten – Zensus wird seitens der statistischen Ämter dieses für die Bürgerinnen und Bürger vergleichsweise belastungsarme und zugleich kostengünstige Vorgehensmodell angestrebt, wobei einzelne Verfahren auf der Grundlage der Erfahrungen mit dem Zensus 2011 optimiert werden sollen.

Nächster Zensus im Jahr 2021

EU-Vorgabe
sieht Zählung
alle zehn
Jahre vor

Nach EU-Vorgabe¹ ist die Durchführung von Volks-, Gebäude- und Wohnungszählungen in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union alle zehn Jahre vorgesehen. Ein zentraler Zweck dieser Zählungen ist die Ermittlung von amtlichen Einwohnerzahlen für Bund, Länder und Gemeinden. Diese sind als Bemessungsgröße u. a. für den Länderfinanzausgleich, die Einteilung von Wahlkreisen sowie die Sitzverteilung im Bundesrat von Bedeutung. Darüber hinaus liefert der Zensus² Strukturdaten zur Bevölkerung, zu Haushalten und Familien sowie Gebäuden und Wohnungen in tiefer regionaler Gliederung. Die Ergebnisse dienen zudem als statistische Basis beispielsweise für die Stichprobenziehung des Mikrozensus, die laufende Bevölkerungsfortschreibung sowie

¹ Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über Volks- und Wohnungszählungen.

² Der Begriff „Zensus“ wird mit dem Begriff der Volks-, Gebäude- und Wohnungszählungen synonym verwendet.

die laufende Gebäude- und Wohnungsfortschreibung.

Der letzte Zensus fand im Jahr 2011 statt und erfolgte erstmals auf Basis eines registergestützten Verfahrens. Im Vergleich zu den vorherigen Volks-, Gebäude- und Wohnungszählungen als primärstatistische Vollerhebungen war der Zensus 2011 insbesondere mit einer Entlastung der Bürgerinnen und Bürger, aber auch mit Kosteneinsparungen verbunden. Grundlage für diese Zählung waren vorhandene Daten aus Verwaltungsregistern, die durch Ergebnisse aus Primärerhebungen ergänzt wurden. Unmittelbar nach Vorliegen der endgültigen Ergebnisse überprüften die statistischen Ämter des Bundes und der Länder den beim Zensus 2011 erstmals gewählten Erhebungsansatz in mehreren Evaluierungsmaßnahmen und zeigten hierbei erste Verbesserungspotenziale auf. Auch wenn noch eine Vielzahl einzelner methodischer Aspekte untersucht und bewertet werden müssen, besteht zwischen den statistischen

Erstmals
registergestütztes
Verfahren beim
Zensus 2011

Ämtern Einvernehmen darüber, dass sich die im Zensus 2011 gewählte Erhebungsmethodik grundsätzlich bewährt hat.

Rahmenwerk
als konzeptionelle
Grundlage

Dementsprechend hat das Statistische Bundesamt in Zusammenarbeit mit den statistischen Ämtern der Länder in den vergangenen Monaten ein methodisches Grobkonzept für die Ausgestaltung des Zensus 2021 erarbeitet, das sich stark an der Verfahrensweise bei der letzten Zählung orientiert. Die Innenministerkonferenz hat im Dezember 2015 den erhebungsmethodischen Vorschlägen dieses Rahmenwerkes zugestimmt und damit eine Richtschnur für den Zensus 2021 vorgegeben. Unabhängig davon wird gegebenenfalls die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum anhängigen Verfahren zum Zensus 2011 zu ergänzen sein.

Melderegister als Grundlage im künftigen Zensusmodell

Nach dem derzeitigen Planungsstand werden die Melderegister auch im Zensus 2021 die Grundlage zur Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahlen bilden. Darüber hinaus lassen sich die Datenbestände dieser Verwaltungsregister auch in der nächsten Zählung zur Gewinnung demografischer Merkmale zur Bevölkerung (beispielsweise Geschlecht, Alter, Familienstand, Staatsangehörigkeiten) nutzen.

Informationen über Gebäude und Wohnungen sollen – angesichts fehlender Immobilienregister – auch im Zensus 2021 durch eine flächendeckende Gebäude- und Wohnungszählung erhoben werden. Es ist beabsichtigt, im Rahmen dieser Primärerhebung – wie schon 2011 – alle relevanten Immobilienda-

ten vorzugsweise von den Eigentümerinnen und Eigentümern von Wohnraum zu erfragen. Eine Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis soll unter anderem zusätzliche Merkmale zum Bildungsstand und zur Erwerbstätigkeit der Bevölkerung liefern. Diese ergänzende Primärerhebung ist erforderlich, da entsprechende Angaben nicht hinreichend verlässlich bzw. vollständig aus den Verwaltungsregistern abgeleitet werden können. Angesichts eingeschränkter Anforderungen an die regionale Tiefe der Ergebnisse wird die Erhebung der Merkmale zu Bildungsstand und Erwerbstätigkeit auf Stichprobenbasis als hinreichend erachtet und auf eine Vollerhebung verzichtet. Beim Zensus 2011 hatte die Haushaltstichprobe flächendeckende Ergebnisse zu Bildung und Erwerbstätigkeit auf der Kreisebene sowie in Gemeinden und Gemeindeverbänden mit 10 000 und mehr Einwohnerinnen und Einwohnern geliefert.

Nicht alle Bürgerinnen und Bürger gehen ihren gesetzlichen Meldepflichten nach. Dementsprechend enthalten die Melderegister der Kommunen Über- und Untererfassungen, die in den einzelnen Gemeinden – je nach Gemeindegröße und Bevölkerungsstruktur – unterschiedlich stark ausfallen. Diese Registerfehler gilt es bei der registergestützten Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahlen zu bereinigen. Wie schon im Zensus 2011 soll auch bei der kommenden Zählung die Feststellung und Bereinigung der Registerfehler und damit die Qualitätssicherung der amtlichen Einwohnerzahlen in großen Gemeinden mittels der Haushaltebefragung erfolgen, die an repräsentativ ausgewählten Anschriften erfolgt. Die im Zuge dieser Befragung ermittelten „Kartei-

Qualitätssicherung der amtlichen Einwohnerzahlen

leichen" und „Fehlbestände“³ können nach Hochrechnung zur Bereinigung der aus den Melderegistern zugeliferten Basisdaten verwendet werden.

Ob eine stichprobenbasierte Haushaltebefragung auch in kleinen Gemeinden als geeignetes Verfahren zur Qualitätssicherung der amtlichen Einwohnerzahlen herangezogen werden kann, oder aber hier – gegebenenfalls wie im Zensus 2011 – alternative Verfahren eingesetzt werden müssen, ist noch abschließend zu untersuchen.

Auf Grundlage der Erfahrungen aus dem Zensus 2011 lässt sich allerdings schon jetzt ableiten, dass zur Qualitätssicherung der amtlichen Einwohnerzahlen bei der im Jahr 2021 anstehenden Zählung – wie bereits im Zensus 2011 – an allen Anschriften mit Wohnheimen und Gemeinschaftsunterkünften – den sogenannten Sonderanschriften – eine vollständige Erfassung der jeweiligen Bewohnerinnen und Bewohner erforderlich ist. Insbesondere aufgrund hoher Bewohnerfluktuation ist an Anschriften mit Sonderbereichen die Qualität der Meldedaten häufig so stark eingeschränkt, dass eine hinreichend verlässliche statistische Bereinigung der Über- und Untererfassungen nur durch Erkenntnisse aus einer Vollerhebung erfolgen kann.

Organisation
und Steuerung
der Erhebungs-
teile

Zur Organisation und Steuerung der beschriebenen Erhebungsteile muss – wie bei der letzten Zählung – im Vorfeld der Erhebung ein Anschriftenregister aufgebaut

³ „Karteileichen“ bzw. „Fehlbestände“ bezeichnen die Über- bzw. Untererfassungen in den Melderegistern. „Karteileichen“ sind beispielsweise Personen, die laut Melderegister an einer Anschrift gemeldet sind, aber nicht (mehr) tatsächlich dort wohnen. „Fehlbestände“ sind Personen, die an einer Anschrift wohnen, ohne dort gemeldet zu sein. Sie werden ermittelt, indem adressbezogen die Erhebungsbefunde zu den jeweils dort wohnenden Personen mit den jeweiligen Melderegistereinträgen abgeglichen werden.

werden, das alle Anschriften mit Wohnraum und bewohnten Unterkünften in Deutschland umfasst. Dieses Register enthält nach Fertigstellung alle relevanten Anschriften, an denen im Jahr 2021 Zensusbefragungen erfolgen, und dient so unter anderem zur Organisation der als Vollerhebung konzipierten Erhebungsteile sowie als Grundlage für die Stichprobenziehung zur Haushaltebefragung.

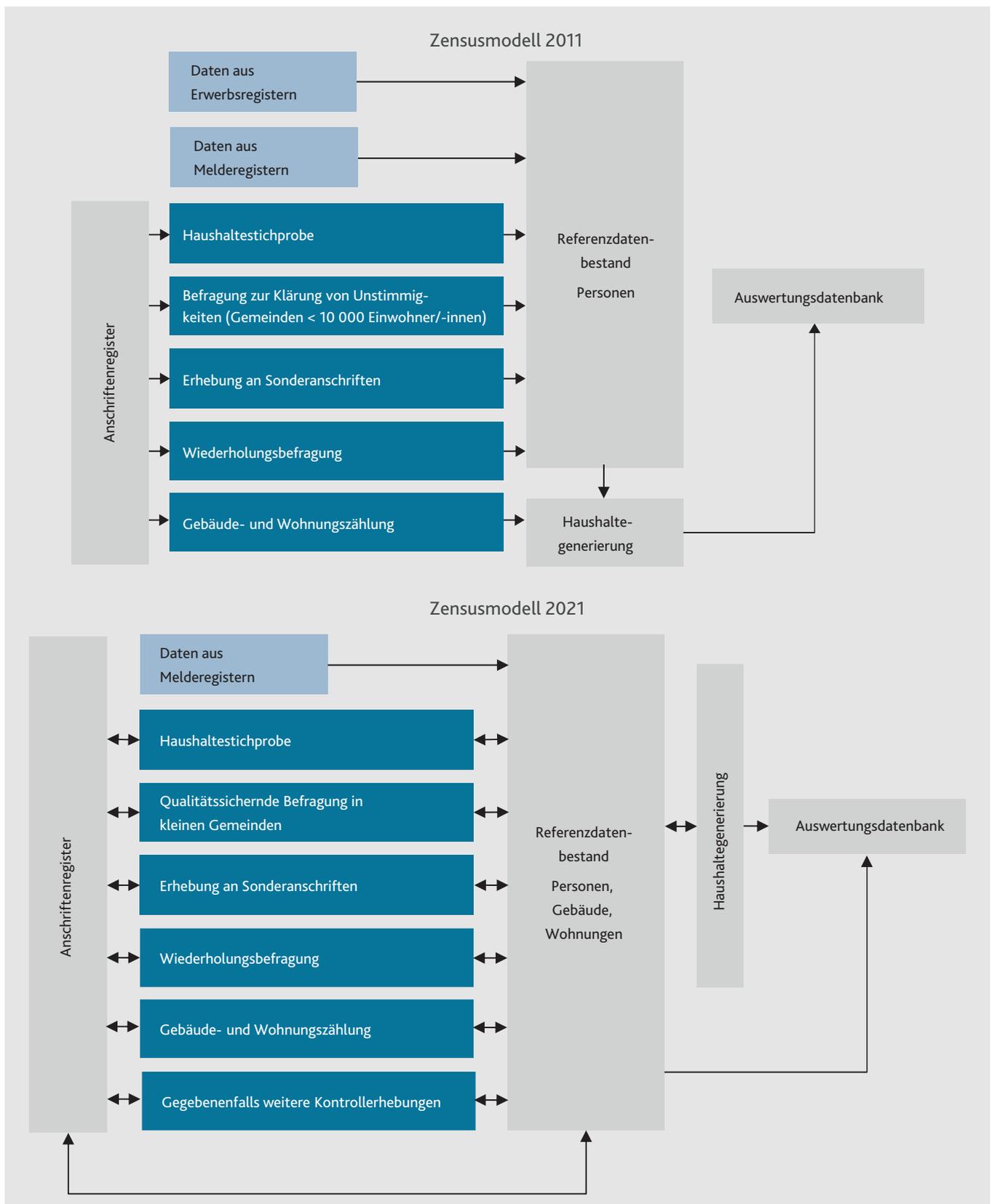
In einem mit diesem Anschriftenregister gekoppelten Referenzdatenbestand beabsichtigen die statistischen Ämter des Bundes und der Länder, die aus den Melderegistern sowie den Primärerhebungen erhobenen Befunde zusammenzuführen und miteinander abzugleichen. Sofern bei diesem Abgleich Unstimmigkeiten auffallen, die sich nicht ohne weitere Vor-Ort-Überprüfung aufklären lassen, müssen gegebenenfalls weitere Kontrollerhebungen erfolgen, die eine abschließende Plausibilisierung der umfassenden Datenbestände zur Bevölkerung und zu den Wohnimmobilien ermöglichen.

Als letzter Aufbereitungsschritt, der zum Teil in Verzahnung mit der Plausibilisierung der Daten aus den einzelnen Erhebungsteilen geplant ist, soll auch im Zensus 2021 ein mehrstufiges Verfahren der Haushaltegenerierung angewandt werden. In diesem Verfahren wird wie beim Zensus 2011 maschinell abgeleitet, in welchen Haushalts- und Familienzusammenhängen die Bevölkerung lebt und wie deren Ausstattung mit Wohnraum ist.

Nach Abschluss dieses Aufbereitungsprozesses ist beabsichtigt, – wie beim Zensus 2011 – fachlich und regional tief differenzierte Ergebnisse aus der Zählung über eine zentrale Auswertungsdatenbank einer breiten Öffentlichkeit kostenfrei via Internet verfügbar zu machen.

Letzter Aufbereitungsschritt:
Haushaltegenerierung

Vergleich der Zensusmodelle 2011 und 2021



Zur Evaluierung der Ergebnisse, insbesondere der Qualität der ermittelten Einwohnerzahlen, wird von den statistischen Ämtern auch für den Zensus 2021 die Durchführung einer Wiederholungsbefragung empfohlen.

Wichtigste Änderungen gegenüber dem Zensus 2011

Die bisherigen Ausführungen verdeutlichen, dass – nach derzeitigem Planungsstand – bei der im Jahr 2021 anstehenden Zählung an dem für den Zensus 2011 gewählten methodischen Ansatz festgehalten werden soll. Angestrebt ist allerdings, das Modell des Zensus 2021 auf Basis der aus 2011 gewonnenen Erfahrungen zu optimieren. Hierzu schlagen die statistischen Ämter des Bundes und der Länder im o. a. Rahmenwerk folgende Änderungen vor:

Verzicht auf Nutzung der Erwerbsregister

Die Ergebnisse des Zensus 2011 zeigen, dass im Zuge einer Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis hinreichend valide Ergebnisse zur Erwerbstätigkeit in der erforderlichen fachlichen und regionalen Gliederung (Kreisebene und größere Gemeinden) gewonnen werden können. Insofern wird vorgeschlagen, auf die parallele Nutzung flächendeckender Erwerbsregister (Daten der Bundesagentur für Arbeit und der öffentlichen Arbeitgeber) zu verzichten.

Frühzeitige erhebungsteilübergreifende Synchronisierung von Teilergebnissen

Bereits im laufenden Erhebungsgeschäft sollen die Befunde aus den einzelnen Erhebungsteilen übergreifend plausibilisiert werden. Hierfür werden die Daten in dem zentralen Referenzdatenbestand miteinander abgeglichen. Im Zuge der Datenzusammenführung soll eine erste Ableitung von Haushaltszusammenhängen erfolgen („kleine Haushaltegenerierung“), auf Grund-

lage derer eine abschließende Plausibilisierung der Gebäude- und Wohnungszählung ermöglicht wird. Hierdurch erübrigt sich die Erstellung und Veröffentlichung vorläufiger Ergebnisse zu Gebäuden und Wohnungen: Nach Abschluss der „kleinen Haushaltegenerierung“ liegen endgültige und zu den übrigen Erhebungsteilen konsistente Ergebnisse zu den Wohnimmobilien vor, die nicht mehr verändert werden müssen.

Bei der qualitätssichernden Befragung zur Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen in kleinen Gemeinden ist gegebenenfalls ein verändertes Verfahren für den Zensus 2021 zu entwickeln. Nicht zuletzt wegen der zunehmenden Zuwanderung Asylsuchender seit Sommer 2015 entsteht ein erhöhter Korrekturbedarf bei der Bereinigung der Daten aus den Melderegistern auch in kleinen Gemeinden. Grund dafür ist, dass die vollständige und korrekte Erfassung der Zuwanderer im Melderegister zurzeit nicht uneingeschränkt gewährleistet werden kann. Untersuchungen zur Anwendbarkeit eines modifizierten Verfahrens aus dem Zensus 2011 sowie alternativer Verfahren – wie beispielsweise die Ausweitung der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis – sind derzeit noch nicht abgeschlossen.

Modifizierung qualitätssichernder Erhebungen zur Feststellung amtlicher Einwohnerzahlen

Geänderte melderechtliche Vorschriften für Bewohnerinnen und Bewohner von bestimmten Sonderbereichen, so etwa von Pflege- und Behindertenheimen⁴, erfordern gegebenenfalls auch eine Anpassung der Ausgestaltung der Erhebung an Anschriften mit Wohnheimen und Gemeinschaftsunterkünften (Sonderanschriften).

⁴ Änderungen im Bundesmeldegesetz (§32 „Besondere Meldepflicht in Krankenhäusern, Heimen und ähnlichen Einrichtungen“) vom 3. Mai 2013, die am 1. November 2015 in Kraft getreten sind.

**Vorrang für
Online-
Erhebung**

Zur Vereinfachung des Erhebungs- und Aufbereitungsgeschäftes sowohl für die Auskunftspflichtigen als auch für die statistischen Ämter wird eine möglichst weitgehende Erhebung von Daten in elektronischer Form über das Internet angestrebt. Auch bei Direktbefragungen durch Interviewer ist der Einsatz elektronischer Erhebungsinstrumente unter Wirtschaftlichkeits- und Belastungsaspekten zu prüfen.

Fazit

Der Zensus 2011 erfolgte erstmals auf der Grundlage eines registergestützten Erhebungsansatzes. Dieses Verfahren weist gegenüber einer Vollerhebung erhebliche Vorteile auf und hat sich trotz seiner Kom-

plexität bewährt. Evaluierungsmaßnahmen zeigen allerdings auch Verbesserungspotenziale, die beim nächsten Zensus berücksichtigt werden sollen. Die nächste Zählung ist nach EU-Vorgabe im Jahr 2021 geplant. Die Vorbereitungsarbeiten für den Zensus 2021, insbesondere methodische Vorbereitungen, wurden bereits aufgenommen. Ein Zensusvorbereitungsgesetz, das unter anderem den Aufbau eines Anschriftenregisters regelt, wird voraussichtlich Ende 2016 verabschiedet werden.

Andrea Heßberger, Soziologin M.A., ist als Referentin im Referat „Bevölkerung, Gebiet, Zensus“ tätig.