

Volkszählungen im Ausland*

Jessica Huter

Für das Jahr 2010/11 ist eine EU-weite Runde von Volkszählungen vorgesehen.

Neben einer für das Jahr 2007 zu erwartenden Verordnung seitens der Europäischen Union ist auch durch den Inhalt des Koalitionsvertrages der Bundesregierung festgelegt, dass sich Deutschland an dieser Zensusrunde beteiligen wird. Hinsichtlich der Methode wird hier zu Lande derzeit ein Wechsel von einer klassischen Direktbefragung der gesamten Bevölkerung hin zu einer Auswertung bestehender Verwaltungsregister vorbereitet. Thema dieses Beitrages ist es, mit welchen Methoden Zensen im (europäischen) Ausland durchgeführt werden.

Lang, lang ist's her

Ungeachtet der Tatsache, dass die Vereinten Nationen und auch die Europäische Union Volkszählungsrunden im Abstand von 10 Jahren jeweils zum Beginn einer Dekade empfehlen und sich die große Mehrheit der Staaten daran hält,¹ wird in Deutschland im Jahr 2011 die letzte Volkszählung bereits über zwei Jahrzehnte zurückliegen. Die letzte Volkszählung ist in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1987, in der ehemaligen DDR im Jahr 1981 durchgeführt worden. Die alte Bundesrepublik hat sich mit der Volkszählung 1987 an der Zählungsrunde 1990 (i-Punkt) beteiligt. Das wiedervereinigte Deutschland hat jedoch die Zählungsrunden um 1990 und 2000 ausgelassen und 2001 lediglich aus dem Mikrozensus, der Bevölkerungsfortschreibung und anderen Quellen kombinierte Zahlen geliefert. Ursache für die lange „Abstinenz“ Deutschlands sind Negativerfahrungen mit der öffentlichen Reaktion auf die 1983 geplante und 1987 schließlich durchgeführte Zählung. Als Konsequenz aus diesen Akzeptanzproblemen ist die amtliche Statistik aufgefordert worden, neue Methoden zu erforschen, welche die Befragten und die Staatskasse weniger belasten sollen.² Das dabei entwickelte Modell eines registergestützten Zensus, bei dem Daten der Melderegister, der Bundesagentur für Arbeit sowie der Besoldungs- und Versorgungsstellen zusammengeführt und durch Stichproben zur Gewinnung zusätzlicher Merkmale und eine Gebäude- und Wohnungszählung ergänzt werden sollen, gilt als modern und ambitioniert.

Zählst Du noch oder „ziehst“ Du schon?

Vorbilder einer registergestützten Volkszählung sind dabei die nordischen Länder Dänemark, Finnland, Schweden, Norwegen und Island, in denen die Bevölkerung mittlerweile ausschließlich durch Auswertung vorhandener Register gezählt wird (Schaubild).³ Dabei werden zu einem bestimmten Stich-tag Daten aus verschiedenen Verwaltungsregistern „gezogen“

und zusammengeführt. Grundlage der Systeme in diesen Ländern sind jeweils in den 1960er-Jahren eingeführte zentrale Personenregister und persönliche Identifikationsnummern jedes einzelnen Bürgers. Komplett registergestützte Zensen nach UN-Vorgaben haben jedoch erst seit den 1980er-Jahren stattgefunden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Gebäude- und Wohnungsregister und registrierte Arbeitsmarktstatistiken bis dahin nicht vorhanden waren. In Finnland wurde 1749 die erste Volkszählung schon unter Rückgriff auf Kirchenregister durchgeführt. Volkszählungen waren in der Folgezeit mit dem Registrierungssystem der Bevölkerung verknüpft. 1950 ging man jedoch davon ab und ermittelte Zensusergebnisse vollständig durch Zähler auf der Basis von Fragebögen. Seit 1970 kamen Register und Fragebögen gemeinsam zur Anwendung bevor 1990 schließlich die Rückkehr zum reinen Registerzensus erfolgte.

Mischformen

Andere Länder setzten zuletzt auf eine Kombination aus traditionellem Zensus und einer Registerauswertung (Schaubild). In

Letzte Volkszählung im früheren Bundesgebiet 1987, in der damaligen DDR 1981

Volkszählung 2010/11 in Deutschland mit dem Modell eines registergestützten Zensus

Dänemark, Finnland, Schweden, Norwegen und Island werten Register aus

* Der vorliegende Beitrag wurde im Statistischen Monatsheft Baden-Württemberg, Ausgabe 6/2006, veröffentlicht. Mit freundlicher Genehmigung des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg wird er hier für die Leser von Bayern in Zahlen abgedruckt. – Jessica Huter M.A. ist Referentin im Referat „Volkszählung, Mikrozensus, Erwerbstätigkeit, Wohnungswesen, Wahlen“ des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg.

1 Vgl. <http://unstats.un.org/unsd/demographic/sources/census/censusdates.htm> (Stand: 31. Mai 2006). Die Ausnahme bilden einige Staaten Afrikas, Asiens und Europas; vielfach handelt sich um solche, in denen die staatliche Ordnung weitgehend zerfallen bzw. noch nicht komplett wiederhergestellt ist, die extrem klein und/oder dünn besiedelt sind oder in denen keine entsprechende öffentliche Akzeptanz vorhanden war.

2 Für Informationen zum Methodenwechsel und den Bausteinen des Modells siehe: Hin, Monika: EU-weite Volkszählung 2010/11: Stand der Vorbereitungsarbeiten in Deutschland und auf europäischer Ebene, in: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg, 4/2006, Stuttgart 2006, S. 3-9. Eppmann, Helmut/Schäfer, Josef: Der Weg zu einem ersten registergestützten Zensus in Deutschland im Jahre 2011, in: Statistische Analysen und Studien Nordrhein-Westfalen, Band 27, Düsseldorf 2006, S. 3-15.

3 In Dänemark seit 1981, in Finnland seit 1990, in Norwegen seit 2001, in Schweden seit 2005.

S Zensusmodelle in Europa*)



Spanien, Belgien, Österreich, Lettland und Slowenien kombinierten

der Volkszählungsrunde 2001 wandten Spanien, Belgien und Österreich sowie Lettland und Slowenien ein solches Mischverfahren an. Bemerkenswerterweise handelt es sich bei den beiden Letztgenannten um EU-Neumitglieder und überhaupt

Länder, die zum ersten Mal seit der (Wieder)erlangung der Unabhängigkeit eine eigene Volkszählung durchgeführt haben. In einer Situation des generellen Umbruchs und des Aufbaus neuer Strukturen ist ein Methodenwechsel möglicherweise

2001 traditionellen Zensus mit Registerauswertung

Belgien, Österreich, Schweiz und Luxemburg werten künftig nur noch Register aus

leichter zu vollziehen. Belgien und Österreich gehören neben der Schweiz und Luxemburg – Luxemburg hat zuletzt noch traditionell gezählt – zu den Ländern, die sich im Übergang zu einem rein registergestützten Volkszählungssystem befinden.⁴ In Spanien, Belgien und der Schweiz hat im Rahmen extensiver klassischer Zählungen teilweise eine Registerertüchtigung stattgefunden: Die aus den Registern bekannten Informationen wurden in den Fragebögen abgedruckt und waren von der Bevölkerung zu prüfen.

„Sozialversicherungs- und Steuernummer“ erleichtert in den Niederlanden die Volkszählung ...

Die Niederlande haben ein System von Registerauswertungen, die für bestimmte Informationen durch Stichproben ergänzt werden, entwickelt. Sie sind nicht bestrebt, eine ausschließlich registerbasierte Volkszählung durchzuführen. Im Gegensatz zu Deutschland liegt mit der so genannten „Sozialversicherungs- und Steuernummer“ dort ein Schlüssel vor, der in fast allen Registern enthalten ist und so eine einfache Verknüpfung der diversen Datenquellen miteinander erlaubt. Um Datenschutzanforderungen zu entsprechen, wird diese Nummer vom dortigen statistischen Amt in einen anderen Schlüssel umkodiert; Daten, die eine Identifikation von Personen erlauben, werden durch Stichtagsdaten ersetzt und dann gelöscht.⁵

... Datenschutz ist dennoch gewährleistet

Traditionelle Zählungen – per Telefon und Internet?

Die übrigen Zensusteilnehmer der 2001er-Runde entschieden sich für eine Zählung herkömmlicher Art, das heißt für eine direkte Befragung der gesamten Bevölkerung mittels Fragebögen.⁶ Auch dabei werden Verwaltungs- und Registerdaten genutzt; allerdings im Wesentlichen nur als Hilfsmittel bei der Organisation des Außeneinsatzes (field work) und der Datenerhebung. Zu den „Traditionalisten“ gehören die südeuropäischen Länder Griechenland, Italien und Portugal sowie in Westeuropa Irland und das Vereinigte Königreich. Die Länder Mittel-, Ost- und Südosteuropas⁷ setzen mit Ausnahme Sloweniens und Lettlands ebenfalls auf traditionelle Zensen.

Griechenland, Italien, Portugal, Irland und das Vereinigte Königreich befragten die Bevölkerung direkt

Traditionelle Zählung kann auf vielfältige Weise erfolgen

Allerdings gibt es auch in der Ausgestaltung einer traditionellen Zählung große Unterschiede: So kommen neben klassischen Interviews und Papierfragebögen auch Bögen zum Selbstauffüllen, die von Zählern ausgeteilt und eingesammelt oder auf dem Postweg versandt werden, und diverse Mischungen beider Varianten zur Anwendung. Mit zunehmender Verbreitung von Internetanschlüssen hat auch dieser Befragungsweg zum Beispiel in Australien, den USA, Belgien und der Schweiz Verbreitung gefunden.⁸ Im Vereinigten Königreich wird derzeit auch die Beantwortung der Fragen am Telefon erwogen. Diese Form der Datenerhebung soll unter anderem im Rahmen eines

Vereinigtes Königreich erprobt Telefombefragung

INFO

Volkszählungsrunde:

Die UN Statistics Division definiert eine Zensusrunde als Zeitraum von 10 Jahren, in dem das Titeljahr der jeweiligen Zensusrunde ungefähr in der Mitte liegt. So konnte für die Zensusrunde 1990 beispielsweise im Zeitraum von 1985 bis 1994 gezählt werden. Für die Runde 2010 steht der Zeitraum 2005 bis 2014 zur Verfügung.

Zensustypen:

- Traditionelle Volkszählung: direkte Befragung der gesamten Bevölkerung mittels Fragebögen oder Interviews.
- Registerzensus: Gewinnung der benötigten Informationen aus vorhandenen Verwaltungsregistern.
- Mischformen, zum Beispiel traditionelle Zensen, die mit einer Registernutzung kombiniert werden oder Registerzensen, die mit einer Stichprobe ergänzt werden etc.
- Rollierender Zensus: jährliche Datenerhebung mittels direkter Befragung eines Teils der Bevölkerung; der Umfang der Befragungen richtet sich meist nach den Gemeindegrößen.

Zensustests im Jahr 2007 erprobt werden.⁹ In der Republik Mazedonien laufen Vorbereitungsarbeiten, die es erlauben sollen, in naher Zukunft auf Papierfragebögen zu verzichten und stattdessen die Zähler mit Handheld-Computern auszustatten, um die Daten direkt elektronisch erfassen, die Befragung ggf. abkürzen und Plausibilitätsprüfungen integrieren zu können.¹⁰

4 Vgl. Laihonen, Aarno: Development of the use of administrative data in population and housing censuses in Europe, Papier zur gemeinsamen ECE-Eurostat-Arbeits-sitzung zu Registern und Verwaltungsdaten für Bevölkerungs- und Sozialstatistiken (1. - 3. März 1999, Genf), 1999, S. 1.

5 Vgl. Statistics Netherlands, The Dutch Virtual Census of 2001. Analysis and Methodology, Voorburg/Heerlen 2004, S. 249.

6 Vgl. Darstellung der Zensusstichtage und -methoden der 2001er-Volkszählungsrunde im Internetangebot von Eurostat: http://europa.eu.int/estatref/info/sdds/en/census/census01_type.htm (Stand: 15. Februar 2006).

7 Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Estland, Litauen, Kroatien, Mazedonien, Moldawien, Polen, Rumänien, Russland, Serbien/Montenegro, Slowakei, Tschechien, Türkei, Ungarn, Ukraine und Weißrussland.

8 Vgl. UNECE Statistics Division, Types of Censuses, Enumeration Methods and Selected Operational Aspects. Results of the ECE Questionnaire, Papier zur gemeinsamen UNECE-Eurostat-Arbeits-sitzung zu Volkszählungen (23. - 25. November 2004, Genf), 2005.

9 Vgl. http://www.statistics.gov.uk/about/census/census2011/2007_test.asp (Stand: 31. Mai 2006).

10 Vgl. Kostadinova-Daskalovska, Katerina/Bosnjak, Mirjana: Erfahrungen mit dem Einsatz von Handheld-Computern bei der Datenerfassung während der Test-zählung der Bevölkerung, Haushalte und Wohnungen in der Republik Mazedonien im Jahr 2000, Papier zum INSEE-Eurostat-Seminar „Die Volkszählungen nach 2001“ (20. - 21. November 2000, Paris), Mazedonien 2000; die Methode ähnelt der Befragung mit Laptops im Rahmen des Mikrozensus in Deutschland.

Traditionelle Zählung ist auch mit moderner Technologie möglich

„Traditionell“ muss also nicht gleichbedeutend sein mit unmodern und innovationsfeindlich. In puncto Datenschutz sind ebenfalls gravierende Unterschiede festzustellen: Im Vereinigten Königreich werden zwar die Papierbögen nach dem elektronischen Einlesen vernichtet, doch die digitalen Abbilder der Fragebögen werden auf Mikrofilm abgelegt. Diese Abbilder – darunter auch die von Prominenten wie zum Beispiel Königin Viktoria oder Charles Dickens – werden der Öffentlichkeit über die Archive nach 100 Jahren zugänglich gemacht.¹¹ In den meisten anderen Ländern hingegen werden die personenbezogenen Daten sofort gelöscht, wenn sie für die Abwicklung nicht mehr benötigt werden, sodass nur anonymisiertes Datenmaterial zur Auswertung gelangt.

In den meisten Ländern werden die Daten so früh wie möglich anonymisiert

Ein gänzlich anderes System

Für die nächste Zählungsrunde 2010/11 stehen neben Deutschland auch in Frankreich Änderungen an. In Frankreich wurde 2003 ein Gesetz für ein neues Volkszählungsverfahren verabschiedet, das in Europa singular ist. Es handelt sich dabei um ein rollierendes System, bei dem jährlich nur Daten für einen Teil der Bevölkerung erhoben werden. Innerhalb eines Erhebungszyklus von 5 Jahren findet in den Gemeinden, die weniger als 10 000 Einwohner besitzen, eine Vollerhebung statt; in Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern werden lediglich Stichprobenerhebungen durchgeführt, die ca. 40 % der jeweiligen Einwohner abdecken.¹² Da die Hälfte der Franzosen in den kleineren Gemeinden wohnt, werden etwa 70 % der Bevölkerung komplett erfasst. Für die übrigen 30 % sind Hochrechnungen nötig. Im Jahr 2008 steht die erste Veröffentlichung einer Bevölkerungszahl nach dem neuen Verfahren an – diese wird sich auf das Jahr 2006 beziehen. Fortan wird es jährliche Ergebnisse geben. Das Referenzjahr ist dabei immer das dritte Jahr eines 5-Jahres-Zyklus. Anhand des Woh-

In Frankreich findet in Gemeinden unter 10 000 Einwohner die Totalerhebung Anwendung, in größeren Gemeinden werden Stichproben gezogen

nungssteuerregisters wird dabei ein Teil der Zahlen vor-, ein anderer zurückgerechnet. Ziel ist einerseits eine Kostenersparnis, andererseits eine Befriedigung des Bedarfs an detaillierten Informationen über die Bevölkerung in kurzem Abstand.

Fazit

Bei der Durchführung von Volkszählungen kommen vielfältige Methoden zum Einsatz. Was in den jeweiligen Ländern möglich ist, hängt stark von der Verwaltungs- und Staatskultur ab, etwa wenn es um zentrale Personenregister geht. Bei der direkten Befragung der Bevölkerung reicht die Spanne von Papierfragebögen bis zu Internetanwendungen und Handheld-Computern. Man sollte sich also hüten, bestimmte Zählweisen per se als unmodern, veraltet, unzeitgemäß etc. einzustufen. Methodenwechsel, vor allem hin zu registergestützten Zensen, werden aktuell schwerpunktmäßig in Mittel- und Westeuropa vollzogen. Deutschland, das auf die Akzeptanzprobleme der Volkszählung 1987 mit der Entwicklung einer innovativen Methode reagiert hat, ist mit seinem neuen Modell nicht allein. Dies birgt die Chance, von anderen Ländern zu lernen – einerseits in der Vorbereitung der nächsten Zählung, andererseits im Nachgang, wenn es um eine Evaluierung geht. Eine solche ist angesichts des Methodenwechsels mit Sicherheit geboten.

¹¹ Vgl. http://www.statistics.gov.uk/census2001/ab_5.asp (Stand: 31. Mai 2006).

¹² In einem 5-Jahres-Zyklus werden jährlich ein Fünftel der Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern vollständig erhoben und 8 % der Einwohner der Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern erfasst.