

Wohnbevölkerung und Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung -

Probleme und Konsequenzen des Übergangs auf einen
neuen Bevölkerungsbegriff in der amtlichen Statistik

Arbeitsunterlage

Statist. Bundesamt - Bibliothek



10-04107

Gliederung

	Seite	
1	Einleitung	1
2	Das Wohnbevölkerungskonzept -Begriff, Verfahren, Probleme	2
2.1	Der Wohnbevölkerungsbegriff	2
2.2	Die bisherige Praxis der Bevölkerungsfortschreibung nach dem Wohnbevölkerungsbegriff	3
2.2.1	Das wanderungsstatistische Verfahren und seine Mängel	3
2.3	Die Differenzen zwischen Landesstatistik und gemeind- lichen Bevölkerungsfeststellungen	6
3	Die Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung - Konsequenzen der Anwendung des neuen Bevölkerungsbegriffs	8
3.1	Die Feststellung der Einwohnerzahl	8
3.1.1	Konsequenzen für die Gemeinden	8
3.1.2	Zur Forderung nach der Abkehr vom Hauptwohnungs- konzept	10
3.2	Zu erwartende Verfahrensänderungen	15
3.3	Qualitative Verbesserungen der Wanderungsstatistik	19
3.4	Statuswechsel als Problemquelle	21
3.5	Die Differenzen zu kommunalen Registerauszählungen	22
3.6	Übergangsschwierigkeiten	23
3.7	Volkszählung, Registerabgleich und Registerumstellung	24
3.7.1	Die Ermittlung der Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung im Rahmen der Volkszählung	24
3.7.2	Die Registerumstellung	27
3.7.3	Ablauf von Registerabgleich und -umstellung	35

Anhang: Plausibilitätskontrollen für die Frage nach der
weiteren Wohnung

1 Einleitung

Der Volkszählung 1983 und der später auf den Volkszählungsergebnissen fußenden Bevölkerungsfortschreibung wird ein - gegenüber dem bisherigen Begriff der "Wohnbevölkerung" - veränderter Bevölkerungsbegriff zugrunde liegen: der Begriff der "Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung". Dieser Bevölkerungsbegriff geht auf eine Neufassung des Melderechts zurück, der zunächst im Melderechtsrahmengesetz (MRRG) vom 16. August 1980 und danach in den auf das MRRG sich gründenden Landesmeldegesetzen niedergelegt wurde. Mit dem Inkrafttreten der neuen Landesmeldegesetze in allen Bundesländern kann bis zum Volkszählungstichtag (27. April 1983) gerechnet werden.

Nach dem neuen bevölkerungsstatistischen Begriff bestimmt sich künftig die Einwohnerzahl einer Gemeinde aus der Gesamtheit der Personen, die in der Gemeinde ihre alleinige Wohnung, bzw., wenn mehrere Wohnungen zu berücksichtigen sind, ihre Hauptwohnung haben. § 12 (2) des MRRG - und alle Landesmeldegesetze folgen ihm dabei - definiert die Hauptwohnung so:

"Hauptwohnung ist die vorwiegend benutzte Wohnung des Einwohners. Hauptwohnung eines verheirateten Einwohners, der nicht dauernd getrennt von seiner Familie lebt, ist die vorwiegend benutzte Wohnung der Familie. In Zweifelsfällen ist die vorwiegend benutzte Wohnung dort, wo der Schwerpunkt der Lebensbeziehungen des Einwohners liegt."

Die Übernahme einer melderechtlichen Definition als begriffliche Grundlage für die Bevölkerungsstatistik stellt ein Novum dar. Bisher folgte die amtliche Statistik bei den Volkszählungen (erstmalig 1925) und im Rahmen der Fortschreibung des Bevölkerungsstandes einem eigenen, spezifisch statistischen Bevölkerungsbegriff - dem Begriff der "Wohnbevölkerung" - der von Haupt- und Nebenwohnsitzeintragungen in den Melderegistern unabhängig war. Künftig werden Bürger im Prinzip statistisch nur den Gemeinden zugerechnet, in deren Registern sie auch nach neuem Melderecht und daraus sich ableitender Praxis mit alleiniger Wohnung oder Hauptwohnung geführt werden.

Dieses Arbeitspapier verfolgt das Ziel, primär die verfahrensmäßigen Probleme und Konsequenzen, die mit dem Übergang auf den neuen Bevölkerungsbegriff verbunden sind, auszuleuchten. Dabei erweist sich eine relativ ausführliche Darstellung des "alten" Wohnbevölkerungskonzepts als unumgänglich, da nur die Kenntnis der bisher gültigen Grundlagen und Verfahren eine Einschätzung neuer Prinzipien und der darauf aufbauenden Praxis zuläßt.

2 Das Wohnbevölkerungskonzept - Begriff, Verfahren, Probleme

2.1 Der Wohnbevölkerungsbegriff

Seit der Volkszählung von 1925 bildete die sogenannte "Wohnbevölkerung" die zentrale begriffliche Grundlage für die Erfassung der Einwohner der Gemeinden und der Gebietskörperschaften bis hin zum Staatsgebiet. Dabei richtete sich nicht nur der Nachweis der Zählungsergebnisse ganz überwiegend nach der Wohnbevölkerung; auch für die spätere Fortschreibung des Bevölkerungsstandes zwischen den Volkszählungen einschließlich der Feststellung der Einwohnerzahl der Gemeinden durch die amtliche Statistik als neutraler Instanz war der Wohnbevölkerungsbegriff maßgebend. Zur Wohnbevölkerung einer Gemeinde zählte, wer dort seine ständige Wohnung hatte. Personen mit mehreren Wohnungen wurden der Gemeinde zugerechnet, in der sie sich überwiegend aufhielten bzw. in der die Wohnung lag, von der aus sie zur Arbeit oder Ausbildung gingen, und zwar unabhängig davon, ob im Melderegister Haupt- oder Nebenwohnung eingetragen war. Die zentrale Bedeutung des Wohnbevölkerungsbegriffs bestand nicht nur, weil er für den Nachweis der Volkszählungsergebnisse weitgehend maßgebend war. Er lag auch - wie erwähnt - der laufenden Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl durch die Bevölkerungsfortschreibung zugrunde und hatte damit eine Fülle von rechtsauslösenden Wirkungen. Vor allem für den kommunalen Finanzausgleich kommt der Einwohnerzahl, da sie als Bemessungsgrundlage für finanzielle Leistungen dient, erhebliche Bedeutung zu.

Aus der Wohnbevölkerungsdefinition geht hervor, daß dieser Begriff von seiner Konstruktion her darauf angelegt ist, Doppelzählungen von Personen mit mehr als einer Wohngelegenheit möglichst zu vermeiden und nur die Einwohner zu erfassen, die in einer Gemeinde "normalerweise" wohnen. Dazu war es erforderlich, daß sowohl in den Volkszählungen, als Basis für die Bevölkerungsfortschreibung, als auch in der Fortschreibung selbst objektivierte Kriterien (überwiegender Aufenthalt, Arbeit/Ausbildung) für die Zuordnung zur Wohnbevölkerung vorgegeben werden. Die Haupt- oder Nebenwohnsitzeintragungen im Melderegister blieben unberücksichtigt, da das alte Melderecht den Bürgern bei der Festlegung ihres Wohnungsstatus de facto Wahlfreiheit ließ und die subjektiven Entscheidungsgründe der Bürger nicht mit statistischen Kriterien in Zusammenhang standen.

Somit ergab sich eine Diskrepanz zwischen dem statistischen Wohnbevölkerungsbegriff und dem Hauptwohnungsverständnis des alten Melderechts, die darin bestand, daß die Statistik Bürger den Gemeinden als Einwohner zurechnete, die dort - rein melderechtlich gesehen - nicht ihren Hauptwohnsitz hatten und somit in bezug auf ihre Bürgerrechte und -pflichten zu einer anderen Gemeinde gehörten. Mit anderen Worten: Es wurde bei der Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahl der infrastrukturellen Belastung der Gemeinden durch Bürger Rechnung getragen, die sich überwiegend dort aufhielten, ohne daß sie hinsichtlich des Wahlrechts, der Ausstellung von Lohnsteuerkarten, Pässen und anderen, mit dem Hauptwohnsitz verknüpften Verwaltungsaufgaben, an die Gemeinde gebunden waren. Diese Diskrepanz wird künftig aufgehoben.

2.2 Die bisherige Praxis der Bevölkerungsfortschreibung nach dem Wohnbevölkerungsbegriff

Die Statistik ermittelt die Einwohnerzahl der Gemeinden und - darauf aufbauend - der anderen Gebietskörperschaften bis hin zum Bundesergebnis auf der Grundlage von Volkszählungen sowie der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung. Das heißt, die Bevölkerungszahl wird nach einer Volkszählung (Ausgangszahl) bis zur nächsten durch das Hinzufügen von Geborenen und Zugewogenen sowie das Absetzen der Gestorbenen und Fortgezogenen fortgeschrieben.

Es liegt auf der Hand, daß die Genauigkeit der Bevölkerungsfortschreibung nach einer Volkszählung von der vollständigen Erfassung der Geburten und Sterbefälle (natürliche Bevölkerungsbewegung) sowie der Zu- und Fortgezogenen (Wanderungsbewegungen) abhängt. Die Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung, die sich auf von den Standesämtern ausgefüllten Zählkarten gründet, kann als sehr zuverlässige Quelle für die Bevölkerungsfortschreibung angesehen werden. Dagegen ist die Statistik der Wanderungsbewegungen mit gewissen Unsicherheiten behaftet, so daß sich das Problem der Genauigkeit der Bevölkerungsfortschreibung auf das Problem der Genauigkeit der Wanderungsstatistik zuspitzt.

2.2.1 Das wanderungsstatistische Verfahren und seine Mängel

Für die Ermittlung der Einwohnerzahl nach dem Wohnbevölkerungsbegriff war von zentraler Bedeutung, daß die Statistik bei Personen mit mehr als einer Wohnung über Informationen darüber verfügte, von welcher Wohnung aus der Bürger zur Arbeit oder Ausbildung ging. Dieser Tatbestand, der bei Volkszählungen regelmäßig unmittelbar

erfragt wurde (und wird), war in der Regel nicht Bestandteil der Angaben auf den Meldeunterlagen, auf deren Auswertung die Wanderungsstatistik basiert. Um der Statistik dennoch die Zuordnung zur Wohnbevölkerung zu ermöglichen, hatten die zuständigen Länder-Innenressorts die Meldebehörden in Verwaltungsrichtlinien angewiesen, bei An- und Abmeldungen, die Personen mit mehreren Wohnungen betreffen, durch Befragen festzustellen, von welcher Wohnung aus der Bürger zur Arbeit oder Ausbildung ging. Die Gemeinde, in der diese Wohnung lag, war durch den Meldebeamten rot zu unterstreichen. Die Notwendigkeit, eine solche Regelung herbeizuführen (für Baden-Württemberg bereits 1961, Hessen 1967, Nordrhein-Westfalen 1979), wuchs mit der größer werdenden Zahl von Ferien- und Freizeitwohnungen, eine Entwicklung, die die ursprüngliche Annahme zunehmend fragwürdiger werden ließ, ein weiterer Wohnsitz werde ohne Aufgabe des bisherigen nur deshalb gegründet, um von dort aus zur Arbeit oder Ausbildung zu gehen.

Dieses Verfahren der Rotstift-Markierung von Meldescheinen stellte einen Behelf dar und bildete eine Schwachstelle der Bevölkerungsfortschreibung nach dem Wohnbevölkerungsbegriff. Aus verschiedenen Gründen kam es häufig vor, daß bei An- oder Abmeldungen die Frage nach dem Arbeits- bzw. Ausbildungsort nicht gestellt wurde. Als Folge dieses Versäumnisses wurden in solchen Fällen letztlich mehr oder minder mechanisch alle Personen, die in einer Gemeinde eine Nebenwohnung angemeldet hatten, der dortigen Wohnbevölkerung zugeordnet.

Schwerer als dieser Mangel der Wanderungsstatistik wogen mit Sicherheit Schwächen, die mit der ungenügenden Beachtung der Meldeordnung durch die Bürger zusammenhingen. Um dies zu erläutern, muß kurz und unter Verzicht auf Details auf das bereits seit den fünfziger Jahren praktizierte Verfahren zur Ermittlung der Zu- und Fortzüge eingegangen werden.

Die Statistischen Landesämter (StLÄ) erhielten monatlich je ein Exemplar der bei den Meldeämtern anfallenden An- und Abmeldungen. Da die Anmeldedisziplin beim Bezug einer Wohnung bei den Bürgern weitaus höher entwickelt ist, als die Neigung eine Wohnung, die aufgegeben wird, polizeilich abzumelden, wurden die Wanderungsvorgänge grundsätzlich auf der Grundlage der Anmeldescheine erfaßt. Dies wurde

durch den Umstand ermöglicht, daß auf den Meldebelegen auch die Herkunftsadresse anzugeben ist. Die Statistik konnte auf diese Weise bei einem Umzug von einer Gemeinde A in eine Gemeinde B aufgrund des Anmeldeformulars der Gemeinde B die auf dem Beleg aufgeführten Personen in B zurechnen und sie in A von der Wohnbevölkerung absetzen, ohne auf eine Abmeldung aus A angewiesen zu sein. Bei diesem Verfahren wurde vorausgesetzt, daß die bei der Anmeldung angegebene Herkunftsadresse mit der übereinstimmte

- unter der die Person bei der letzten Volkszählung zur Wohnbevölkerung gezählt wurde, wenn seither kein Umzug erfolgt ist oder
- unter der die Person im Rahmen der Wanderungsstatistik und Bevölkerungsfortschreibung zuletzt zur Wohnbevölkerung gerechnet wurde, wenn seit der letzten Volkszählung ein Umzug (oder mehrere) stattgefunden hat.

Um sicherzustellen, daß dieses Verfahren auch bei Wanderungen über die Landesgrenzen hinweg funktionierte, tauschten die Statistischen Landesämter Datenträger aus, die alle Anmeldungen im jeweiligen Bundesland aus den zehn anderen Bundesländern zusammenfaßten. Die Hinzufügungen zur Wohnbevölkerung ergaben sich dann aus den bei Zuzügen aus anderen Bundesländern anfallenden Anmeldungen, die Abzüge von der Wohnbevölkerung wurden aufgrund der bei Fortzügen in die anderen Bundesländer angefallenen Anmeldungen vorgenommen, von denen das jeweilige StLA über den Datenträgeraustausch Kenntnis erhielt.

Die geringe, der Genauigkeit der Wanderungsstatistik und damit der Fortschreibung abträgliche Abmeldedisziplin konnte allerdings nicht vollständig unterlaufen werden. Da bei der Aufgabe einer Nebenwohnung und der Rückkehr in die Hauptwohnung eine Anmeldung nicht erforderlich war, mußten in diesen Fällen die Abmeldebelege herangezogen werden. Auch bei einem Fortzug über die Grenzen des Bundesgebietes hinweg war die Statistik auf die Auswertung von Abmeldescheinen angewiesen.

Unterblieb die Abmeldung bei der Aufgabe einer Nebenwohnung, was als häufig unterstellt werden kann, so unterblieb auch der Abzug von der Wohnbevölkerung in dieser Gemeinde und das Hinzurechnen zur Gemeinde des Hauptwohnsitzes, in die der Einwohner zurückkehrte.

Der gebotene Abzug von der Wohnbevölkerung wurde auch nicht vorgenommen, wenn bei einem Fortzug ins Ausland keine Abmeldung erfolgte. In diesen Fällen (und nur in diesen) - die bei dem relativ hohen Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung als nicht unbedeutend gewertet werden können - wirkte sich der Fehler bis hin zum Bundesergebnis der Bevölkerungsfortschreibung aus - mit Tendenz zu einem gegenüber der nächsten Zählung überhöhten Ergebnis.

Außenwanderungen konnten aber auch in Fällen, in denen Abmeldungen tatsächlich erfolgten, Fehler auslösen. Und zwar dann, wenn etwa ein ausländischer Arbeitnehmer in seine Heimat zurückkehrte, nach einem gewissen Zeitpunkt (z.B. einem halben Jahr) wieder in die Bundesrepublik zuwanderte, sich in einer anderen Gemeinde als der, in der er vorher lebte, anmeldete und auf seinem Meldeschein als Herkunftsadresse seine letzte Wohnung in der Bundesrepublik (und nicht seine ausländische Heimatadresse) angab. Die Wohnbevölkerung der Pseudo-Herkunftsgemeinde in der Bundesrepublik verringerte sich dann um einen Einwohner, den sie bereits vorher durch die Auswertung der Abmeldung ins Ausland abgegeben hatte.

Eine gewisse Fehleranfälligkeit der Bevölkerungsfortschreibung ergab sich schließlich auch bei der Aufgabe einer Nebenwohnung und dem Bezug einer neuen Nebenwohnung in einer anderen Gemeinde unter Beibehaltung der bisherigen Hauptwohnung, also immer dann, wenn beispielsweise ein Arbeitnehmer den Arbeitsplatz und -ort gewechselt hatte, die Hauptwohnung am Ort seiner Familie oder seiner persönlichen Beziehungen aber nach wie vor beibehielt. Im Zweifel unterblieb in solchen Fällen die Abmeldung der Nebenwohnung. Bei der Anmeldung wurde dann häufig als Herkunftsgemeinde der unverändert gebliebene Hauptwohnsitz angegeben, so daß eine gebotene Abbuchung (bei der alten Nebenwohnungsgemeinde) unterblieb und eine nicht gebotene, weil zum zweiten Male für dieselbe Person erfolgende bei der Hauptwohnungsgemeinde vorgenommen wurde.

2.3 Die Differenzen zwischen Landesstatistik und gemeindlichen Bevölkerungsfeststellungen

Im Zusammenhang mit der Feststellung der Einwohnerzahl durch die amtliche Statistik war es häufig zu Kontroversen mit den Gemeinden gekommen. Dies muß vor dem Hintergrund gesehen werden, daß die Einwohnerzahl

- wie erwähnt - eine Fülle von rechtsauslösenden Wirkungen hat und u.a. als Bemessungsgrundlage für finanzielle Leistungen im Rahmen des Gemeindefinanzausgleichs dient. Es geschah relativ häufig, daß Gemeinden sich finanziell benachteiligt fühlten und beim StLA auf Korrektur der amtlich festgestellten Einwohnerzahl drängten, da sie aufgrund eigener Auswertungen ihrer Register zu einer höheren Zahl gelangten. Berichtigungen konnten nicht anhand summarischer Angaben, sondern nur durch Einzelfallprüfungen vorgenommen werden. Für die bisweilen nicht unerheblichen Abweichungen zwischen den Ergebnissen der Registerauszählungen in den Gemeinden auf der einen und der Fortschreibung durch die Landesstatistik auf der anderen Seite gab es eine Reihe von Gründen:

- Die Auszählungen der Gemeinden richteten sich nicht mit der gleichen Exaktheit nach den Kriterien des statistischen Wohnbevölkerungsbegriffs wie bei der Feststellung der Einwohnerzahl durch die StLÄ. Nach den Gemeindeordnungen war Einwohner einer Gemeinde, wer in der Gemeinde wohnte (z.B. § 13 der Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz). Diese Definition entsprach den Grundsätzen des alten Melderechts und hatte zur Folge, daß in der Gemeindestatistik Personen mit mehreren Wohnungen auch in den Einwohnerzahlen mehrerer Gemeinden enthalten waren. Der Feststellung der Wohnbevölkerung lag dagegen das Prinzip zugrunde, jede Person nur einmal zu zählen.
- Zahlreiche Gemeinden haben von der im Volkszählungsgesetz 1970 eingeräumten Möglichkeit, ihre Register mit den Daten der Volkszählung abzugleichen und auf (damals) neuesten Stand zu bringen, keinen Gebrauch gemacht. Die Auszählungen der Gemeinden bzw. ihrer Rechenzentren basierten dann auf veralteten Einwohnerdateien, so daß den Fortschreibungen von Landes-/Bundesstatistik und Gemeindestatistik abweichende Ausgangszahlen zugrunde lagen.
- Die amtliche Statistik war durch den Rückgriff auf die Anmeldung als Grundlage der Fortschreibung weitgehend in der Lage, die nur mäßig entwickelte Abmeldedisziplin der Bürger für die Feststellung der Einwohnerzahl zu unterlaufen. Die Gemeinden hatten diese Möglichkeit nicht und waren für ihre Auszählungen auf Abmeldungen und Rückmeldungen anderer Meldebehörden angewiesen. Diese Schwachstelle wirkte

sich in einer tendenziellen Überhöhung aus, da durch die recht zahlreichen Fälle, in denen eine Abmeldung durch den Bürger nicht erfolgte und das nur lückenhaft praktizierte Rückmeldeverfahren keine "Abmeldung von Amts wegen" auslöste, Personen in den Einwohnerzahlen enthalten waren, die nicht mehr in der Gemeinde wohnten.

3 Die "Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung - Konsequenzen der Anwendung des neuen Bevölkerungsbegriffs

3.1 Die Feststellung der Einwohnerzahl

Überlegungen zu den Folgen, die sich aus den veränderten begrifflichen Bedingungen im Bereich der Bevölkerungsstatistik ergeben, können an den Gemeinden nicht vorbeigehen. Für die Gemeinden steht - als Betroffene - im Vordergrund, wie hoch ihre rechtlich und finanziell so bedeutsame Einwohnerzahl sein wird, wenn sie künftig durch die amtliche Statistik nicht mehr nach dem Wohnbevölkerungsbegriff, sondern nach dem Begriff der "Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung" ermittelt wird. Andere Gesichtspunkte, wie beispielsweise die begriffliche Anpassung der Statistik an das Melderecht und die damit gegebene grundsätzliche Übereinstimmung mit eigenen Auswertungen der Gemeinden (wofür die Rückmeldung nach § 17 MRRG die entscheidende Voraussetzung ist), haben für die Kommunen zunächst nur sekundäre Bedeutung. Die Gemeinden bewegt in erster Linie, ob sich durch die Anwendung des neuen Bevölkerungsbegriffs in der amtlichen Statistik eine in etwa unveränderte, eine höhere oder eine niedrigere Einwohnerzahl ergeben wird und ob die Identität von statistischer und melderechtlicher Hauptwohnungsbevölkerung Strukturverschiebungen in der Einwohnerschaft zur Folge haben kann.

3.1.1 Konsequenzen für die Gemeinden

Nach dem Begriff der Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung ergibt sich eine gegenüber der Wohnbevölkerung veränderte Zuordnung bei jenen Verheirateten, die aufgrund wirtschaftlicher und persönlicher Verhältnisse nicht ständig zusammenleben, daher mehr als eine Wohnung haben, deren eheliche oder familiäre Beziehungen aber in einem weiteren Sinne als intakt bezeichnet werden können.

Bei diesen "Verheirateten, nicht dauernd getrennt Lebenden" handelt es sich beispielsweise um Fern-(Wochen-, Monats-)Pendler oder um verheiratete Arbeitnehmer auf mehrwöchigen oder -monatigen Montagearbeiten. Wie bereits dargestellt, wurde ein Wochenendpendler nach der Definition der Wohnbevölkerung der Gemeinde zugerechnet, in der er arbeitet, da er von der Wohnung in dieser Gemeinde aus zur Arbeit geht. Der "neue" Bevölkerungsbegriff ordnet nun einen solchen räumlich nicht ständig mit seinem Partner zusammenlebenden, indes aber auch nicht dauernd getrennt lebenden Verheirateten auch statistisch der Gemeinde zu, in der sich die Wohnung der Familie befindet. Das heißt am Beispiel des verheirateten Fernpendlers, daß er statistisch nicht mehr zu den Einwohnern der Gemeinde zählt, in der er während der Arbeitswoche wohnt und seiner Erwerbstätigkeit nachgeht, sondern der Gemeinde zugerechnet wird, in der seine ehelichen und familiären Beziehungen liegen¹⁾. Das heißt, viele kleine "Entsende"-Gemeinden von (verheirateten) Fernpendlern können künftig mit einer gegenüber dem Wohnbevölkerungsbegriff angehobenen Einwohnerzahl rechnen.

Die Eindeutigkeit der für die Verheirateten geltenden Zuordnungskriterien wird in der melderechtlichen Definition für die Personengruppe der Unverheirateten, in der auch die "verheiratet, dauernd getrennt Lebenden" eingeschlossen sind, nicht vollständig durchgehalten. Der entscheidende Passus in der Legaldefinition des § 12 MRRG weist einem unverheirateten Bürger mit mehr als einer Wohnung die Hauptwohnung in jener Gemeinde zu, in der seine von ihm vorwiegend benutzte Wohnung liegt. "Auf eine Zweitwohnung bezogen liegt eine vorwiegende Benutzung dann vor, wenn mehr als die Hälfte der Zeit eines Jahres dort verbracht wird." (Kommentar zum MRRG). Zwar ist damit ein durchaus als objektiv zu wertendes Kriterium für die Hauptwohnungszuordnung vorgegeben, doch ist der überwiegende Aufenthalt von den Meldebehörden nur mit Schwierigkeiten und von der Statistik - etwa im Rahmen der Volkszählung 1983 - überhaupt nicht nachprüfbar, zumal "in Zweifelsfällen die vorwiegend benutzte Wohnung dort (ist), wo der Schwerpunkt der Lebensbeziehung des Einwohners liegt". (Letzter Satz § 12 (2) MRRG).

1) Die veränderte Zuordnung der Verheirateten ist nur statistischer Natur. Der rein melderechtliche Status der Hauptwohnung in der Heimats- und der Nebenwohnung in der Arbeits-/Ausbildungsgemeinde, der ganz überwiegend auch schon nach neuem Melderecht bestand, (weil vom Einwohner so gewählt), bleibt unverändert.

Die vom Gesetz hinterlassene "Restsubjektivität" bzw. die geringen Nachprüfungsmöglichkeiten der Kriterien für die Hauptwohnungsfeststellung bei den Unverheirateten lassen insbesondere die Universitätsgemeinden befürchten, gegenüber dem Wohnbevölkerungskonzept an Einwohnern zu verlieren und damit finanzielle Einbußen hinnehmen zu müssen. Dies muß vor dem Hintergrund gesehen werden, daß einerseits mit bestimmten Hauptwohnungsorten bestimmte Vorteile verbunden sind (z.B. günstigere Kfz-Versicherungsklasse) und andererseits - worauf noch näher eingegangen wird - gerade Studenten die Möglichkeit haben, glaubhaft zu machen, daß der überwiegende Aufenthalt nicht in den Studienort fällt und jedenfalls der Schwerpunkt der Lebensbeziehungen am Wohnort der Eltern liegt. Die Befürchtungen der Universitätsstädte, einen Teil ihrer Einwohnerschaft statistisch zu verlieren, hat zu einer Initiative geführt (Deutscher Städtetag, Landtag Nordrhein-Westfalen), nach der sich die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl auch künftig nach dem Begriff der Wohnbevölkerung richten sollte. Dieses Postulat ist zu überprüfen.

3.1.2 Zur Forderung nach der Abkehr vom melderechtlichen Hauptwohnungskonzept

Eine Überprüfung der Eignung des Hauptwohnungskonzepts zur Feststellung der Einwohnerzahl hat zunächst davon auszugehen, daß die Zuordnung für die überwiegende Mehrheit der "Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung" eindeutig ist: Der "Normalfall" - der Einwohner mit einer Wohnung - ist ohnehin problemfrei und für die Verheirateten unter den Einwohnern mit mehr als einer Wohnung sind zweifelsfreie Kriterien vorgegeben. Die vom Gesetz hinterlassene Restsubjektivität bezieht sich also, wie bereits ausgeführt, auf die unverheirateten Einwohner mit mehr als einer Wohnung, ein Personenkreis, der bei der Volkszählung 1970, auf das Bundesgebiet bezogen, knapp 1,2 Millionen Bürger umfaßte. Für weitere Überlegungen ist es sinnvoll, die unverheirateten Einwohner in Erwerbspersonen, Schüler/Studenten und "Sonstige Personen" (Kinder, Rentner, erwachsene Nichterwerbspersonen) zu untergliedern.

Für unverheiratete Erwerbspersonen, insbesondere wenn sie erwerbstätig sind, dürfte es bei der Existenz von mehr als einer Wohnung zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen, andererseits aber doch mit großen Schwierigkeiten verbunden sein, glaubhaft zu machen, daß sie nicht überwiegend die Wohnung in der Gemeinde benutzen, in der sie ihrer Erwerbstätigkeit nachgehen. Die Hauptwohnungsdefinition des MRRG ist hier quasi-objektiv. Hinzu kommt, daß einerseits die Bindungen an die Wohnung in der anderen Gemeinde meist nicht so stark ausgeprägt sind, wie bei verheirateten Erwerbstätigen und daß andererseits diese Wohnung auch weitaus seltener benutzt wird als es bei vielen Studierenden der Fall sein mag, einfach weil Erwerbstätige zeitlich nicht die gleiche Gelegenheit dazu haben. Die Bereitschaft, die Wohnung in der Gemeinde der Erwerbstätigkeit als Hauptwohnung zu akzeptieren, dürfte daher in aller Regel gegeben sein. Insgesamt können die unverheirateten Erwerbstätigen mit mehr als einer Wohnung für die Feststellung der Einwohnerzahl nach dem Hauptwohnungsbegriff nicht als problematisch angesehen werden.

Das Gleiche trifft auf den gegenüber Erwerbstätigen und Schülern/Studenten als "Sonstige" abgegrenzten Personenkreis zu, für den Zweitwohnungen nur in seltenen Fällen (Unverheiratete) und wenn überhaupt, dann meist als Freizeitwohnung in Frage kommen.

Das Problem, die Hauptwohnungsbevölkerung über die vorwiegend benutzte Wohnung zu ermitteln, spitzt sich somit auf die in der Ausbildung stehenden und hier insbesondere die Studenten zu, da für Schüler (von Internatsschülern abgesehen) ganz überwiegend von der Benutzung nur einer Wohnung, meist der Elternwohnung, ausgegangen werden kann. Im Wintersemester 1981/82 waren an den Hochschulen der Bundesrepublik (einschl. Berlin-West) rd. eine Million Studenten deutscher Staatsangehörigkeit eingeschrieben¹⁾. Nach Ergebnissen des Mikrozensus haben rd. 26 % der unverheirateten Studenten mehr als eine Wohnung, wobei fast ausschließlich davon ausgegangen werden kann, daß es sich jeweils um eine Wohnung in der Universitätsstadt und eine andere am Wohnort der Eltern handelt. Damit wären die Fälle bei denen potentielle

1) Bei ausländischen Studenten dürften sich keine Zuordnungsprobleme stellen, da sie meist nur eine Wohnung (Unterkunft) haben.

Zuordnungsschwierigkeiten zur Gemeinde der Hauptwohnung auftreten, für die Bundesrepublik insgesamt (bei starken regionalen Unterschieden) mit rd. 260 000 zu beziffern. Innerhalb dieses Potentials muß es, nach "Geist und Buchstaben" der gesetzlichen Definition als der Normalfall angesehen werden, daß Studenten ihre Wohnung am Studienort überwiegend benutzen, dort den Schwerpunkt ihrer Lebensbeziehungen haben und daher zur Hauptwohnungsbevölkerung der Universitätsgemeinde zählen.

Diese Sicht bestätigt der Kommentar zum MRRG (Medert, Süßmuth, Schweinoch, Weigert):

"So dürfte z.B. ein unverheirateter Student, der neben seiner Wohnung am Hochschulort noch ein Zimmer in der elterlichen Wohnung unterhält, das er an Wochenenden und in den Semesterferien benutzt, in der Regel seine Hauptwohnung am Hochschulort haben. Denn nach heutigen Studienbedingungen kann davon ausgegangen werden, daß ein Student stärkere Bindungen an den Hochschulort als an den Wohnort der Eltern hat, an den er nach Abschluß des Studiums meist auch nicht mehr zurückkehrt. Infolge der Studienplatzzuweisung ist der früher übliche Wechsel der Hochschule während des Studiums überdies seltener geworden." Wenn nun ein Student darauf besteht und wahrheitsgemäß glaubhaft machen kann, sich nicht vorwiegend am Hochschulort, sondern am Wohnort seiner Eltern aufzuhalten, so muß dies von der Meldebehörde und damit auch der Statistik akzeptiert werden. Die Hauptwohnung dieses Einwohners ist dann - völlig in Übereinstimmung mit dem Gesetz - am Wohnort der Eltern.

Da sich mit der Festlegung der Gemeinde der Hauptwohnung bestimmte Interessen verbinden, kann nicht ausgeschlossen werden, daß bei den Erklärungen gegenüber der Meldebehörde entsprechende Angaben gemacht werden. In diesen Fällen - und nur in diesen - wäre die statistische Zuordnung zur "Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung" falsch. Das heißt, die Problematik der vom Gesetz hinterlassenen "Restsubjektivität" bei der Bestimmung der Hauptwohnung, die häufig auf alle unverheirateten Einwohner mit mehr als einer Wohnung

bezogen wird, reduziert sich bei genauer Betrachtung im wesentlichen auf Studenten, die von ihren subjektiven Interessen geprägte Angaben über ihren vorwiegenden Aufenthalt machen.

Dabei darf die Intensität dieser Interessen, die zu entsprechenden Angaben motiviert, nicht überwertet werden. So ist es beispielsweise nicht ausgemacht, daß ein Student in seiner Universitätsgemeinde eine ungünstigere Kfz-Versicherungsklasse antrifft als an seinem Elternwohnort. Ist er aber schon motorisiert, so entfällt ein anderes Motiv, auf Hauptwohnung in der "Heimatgemeinde" zu bestehen: die verbilligte Bahn-Rückfahrkarte¹⁾. Auch die Ausstellung der Lohnsteuerkarte durch die Hochschulgemeinde kann nicht mit größeren Nachteilen verbunden sein.

Unter den Bedingungen der vom Gesetz zurückgelassenen Restsubjektivität dürfte es sich als günstiger Umstand herausstellen, daß die Statistik im Rahmen der Bevölkerungsfortschreibung den Wohnungsstatus so akzeptiert, wie er vom Meldewesen ermittelt und festgestellt wird. Die Zuordnungen des Meldewesens gründen sich auf einen direkten Dialog mit dem Bürger und müssen durch korrespondierende Einstufungen in einer zweiten Gemeinde bestätigt werden. Für die Bevölkerungsfortschreibung sind daher insgesamt gravierende Abweichungen von der "statistischen Wahrheit" nicht zu erwarten.

Das Petitum für die Rückkehr zum Wohnbevölkerungsbegriff würde die Vereinheitlichung des statistischen und melderechtlichen Bevölkerungsbegriffs aufheben und die nicht nur durch unterschiedliche Verfahren gegebene, sondern bereits in den begrifflichen Grundsätzen bestehende Diskrepanz zwischen den Registerauszählungen der Gemeinden und der Landesstatistik wieder aufleben lassen. Dabei wurde

1) Die verbilligte Familienheimfahrt wird immer als Hauptargument dafür vorgebracht, daß die Studenten auf Hauptwohnung am Elternwohnort bestehen werden. Studenten unter 27 Jahren, die überwiegende Mehrheit also, nehmen aber die tatsächlich an die Hauptwohnung geknüpfte Familienheimfahrt gar nicht in Anspruch, sondern reisen mit dem nicht an Wohnsitze gebundenen "Junior-Paß" auf den 50 % Fahrpreisermäßigung gewährt werden (gegenüber 15 % bei Familienheimfahrten).

es - nicht nur von der amtlichen Statistik - als ein Fortschritt angesehen, daß das neue Melderecht der amtlichen Statistik und den Melderegistern zu einer gemeinsamen Basis verhalf. Denn die gemeinsame begriffliche Grundlage schafft die Voraussetzung für eine sehr wünschenswerte, allerdings erst mittel- bis langfristig denkbare Entwicklung, die auf eine (theoretisch) völlige Übereinstimmung der Wohnernachweise der amtlichen Statistik mit den Melderegistern hinausläuft. Notwendige Bedingung hierfür ist - die Durchführung des Registerabgleichs auf der Grundlage der Volkszählung 1983 einmal ausgeklammert (s.u.) - die genaue Anwendung des auch im neuen Melderecht vorgesehenen Rückmeldeverfahrens. Selbst wenn diese Perspektive, weil zu weit in die Zukunft gerichtet, unberücksichtigt bleibt, ist der Vorteil nicht zu übersehen, daß mit der melderechtlichen und statistischen Begriffsvereinheitlichung eine der Ursachen für das Auseinanderlaufen von Gemeinde und Landes-/Bundesstatistik beseitigt ist. Den Gemeinden dürfte es daher künftig leichter fallen, sich mit den StLÄ über die amtliche Einwohnerzahl ins Benehmen zu setzen.

Der Forderung, den Wohnbevölkerungsbegriff als Grundlage für die Bevölkerungsfortschreibung beizubehalten, kommt spät und trifft die amtliche Statistik in einer Phase, da die Umstellung auf den neuen Bevölkerungsbegriff hinsichtlich rechtlicher Grundlagen und technischer Vorbereitungen vollzogen ist.

Das Volkszählungsgesetz vom 25. März 1982 verpflichtet die amtliche Statistik in § 2 die Nutzung der Wohnung durch die Bürger als alleinige Wohnung, Haupt- oder Nebenwohnung nach der Definition des § 12 Abs. 2 des MRRG zu erfassen. Da die Volkszählung als Ausgangsbasis für die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes dient, muß aus dem Auftrag des Volkszählungsgesetzes der Schluß gezogen werden, daß auch der Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung und der Wanderungsbewegungen der neue Bevölkerungsbegriff zugrunde zu liegen hat. Dem wird auch im Entwurf für die Novellierung des Bevölkerungsstatistischen Gesetzes Rechnung getragen, der den Hauptwohnungsbegriff des neuen Melderechts nicht nur übernimmt,

sondern für den es geradezu die wesentliche Novellierungsursache darstellt, die Anpassung des statistischen Bevölkerungsbegriffs an die melderechtliche Definition auch in dieser statistischen Rechtsgrundlage festzuschreiben.

Auch aus verfahrenstechnischen Gründen erscheint die Wiedereinführung des Wohnbevölkerungsbegriffs nicht mehr praktikabel. Die Meldebehörden werden künftig auf der Grundlage ihrer neugefaßten Landesmeldegesetze die Anmeldungen (und Abmeldungen) von Haupt- und Nebenwohnungen sowie die Wechsel im Wohnungsstatus an die amtliche Statistik weitergeben. Dies wird, soweit die neuen Landesmeldegesetze schon in Kraft sind, bereits derzeit praktiziert (Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen). Der "alte" Wohnbevölkerungsbegriff läßt sich aus den der Statistik zugehenden Unterlagen nicht mehr herstellen. Es wäre völlig verfehlt zu erwarten, die Länderinnenminister würden ihren Meldebehörden über die Durchführungsvorschriften den erst abgeschafften zusätzlichen Erfassungsaufwand erneut zumuten und sie anweisen, neben der Festlegung der Haupt-/Nebenwohnung gegenüber und mit dem Bürger auch noch durch entsprechende Fragen die Zugehörigkeit zur Wohnbevölkerung zu ermitteln. In den Ländern, in denen bereits nach den neuen Meldegesetzen verfahren wird, hätte zudem die Ermittlung der Zugehörigkeit zur Wohnbevölkerung - um eine korrekte Fortschreibung zu gewährleisten - rückwirkend bis zum Termin des Inkrafttretens zu erfolgen. Undenkbar ist auch, daß das automatisierte Einwohnerwesen, aufgrund seiner Programmabläufe und der zur Verfügung stehenden Daten, in der Lage sein wird, andere Informationen zu liefern, als sie der in Kooperation mit der Statistik verabschiedete und auf dem neuen Hauptwohnungsbegriff fußende "Datensatz für die Wanderungsstatistik" enthält (s. dazu der folgende Abschnitt).

3.2 Zu erwartende Verfahrensänderungen

Es liegt nahe, daß Änderungen der begrifflichen Basis in der Bevölkerungsstatistik auch Modifikationen der seit langem praktizierten Verfahrensweisen auslösen. Die nunmehr bestehende Kongruenz des statistischen und melderechtlichen Bevölkerungsbegriffs schafft erstmals die Möglichkeit, den bereits automatisierten Bereich des

Einwohnerwesens in statistische Verfahren zu integrieren. Dem stand bisher entgegen, daß die automatische Verarbeitung von An- und Abmeldedatensätzen in kommunalen Gebietsrechenzentren (Datenzentralen) oder dem automatisierten Meldewesen von Großstädten melderechtlichen Prinzipien folgte und allein auf die gemeindlichen Verwaltungsaufgaben zugeschnitten war. Die zusätzlichen Fragen und Markierungen (Rotstift), die die Einwohnerbehörden auf den Meldescheinen vor Weiterleitung an die Statistischen Landesämter anbrachten, um der amtlichen Statistik die Zuordnung zur Wohnbevölkerung zu ermöglichen, gingen nicht in die kommunale Datenverarbeitung ein. Der zusätzliche Erfassungsaufwand bei der Meldebehörde war erforderlich, da die StLÄ und die Kommunalstatistik, aufgrund der unterschiedlichen Ausgangsbegriffe, von den Meldestellen nicht durch ein einheitliches Verfahren und identische Unterlagen bedient werden konnten.

Aufgrund der veränderten Bedingungen wird es künftig nicht nur überflüssig sein, zusätzliche Fragen und Markierungen für die spezifischen Belange der amtlichen Statistik anzubringen. Es wäre sogar bei allen in ein automatisiertes Einwohnerwesen integrierten Gemeinden im Grundsatz möglich, auf die Übersendung von Meldescheinen zu verzichten und bei Zu- und Abgängen von der zuständigen Datenverarbeitungszentrale Datensätze erzeugen zu lassen, die, in einer monatlichen Datei gesammelt, den StLÄ maschinengerecht zugeleitet würden.

Um diese sich bietenden Vorteile nutzen zu können, hat die amtliche Statistik in Zusammenarbeit mit dem "Arbeitskreis der Entwicklungsgemeinschaft Einwohnerwesen", vertreten durch die Datenzentrale Baden-Württemberg, einen "Datensatz für die Wanderungsstatistik" entworfen, der die Grundlage für eine auf den im Meldewesen maschinell gespeicherten Daten fußende Wanderungsstatistik legen soll. Die Anwendung des Datensatzes und des auf ihm beruhenden Verfahrens der Datenübermittlung setzt das Inkrafttreten aller Landesmeldegesetze und des novellierten bevölkerungsstatistischen Gesetzes voraus, die den neuen Hauptwohnungsbegriff für die Meldepraxis und die Statistik einheitlich fundieren. Da der Datensatz einen Auszug der für die Wanderungsstatistik relevanten Angaben aus dem "Datensatz für das Meldewesen" darstellt, ist auch die Verabschiedung des Meldedaten-

satzes Bedingung für die Anwendung des veränderten Verfahrens. Der "Datensatz für das Meldewesen", der die für die Führung der Melde- register zu erhebenden Angaben zusammengestellt und zumindest für die Datenübermittlung bundesweit verbindlich sein soll, wurde vom Unterausschuß "EDV im Einwohnerwesen" des Arbeitskreises II der ständigen Konferenz der Innenminister der Länder erarbeitet und steht unmittelbar vor der formellen Verabschiedung.

Trotz der Integration des automatisierten Einwohnerwesens in das wanderungsstatistische Verfahren behalten wichtige Elemente der "traditionellen", für den Wohnbevölkerungsbegriff entwickelten technischen Abläufe ihre Gültigkeit. So bleibt die Übersendung von Meldescheinen an die StLÄ weiterhin möglich. Allerdings müssen sich die Gemeinden auf ein einheitliches Verfahren (Meldescheine oder Übermittlung durch Rechenzentrum) festlegen. Mischformen der Datenbereitstellung sind unzulässig. Auch die Konvention, daß den StLÄ grundsätzlich alle Meldevorgänge übermittelt werden und die amtliche Statistik darüber entscheidet, welche Datensätze (Meldescheine) für die Wanderungsstatistik übernommen werden, bleibt bestehen. Schließlich wird bei Meldevorgängen, die Gemeinden in zwei Bundesländern betreffen, an dem Austausch der Datenträger festgehalten. Die Einführung anderer, den Bandaustausch ersetzender Verfahren, die dann möglicherweise zu einer schnelleren Ergebnis- bereitstellung führen, sollte erst geprüft werden, wenn das lücken- lose Funktionieren der zwischengemeindlichen Rückmeldungen durch Beobachtung über einen längeren Zeitraum hinweg, sichergestellt ist. Zwar darf durch die bindend vorgeschriebene Verpflichtung zur "Datenübermittlung zwischen Meldebehörden" (§ 17 MRRG) eine Verbesserung gegenüber der Rückmeldepraxis nach "altem" Recht er- wartet werden. Bevor jedoch die zwischengemeindlichen Rückmeldungen nicht im Einwohnerwesen von Programmabläufen automatisch erzeugt und damit von menschlichen Unzulänglichkeiten unabhängig werden, kann sich das Rückmeldeverfahren nicht auf einem Niveau befinden, das den Datenträgeraustausch zwischen den StLÄ überflüssig macht und es der Statistik gestattet, sich vollständig auf die in den Datenzentralen registrierten Ab- und Zugänge zu stützen.

Die Bevölkerungsfortschreibung wird auch künftig - ausgehend vom Volkszählungsergebnis 1983 - auf der Saldierung von Zu- und Abgängen (an Einwohnern in Hauptwohnungen) beruhen, die sich aus Geburten und Sterbefällen sowie Wanderungsbewegungen ergeben haben. Was die natürliche Bevölkerungsbewegung angeht, so können auch in Zukunft Ergebnisse mit zuverlässigem Genauigkeitsniveau erwartet werden. Überlegungen zur Qualität der Bevölkerungsfortschreibung können sich daher, wie bereits bei der Darstellung der Fortschreibung nach dem Wohnbevölkerungsbegriff, auf die Wanderungsbewegungen beschränken.

Die Bevölkerungsfortschreibung, soweit sie auf der Wanderungsstatistik basiert, hat künftig zu berücksichtigen, daß Zu- und Abgänge von Hauptwohnungen nicht mehr allein durch Zu- und Fortzüge, also "echte" Wanderungsbewegungen, ausgelöst werden. Ein Zugang (Abgang) von Einwohnern mit Hauptwohnung kann sich auch ohne "physischen" Bezug oder Aufgabe einer Wohnung ergeben und zwar durch die Veränderung des Status der in der Gemeinde benutzten Wohnung. So ist die Einwohnerzahl einer Gemeinde um 1 zu erhöhen, wenn die Wohnung eines Einwohners von einer Nebenwohnung zu einer Hauptwohnung wird. Solche Statuswechsel kommen zustande durch

- Änderungen des Familienstandes (Eheschließungen; -scheidungen, einschl. dauerhafte Trennung von Verheirateten; Sterbefälle)

- Geänderte Lebensverhältnisse (Verlagerung des Lebensschwerpunktes in eine andere Gemeinde)

Ursache (eines Statuswechsels) und Wirkung (auf die Fortschreibung) seien an einem Beispiel verdeutlicht: Ein lediger Erwerbstätiger ist (in Übereinstimmung mit dem neuen Melderecht) mit Hauptwohnung in der Gemeinde A registriert, in der er seiner Erwerbstätigkeit nachgeht. Er unterhält eine Wohnung im Hause seiner Eltern in der Gemeinde B, die den Status einer Nebenwohnung hat. Er heiratet nun seine Verlobte, die wie er selbst aus B stammt. Das Paar bezieht die Wohnung im Elternhaus des Ehemannes als gemeinsame Wohnung. Der Ehemann geht

weiterhin seiner Erwerbstätigkeit in A nach. Da die "Hauptwohnung eines verheirateten Einwohners, der nicht dauernd von seiner Familie getrennt lebt, die vorwiegend benutzte Wohnung der Familie (ist)" (§ 12 MRGG) verändert sich der Status der Wohnung in A durch die Eheschließung von einer Haupt- zu einer Nebenwohnung, während die (ehemalige) Nebenwohnung in B zu einer Hauptwohnung wird. Der amtlichen Statistik ist der Statuswechsel zu übermitteln; für die Fortschreibung ist die amtliche Einwohnerzahl in A um 1 zu verringern, in B um 1 zu erhöhen¹⁾.

Dieses Beispiel eines fortschreibungswirksamen Falles, der innerhalb des wanderungsstatistischen Verfahrens auftrat, ohne daß eine physische Umzugsbewegung stattgefunden hat, zeigt, daß künftig in Fortschreibung und Wanderungsstatistik nicht nur wie bisher die Zu- und Fortzüge, sondern auch die Statuswechsel zu berücksichtigen sind.

3.3 Qualitative Verbesserungen der Wanderungsstatistik

Durch den Übergang auf den neuen Bevölkerungsbegriff und die Möglichkeit der Datenbereitstellung über das automatisierte Einwohnerwesen werden bestimmte Fehler, die sich aus dem Verfahren nach dem Wohnbevölkerungsbegriff ergaben (vgl. Abschnitt 2.2.1), nicht mehr auftreten.

- Der zusätzliche Erfassungsaufwand bei den Meldebehörden, der der Statistik die Zuordnung zur Wohnbevölkerung ermöglichen sollte und der - da nicht meldespezifisch - wahrscheinlich nicht immer geleistet wurde, ist in Zukunft nicht mehr zu erbringen. Fehlzuordnungen aufgrund ungestellter Zusatzfragen und nicht angebrachter Markierungen werden nicht mehr erfolgen.

- Fehler, die sich aufgrund unterbliebener Abmeldungen bei der Aufgabe einer Nebenwohnung und der Rückkehr in die

1) An dieser Fortschreibungskonsequenz hätte sich auch nichts geändert, wenn das Paar in B eine andere gemeinsame Wohnung als die im Elternhaus des Ehemannes bezogen hätte.

Hauptwohnung ergeben, sind für die Beurteilung der Genauigkeit der Fortschreibung nicht mehr zu berücksichtigen. Diese, auf den Wohnbevölkerungsbegriff zutreffende Schwachstelle, ist für das Verfahren nach dem Hauptwohnungskonzept nicht mehr wirksam. Handelt es sich um eine Nebenwohnung nach neuem Melderecht, so ist die Bewegung fortschreibungsneutral, da eine Wohnung in einer Gemeinde aufgegeben wird, zu der der Bürger statistisch ohnehin nicht zählte und die Rückkehr in eine Wohnung in einer Gemeinde erfolgt, zu der der Bürger statistisch bereits rechnet. Handelt es sich bei der aufgegebenen Wohnung dagegen um eine Hauptwohnung nach neuem Melderecht, so wechselt der Status der anderen Wohnung von einer Nebenwohnung zu einer alleinigen Wohnung. Ein Statuswechsel ist nach neuem Recht bei den Meldebehörden anzugeben und entspricht in diesem Falle einer Anmeldung. Da es sich nunmehr um eine alleinige Wohnung handelt und der Bürger hinsichtlich Steuerkarte, Wahlrecht, Paßausstellung usw. auf Verwaltungsleistungen der Gemeinde seiner alleinigen Wohnung angewiesen ist, kann mit Sicherheit davon ausgegangen werden, daß der Statuswechsel bei der Meldebehörde vollzogen und an die Statistik weitergeleitet wird. Über den Datenträgeraustausch zwischen den StLÄ ist somit eine korrekte Fortschreibung, auch in der Gemeinde der ehemaligen Hauptwohnung, gewährleistet.

- Auch der im Zusammenhang mit der Darstellung des Wohnbevölkerungsbegriffs aufgeführte Fehler, der bei der Aufgabe einer Nebenwohnung und dem Bezug einer neuen Nebenwohnung (unter Beibehaltung der Hauptwohnung) auftrat, wird sich nicht mehr auswirken. Handelt es sich bei der aufgegebenen und der neu bezogenen Wohnung um Nebenwohnungen im Sinne des neuen Melderechts, so hat eine fortschreibungsneutrale Bewegung stattgefunden. Sind es dagegen nach den Kriterien des MRRG Hauptwohnungen, die von dem Umzug betroffen sind, so besitzt die dritte beibehaltene Wohnung Nebenwohnungsstatus. Bei der Anmeldung ist die Gemeinde der bisherigen Hauptwohnung anzugeben. Eine fehlerhafte Abbuchung von der Nebenwohnungsgemeinde ist damit ausgeschlossen.

- Eine gewisse Qualitätsverbesserung kann auch von der Integration des automatisierten Einwohnerwesens in das Verfahren erwartet werden. Die Datenbereitstellung über kommunale Rechenzentralen schafft die Möglichkeit in weit höherem Ausmaß als bisher Fehler, die durch zwischenkommendliche Rückmeldungen zutage getreten sind, zur Korrektur von Fortschreibung und Wanderungsstatistik heranzuziehen.

3.4 Statuswechsel als Problemquelle

Die Praxis wird die Erwartung zu bestätigen haben, daß die Veränderung der begrifflichen Grundlage und die Modifikation der Verfahrensweisen, sich in einer Qualitätsverbesserung von Fortschreibung und Wanderungsstatistik auswirken. Es ist nicht ausgemacht, ob sich mit der Praktizierung des Verfahrens im Zeitablauf neue Schwachstellen offenbaren, die der Reduzierung der Fehlerquellen des "alten" Ablaufs entgegenwirken. Überlegungen zu Fehlern, mit denen über die nach wie vor gültigen Schwachstellen (Fortzüge ins Ausland, Rückkehr aus dem Ausland) hinaus zu rechnen ist, müssen bei den Statuswechseln ansetzen.

Verlagert beispielsweise ein älteres, nicht mehr erwerbstätiges Ehepaar seinen Lebensschwerpunkt von seiner Stadtwohnung zu seiner auf dem Lande gelegenen Freizeitwohnung, so müßte ein Statuswechsel vorgenommen werden, der ohne einen entsprechenden Meldevorgang unterbleibt. Der Fehler, der aus einer solchen Konstruktion resultiert, dürfte allerdings so klein sein, daß er vernachlässigt werden kann.

Statuswechsel aufgrund einer Änderung des Familienstandes müßten mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung verbucht werden können, wenn die entsprechenden Mitteilungen bei den Meldebehörden eingehen. Voraussetzung ist, daß ein reibungslos funktionierender Informationsfluß zwischen Standes- und

Finanzamt auf der einen und Meldebehörde auf der anderen Seite etabliert wird und daß bei den Mitarbeitern dieser Behörden ein entwickeltes Problembewußtsein für die melderechtlichen Konsequenzen der von ihnen bearbeiteten Vorgänge besteht.

Für eine gewisse - wenn auch nur vorübergehende - Problemanfälligkeit von Statuswechseln spricht auch, daß immer zwei Meldebehörden betroffen sind: eine die Änderung initiiierende und eine zweite Behörde, die eine korrespondierende Buchung vorzunehmen hat. Hat eine Meldebehörde aufgrund eines nicht von ihr initiierten Statuswechsels eine Hauptwohnung abzugeben, so kann es zu Einwendungen und Widerständen kommen, die die entsprechende Umstellung verzögern oder den ursprünglichen Statuswechsel sogar wieder rückgängig machen können. Durch die Beteiligung von zwei Meldebehörden an einem von gegensätzlichen Interessen geprägten Entscheidungsprozeß kann es vorkommen, daß ein Bürger zeitweise mit zwei Hauptwohnungen registriert ist. Dies ist für die amtliche Statistik zunächst unschädlich, da bei einem Statuswechsel zu einer Hauptwohnung in einer Gemeinde über den Datenträgeraustausch die korrespondierende Hauptwohnungsabbuchung in der zweiten Gemeinde vorgenommen wird. In diesem Falle ist aber die Übereinstimmung mit der Kommunalstatistik vorübergehend nicht gewahrt. Diese "Diskrepanz auf Zeit" muß - wie bereits an anderer Stelle angesprochen - im Sinne der statistischen "Wahrheitsfindung" nicht als Nachteil angesehen werden, garantiert doch der nach seinem Abschluß unmittelbar in die Statistik eingehende Entscheidungsprozeß zwischen den Gemeinden, daß die statistische Zuordnung zur Hauptwohnungsgemeinde nicht schematisch, sondern unter Berücksichtigung aller in Frage kommenden Gesichtspunkte erfolgt.

3.5 Die Differenz zu kommunalen Registerauszählungen

Mit dem Hinweis auf vorübergehende Abweichungen zwischen amtlicher Statistik und Melderegister im Falle einer noch ausstehenden Einigung zweier Behörden über den jeweiligen Wohnungsstatus eines in beiden Gemeinden gemeldeten Einwohners wurde bereits angedeutet, daß trotz der Vereinheitlichung des

Bevölkerungsbegriffs auch in Zukunft die von der Statistik nachgewiesene Einwohnerzahl nicht vollkommen mit der aufgrund kommunaler Registerauswertungen sich ergebenden Einwohnerzahl übereinstimmen wird. Die Vereinheitlichung der begrifflichen Basis hat nur eine der Ursachen für das Auseinanderlaufen von Landesstatistik und kommunalen Registerauszählungen aufgehoben (vgl. Abschnitt 2.3). Die anderen Gründe für eine nicht nur zeitweise, sondern auf Dauer bestehende Diskrepanz der ermittelten Einwohnerzahlen behalten auch nach dem Konzept der "Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung" Gültigkeit:

- Der Abgleich der Melderegister mit den Unterlagen der Volkszählung 1983, den durchzuführen das Volkszählungsgesetz nicht nur die Möglichkeit schafft, sondern den die meisten Landesmeldegesetze sogar zwingend vorschreiben, wird nach allen zur Verfügung stehenden Informationen nicht von allen Gemeinden für jeden im Register geführten bzw. bei der Volkszählung erfaßten Einwohner erfolgen. Damit zeichnet sich bereits ab, daß den Fortschreibungen der amtlichen und der kommunalen Statistik eine identische Ausgangsbasis nicht zugrundeliegen wird.

- Schließlich wird auch der Datenträgeraustausch zwischen den StLÄ, mit dem nicht existente Abmeldungen der Bürger und Rückmeldungen der Gemeinden statistisch "unschädlich" gemacht werden sollen, Abweichungen zwischen amtlicher Statistik und Registerauszählungen hervorrufen. Diese Ursache statistischer Diskrepanzen wird sich - wie bereits aufgeführt - erst dann nicht mehr auswirken, wenn ein lückenloses Rückmeldeverfahren eines vollständig automatisierten Einwohnerwesens praktiziert wird.

3.6 Übergangsschwierigkeiten

Die Ergebnisse der Bevölkerungsfortschreibung werden bis zum Volkszählungstermin 1983 (27. April) letztmalig für den 31. Dezember 1982 veröffentlicht. Intern wird die Fortschreibung in den StLÄ zum 26. April 1983 abschließen. Die nach dem

Volkszählungstichtag anfallenden fortschreibungswirksamen Fälle werden in den StLÄ gesammelt und mit den Volkszählungsergebnissen, die nach rd. 18 Monaten vorliegen sollen, zum neuen Fortschreibungsergebnis saldiert. Nun kann die Bevölkerungsfortschreibung nicht bis zum 26. April 1983 nach dem Wohnbevölkerungsbegriff durchgehalten werden, da die Meldebehörden mit dem Inkrafttreten der Landesmeldegesetze, die in einer Reihe von Ländern schon geltendes Recht sind und es bis zum 26. April 1983 durchweg sein sollen, nur noch Haupt- und Nebenwohnung nach der neuen melderechtlichen Definition (und nicht mehr die Zugehörigkeit zur Wohnbevölkerung) an die amtliche Statistik weitergeben. Das heißt, es ist für eine Übergangszeit von einigen Monaten die unbefriedigende Situation der vermischten Gültigkeit zweier Bevölkerungsbegriffe hinzunehmen, denn es werden ab einem bestimmten Zeitpunkt, ausgehend von der Wohnbevölkerung einer Gemeinde, Einwohner nach dem neuen Hauptwohnungsbegriff hinzugefügt oder abgesetzt. In Hamburg beispielsweise, wo das neue Landesmeldegesetz seit dem 23. August 1982 in Kraft ist, wird das Ergebnis weder Wohnbevölkerung nach Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung genannt, was auch beides nicht zuträfe, sondern schlicht als "Bevölkerung" bezeichnet.

3.7 Volkszählung, Registerabgleich und Registerumstellung

3.7.1 Die Ermittlung der "Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung" im Rahmen der Volkszählung

Die amtliche Statistik hat die Übernahme des melderechtlichen Hauptwohnungsbegriffs für die Volkszählung 1983 durch die in § 2 des Volkszählungsgesetzes niedergelegte Verpflichtung vollzogen, die "Nutzung der Wohnung als alleinige Wohnung, Haupt- oder Nebenwohnung (§ 12, Abs. 2 des Melderechtsrahmengesetzes)" zu erfassen. Dem Nachweis der Ergebnisse der Volkszählung wird daher der melderechtliche Begriff der "Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung" zugrundeliegen. Auch die aus dem Volkszählungsergebnis hervorgehende Ausgangsbasis für die Bevölkerungsfortschreibung wird sich nach dem neuen Begriff der Hauptwohnungsbevölkerung richten.

Die Feststellung der Haupt- bzw. Nebenwohnung im Rahmen der Volkszählung stellt die Statistik vor eine schwierige Aufgabe, da ihr, im Gegensatz zum Fortschreibungsverfahren, eine Meldebehörde nicht zur Verfügung steht, die insbesondere bei den problematischen Fällen den Wohnungsstatus auch für die Statistik im "Dialog mit dem Einwohner" feststellt und deren Zuordnung durch die Rückkoppelung an eine korrespondierende Meldebehörde abgesichert ist. Es sei im Vorgriff auf die den Gemeinden gegebene Möglichkeit hingewiesen, über den sogenannten "Registerabgleich" zu verhindern, daß die Angaben in der Volkszählung zur Haupt-/Nebenwohnung unmittelbar in die Ausgangszahl für die Bevölkerungsfortschreibung eingehen. Zunächst aber ist festzuhalten, daß die Volkszählung bei der Ermittlung der Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung auf sich gestellt und bezüglich der Feststellung des Wohnungsstatus auf eigene Zuordnungsprinzipien angewiesen ist. Fehlende oder widersprüchliche Angaben, müssen nach bestimmten Regeln, die mit Blick auf die Bestimmungen des Melderechts entwickelt worden sind, korrigiert werden.

Es war - bei der Differenziertheit der zugrundeliegenden Tatbestände - zu erwarten, daß um keine andere Frage des Erhebungsprogramms so lange und intensiv gerungen wurde, wie um die Frage zur Feststellung der alleinigen Wohnung sowie der Haupt- und Nebenwohnung nach neuem Melderecht. Ein wesentliches Element des Diskussionsprozesses war ein praktischer Test zweier Fragenentwürfe, der bei rd. 2 000 Haushalten mit mehr als einer Wohnung durchgeführt wurde. Die Testergebnisse erbrachten einige Aufschlüsse, die nicht nur die Feststellung der besseren Eignung der einen oder der anderen Frageformulierung betrafen:

- Es erwies sich, daß die Melderegister insbesondere in bezug auf Einwohner mit mehreren Wohnungen in unerwartetem Maße nicht mehr zutreffende Angaben enthalten.
- Es stellte sich heraus, daß Studenten nicht notwendigerweise ihre Wohnung am Universitätsort vorwiegend benutzen, sondern sich anderswo (etwa am Elternwohnoort) durchaus häufiger aufhalten können.

- Bezüglich der Fassung der Frage selbst stellte sich eine dreigeteilte Gliederung als am übersichtlichsten heraus.
- Ein an den Fragetext angehängter, erklärender Klammerzusatz "(Hauptwohnung)" erwies sich als mißverständlich, da er viele Befragte veranlaßte, so zu antworten, wie es ihren derzeitigen Meldeeintragungen tatsächlich entspricht und nicht, wie es mit den Vorgaben des neuen Melderechts übereinstimmt.

Vor dem Hintergrund der Testergebnisse einigten sich die mit der Volkszählung befaßten Gremien schließlich auf eine dreiteilig gegliederte Fassung, die auf den Klammerzusatz "(Hauptwohnung)" verzichtet und deren Formulierung - um an Allgemeinverständlichkeit zu gewinnen - sich nicht wörtlich an den Gesetzestext anlehnt. Eine mit dem Gesetzestext weitgehend übereinstimmende Formulierung wäre in breiten Bevölkerungskreisen ohne entsprechende Leseerfahrung mit juristischen Texten auf erhebliche Verständnisschwierigkeiten gestoßen. Die Frage nach der weiteren Wohnung - die Frage 6 des Haushaltsbogens - liegt damit in folgender Fassung vor:

Wird außer der hiesigen Wohnung noch eine weitere Wohnung (Unterkunft/ Zimmer) in der Bundesrepublik Deutschland einschl. Berlin (West) bewohnt?	nein ja
--	------------

Falls ja: a) Für Verheiratete, die nicht dauernd getrennt leben: Ist die hiesige Wohnung die vorwiegend benutzte Wohnung der Familie	nein ja
---	------------

b) Für alle übrigen Personen: Ist die hiesige Wohnung die vorwiegend benutzte Wohnung?	nein ja
---	------------

c) Außerdem für Erwerbstätige, Schüler/ Studenten: Gehen Sie vorwiegend von der hiesigen Wohnung aus zur Arbeit oder Schule/Hochschule?	nein ja
--	------------

Wird die Existenz einer weiteren Wohnung in der Leitfrage bejaht, so erfolgt die Zuordnung zum Haupt- bzw. Nebenwohnungsstatus über die Antworten zu den einzelnen Unterfragen, wobei die Angaben zum Familienstand (Frage 3) berücksichtigt werden. Eine vollständige Übersicht über die Haupt-/Nebenwohnungszuordnungen bei allen denkbaren Antwortkombinationen für die Frage 6 ist, gemeinsam mit einer verbalen Darstellung der Zuordnungsprinzipien, als Anlage beigefügt. An dieser Stelle genügt daher der Hinweis auf die in den Testergebnissen wurzelnde Entscheidung, daß die Angaben zur vorwiegend benutzten Wohnung beim Problemfall der Unverheirateten akzeptiert werden, ohne die Antwort auf die Unterfrage c) ("von hier aus zur Arbeit/Ausbildung?") zur Kontrolle heranzuziehen. Das heißt, es unterbleibt eine automatische Umsetzung zur Hauptwohnung, wenn die überwiegende Nutzung verneint wird, der Befragte aber gleichwohl von dieser Wohnung aus zur Arbeit/Ausbildung geht (s. lfd.Nr. 47 in der Anlage). Auf diese Weise scheint die unter den gegebenen Umständen bestmögliche Annäherung an die tatsächlichen Verhältnisse gewährleistet, da einerseits von Interessen geprägte Antworten, wie in Abschnitt 3.1.1 dargestellt, bei der Volkszählung nicht ins Gewicht fallen dürften und andererseits von der Norm abweichende Fälle einer schematischen Zuordnung nicht zum Opfer fallen.

3.7.2 Die Registerumstellung

Es gehört bereits zur "Volkszählungstradition", daß den Meldebehörden per Volkszählungsgesetz die Möglichkeit eingeräumt wird, die Meldeunterlagen anhand der Angaben auf den Erhebungspapieren zu überprüfen und dabei die Vollständigkeit und Datenqualität der Register zu verbessern. Umgekehrt war es auch Ziel dieses als "Registerabgleich" bezeichneten Verfahrens, anhand der Meldeunterlagen die vollzählige und richtige Erfassung der Einwohner bei der Volkszählung zu überprüfen.

Mit der Neufassung des Melderechts erhält der bisher schon übliche Registerabgleich eine neue Dimension: Das Inkrafttreten neuer Landesmeldegesetze, mit dem die bisher de facto gegebene Wahlfreiheit in der Bestimmung des Haupt- und Nebenwohnsitzes weitgehend aufgehoben wird, ist für die Gemeinden mit der Notwendigkeit verbunden, die Altbestände ihrer Meldeunterlagen auf die neugefaßte Haupt-/Nebenwohnungsdefinition umzustellen. Dabei bot es das zeitliche Aufeinandertreffen von Volkszählungstermin und Verabschiedung der Meldegesetze geradezu an, die Umstellung der Melderegister anhand der Angaben auf den Erhebungspapieren vorzunehmen. Folgerichtig ist eine entsprechende Verpflichtung in den bereits verabschiedeten Gesetzen sowie in den meisten Entwürfen der noch zu verabschiedenden Landesmeldegesetze enthalten. Für die Melderegister ist somit die Volkszählung 1983 in zweifacher Hinsicht von Bedeutung: Einerseits durch die vom Volkszählungsgesetz eingeräumte Möglichkeit der wechselseitigen Überprüfung von Melderegister und Erhebungspapieren hinsichtlich Vollzähligkeit und Korrektheit der Angaben zu bestimmten Merkmalen (Registerabgleich) und andererseits in Bezug auf die durch die Landesmeldegesetze vorgegebene Verpflichtung, die Altbestände der Melderegister auf den neuen Haupt-/Nebenwohnungsbegriff umzustellen (Registerumstellung). Im folgenden wird sich ausschließlich auf den letzten Aspekt, die Umstellung der Melderegister bezogen.

Die Durchführung der Registerumstellung ist die Aufgabe der Gemeinden. Die Gemeinden haben, je nach individuellen Gegebenheiten, den Zeitpunkt bzw. die Frist für die Umstellungsarbeiten zu bestimmen, (wobei ihnen die Landesmeldegesetze Zeitspannen vorgeben, innerhalb derer die Arbeiten abzuschließen sind), und sie haben das Verfahren festzulegen, nach dem sie vorgehen. Hinsichtlich der Vorgehensweise stehen den Gemeinden als Vorschläge zu verstehende Anleitungen ihrer kommunalen Vereinigungen zur Verfügung. Die Statistik kann nur beratend mitwirken. Insbesondere wird sie bemüht sein, die praktischen Arbeiten durch übersichtlich und benutzerfreundlich gehaltene Informationen darüber zu unterstützen, zu welchem Woh-

nungsstatus (Hauptwohnung/Nebenwohnung) die Volkszählung bei den verschiedenen Antwortkombinationen zuordnet. Es muß allerdings betont werden, daß der durch die Volkszählung ermittelte Wohnungsstatus zunächst nur rein statistische Bedeutung hat und den Meldebehörden lediglich Anhaltspunkte liefert. Die alleinige Kompetenz bei der rechtsverbindlichen Festlegung des Wohnungsstatus in Zusammenarbeit mit dem Betroffenen liegt bei den Meldebehörden.

Es liegt mehr im Interesse der Gemeinden als es ein Anliegen der amtlichen Statistik wäre, daß die Meldebehörden die Registerumstellung mit einem Maximum an Gründlichkeit und möglichst zeitnah zum Zählungstichtag durchführen.

Ein vollständiger Registerabgleich setzt die Vorbeiführung aller in einer Gemeinde anfallenden Erhebungspapiere an der gesamten Einwohnerdatei voraus. Eine Beschränkung des Abgleichs auf Erhebungspapiere, die sich auf mehrere Wohnungen beziehen, macht die Nachprüfung und eventuell sich anschließende Korrektur des Melderegisters in folgenden Fällen unmöglich:

- Ein Einwohner wird mit alleiniger Wohnung in der Gemeinde bei der Volkszählung erfaßt, ist aber nicht im Melderegister bzw. im Registerausdruck zum Zählungstichtag geführt.
- Ein Einwohner wird in der Volkszählung mit alleiniger Wohnung erfaßt, ist aber im Register mit mehr als einer Wohnung geführt.
- Ein Einwohner ist im Melderegister geführt, sei es mit alleiniger oder mehr als einer Wohnung, wurde aber bei der Volkszählung nicht erfaßt.

Bei einer Beschränkung des Registerabgleichs auf Zählungsunterlagen, die mehr als eine Wohnung betreffen, können die Gemeinden nicht davon ausgehen, über eine zum Zählungstich-

tag vollständige und korrekte Einwohnerdatei zu verfügen. Dies schließt die mit finanziellen Auswirkungen verbundene Folge ein, daß Möglichkeiten zur Korrektur von Untererfassungen durch die Volkszählung im Rahmen der Bevölkerungsfortschreibung ungenutzt bleiben.

Obwohl die verschiedenen Landesmeldegesetze den Meldebehörden Fristen von sechs bis 18 Monaten für die Abgleichsarbeiten vorgeben, wäre es wichtig, größere zeitliche Differenzen zu vermeiden und die Registerüberprüfung und -umstellung möglichst zeitnah zum Zählungstichtag durchzuführen. Je mehr Zeit zwischen dem Stichtag der Volkszählung und dem Abgleichstermin verstreicht, desto stärker kumulieren problematische Veränderungsfälle, die in dieser Spanne auftreten und nicht mehr nachvollziehbar sind.

Um den Beginn der Aufbereitung in den StLÄ nicht zu verzögern, können die Erhebungspapiere nicht immer bis zum Abschluß der Registerumstellung bei den Gemeinden verbleiben. Für viele Gemeinden wird es sich als unumgänglich erweisen, die für die Registerumstellung relevanten Angaben im Haushaltsbogen vor der Weiterleitung an die StLÄ zu sichern, um sich die für die Abgleichsarbeiten erforderliche Zeit nehmen zu können, ohne die Aufbereitung der Volkszählung zu verzögern. Dabei zeichnen sich nach bisherigem Stand drei Möglichkeiten ab:

- Der Zähler erhält eine Namensliste aller in seinem Zählbezirk nach letztem Stand im Register geführten Personen. Die Liste enthält Angaben zum derzeitigen Wohnungsstatus. Der Zähler bringt entsprechende Vermerke an, wenn er Personen nicht mehr antrifft, die noch auf der Namensliste (also im Register) geführt werden, bzw. wenn er Personen antrifft, die noch nicht auf der Liste (im Register) stehen. Auch Markierungen über das Vorliegen mehrerer Wohnungen

sind in diesen Fällen anzubringen. Diese Kontrollen stellen noch reine Vollzähligkeitsüberprüfungen dar, wie sie im Rahmen des Registerabgleichs üblich geworden sind. Die Registerumstellung wird vorbereitet, wenn entweder der Zähler, oder die Zählungsdienststelle auf der Liste beim Vorliegen mehrerer Wohnungen die Antwortmarkierungen zur Frage 6 des Haushaltsbogens protokolliert. Aus diesen Angaben auf der Namensliste (derzeitiger Wohnungsstatus/Antwort zur Frage 6) läßt sich dann ablesen, ob eventuell eine Registerumstellung vorgenommen werden muß oder nicht. Die Überprüfung der Liste im Hinblick auf die Registerumstellung kann entweder vor oder nach der Weiterleitung der Zählpapiere an die StLÄ vorgenommen werden.

- Ablichtung des relevanten Teils aller Haushaltsbogen. Übertragung von Straße und Hausnummer der Erfassungsadresse. Aus Kostengründen können nur Bogen abgelichtet werden, auf denen die Existenz von mehreren Wohnungen angegeben wird. Dabei muß die vollzählige Ablichtung der Bogen, die mehr als eine Wohnung betreffen, mit Sicherheit gewährleistet sein, da nur unter dieser Bedingung der Schluß zulässig ist, daß alle anderen Fälle sich nur auf eine Wohnung beziehen. Die Schwäche dieses Verfahrens besteht darin, daß eine vollständige Überprüfung aller abgleichsrelevanten Fälle nicht erfolgen kann, selbst wenn die Vollzähligkeit der Ablichtungen sichergestellt ist (s.o.).

- Eine andere Möglichkeit besteht in der Aushändigung von Erklärungsvordrucken zum Wohnungsstatus zusammen mit und zusätzlich zur Verteilung der Erhebungspapiere. Dabei hätte der Zähler jeden Haushalt bei der Verteilung der Papiere zu fragen, ob mindestens eine der zum Haushalt zählenden Personen mehr als eine Wohnung benutzt. Die betroffenen Personen erklären dann auf dem Vordruck in einer durch Unterschrift bekräftigten Form den Status der Wohnung in der Gemeinde. Der Erklärung wird die Frage 6 des Haushaltsbogens in identischer Formulierung und Gliederung zugrundeliegen.

Unstimmigkeiten der Angaben in beiden Papieren sollen durch den Zähler geklärt werden. In dem Erklärungsvordruck liegt den Gemeinden eine Unterlage vor, die die Durchführung der Umstellungsarbeiten ermöglicht, ohne die Weiterleitung der Zählungsunterlagen zu behindern. Allerdings wohnt diesem Vorgehen die gleiche Schwäche inne, wie sie für das Ablichtungsverfahren dargestellt wurde, d.h. bestimmte Abgleichsfälle können nicht überprüft werden. Auch der Nachteil der zusätzlichen Belastung des Zählers ist zu beachten.

Es darf nicht übersehen werden, daß die Verpflichtung zur Durchführung der Registerumstellung für die Gemeinden mit einer Reihe von Problemen verbunden ist:

- Die Umstellung der Register stellt für die Gemeinden eine erhebliche zusätzliche Arbeitsbelastung dar. Es sind bereits Stimmen vernehmbar, nach denen es angezweifelt werden kann, ob alle Gemeinden die Registerumstellung vollständig und sorgfältig durchführen werden können.
- Bei den Bürgern besteht weitgehend Unkenntnis über neue melde-rechtliche Bedingungen.
- Die Betroffenen könnten sich der Festlegung der Haupt-/Neben-wohnung durch die Meldebehörde widersetzen. Da die gesetz-liche Definition bei den Unverheirateten und den dauernd ge-trennt Lebenden gewisse Interpretationsspielräume offenläßt, müssen die Gemeinden mit der Einleitung von Rechtsverfahren von Einwohnern rechnen, die ihren Wohnungsstatus nicht akzeptieren.

Statuswechsel, die von einer Meldebehörde vorgenommen werden, sei es nun im Zusammenhang mit der Registerumstellung oder un-abhängig davon, sind immer durch eine korrespondierende Status-änderung der Meldebehörde einer anderen Gemeinde zu bestätigen. Daher sollten die Gemeinden durch eindeutige Konventionen dafür Sorge tragen, daß ein Statuswechsel etwa von einer Nebenwohnung zu einer Hauptwohnung in der einen Gemeinde nicht auf die Ver-

weigerung einer korrespondierenden Eintragung durch die andere Gemeinde trifft. Andernfalls ist ein gegenseitiges "Gezerre" der Gemeinden um Hauptwohnungseinwohner nicht zu vermeiden, mit der Folge, daß zahlreiche Bürger zeitweise mit zwei Hauptwohnungen, zwei Wahlberechtigungen, zwei Pässen und zwei Lohnsteuerkarten ausgestattet sein können.

Defizite bei der Durchführung der Registerumstellung wie die angesprochenen sind nicht mit größeren negativen Auswirkungen auf Ergebnisse der Bevölkerungsfortschreibung der amtlichen Statistik verbunden. Gemeinden, die diese Arbeiten nicht durchführen können oder wollen, ersetzen Registerabgleich und -umstellung durch das Volkszählungsergebnis. Die Gemeinden müßten dann allerdings damit rechnen, daß die Qualität ihrer Einwohnerdatei möglicherweise nicht ihren Erwartungen entspricht und daß die Differenzen zur amtlichen Einwohnerzahl größer und schwieriger nachvollziehbar sind als angenommen.

Bei der Durchführung der Registerumstellung haben die Meldebehörden zunächst den aus der Volkszählung sich ergebenden Wohnungsstatus anhand der ihnen vorliegenden Unterlagen (Originalpapiere, Ablichtungen, Erklärungsvordrucke) festzustellen. Wie bereits erwähnt, beabsichtigt die amtliche Statistik die Meldebehörden bei der raschen und zweifelsfreien Feststellung des Wohnungsstatus aufgrund der Volkszählungsangaben zu unterstützen. Beim Ausgleich kann es zu Fällen des Aufeinandertreffens bzw. Nicht-Aufeinandertreffens der Volkszählungsunterlagen und des daraus hervorgehenden Wohnungsstatus mit den Registereintragungen kommen, die sich wie folgt gruppieren lassen:

- Volkszählungsunterlagen liegen vor, Registerunterlagen liegen nicht vor;
- Volkszählungsunterlagen liegen nicht vor, Registerunterlagen liegen vor;
- es liegen sowohl Volkszählungs- als auch Registerunterlagen vor. Der Wohnungsstatus in beiden Quellen
 - stimmt überein
 - weicht ab.

In einer diese Ausführungen abschließenden schematischen Darstellung sind alle denkbaren Fälle, die sich aus dieser Gruppierung ergeben können, im einzelnen aufgeführt und auf ihre Konsequenzen hin untersucht. An dieser Stelle genügt es deshalb darauf hinzuweisen, daß die auf die Registerumstellung sich gründenden Änderungen des Melderegisters (Statuswechsel, Abmeldungen von Amts wegen, Aufforderungen zur Anmeldung) überwiegend für das Volkszählungsergebnis nicht mehr relevant sind, da sie nachträglich vollzogene Anpassungen der Einwohnerdatei an das bei der Volkszählung ermittelte Ergebnis darstellen. Es gibt allerdings exakt drei mit dem Abgleich zusammenhängende Ergebnisse, die die amtliche Statistik zu berücksichtigen hat:

- Ein Einwohner ist noch im Melderegister geführt, wurde aber bei der Volkszählung nicht erfaßt. Nachprüfungen ergeben, daß der Bürger noch mit alleiniger Wohnung oder Hauptwohnung in der Gemeinde ansässig ist.
- Bei der Volkszählung wird für einen Einwohner Hauptwohnung ermittelt, der im Register mit Nebenwohnung geführt wird. Die Meldebehörde nimmt den entsprechenden Statuswechsel vor. Der Statuswechsel muß rückgängig gemacht werden, weil der betroffene Bürger die Hauptwohnungszuordnung nicht akzeptierte und eine Revision des Statuswechsels erwirken konnte oder weil die korrespondierende Meldebehörde in einem gegenseitigen Klärungsprozeß die Hauptwohnung für sich reklamieren konnte.
- Die Meldebehörde kommt aufgrund eigener Nachprüfungen zu einem anderen Wohnungsstatus als die Volkszählung. Nachprüfungen der Gemeinden dürften sich auf die Fälle konzentrieren, bei denen in der Volkszählung Nebenwohnung ermittelt wurde, das Melderegister aber Hauptwohnung führt.

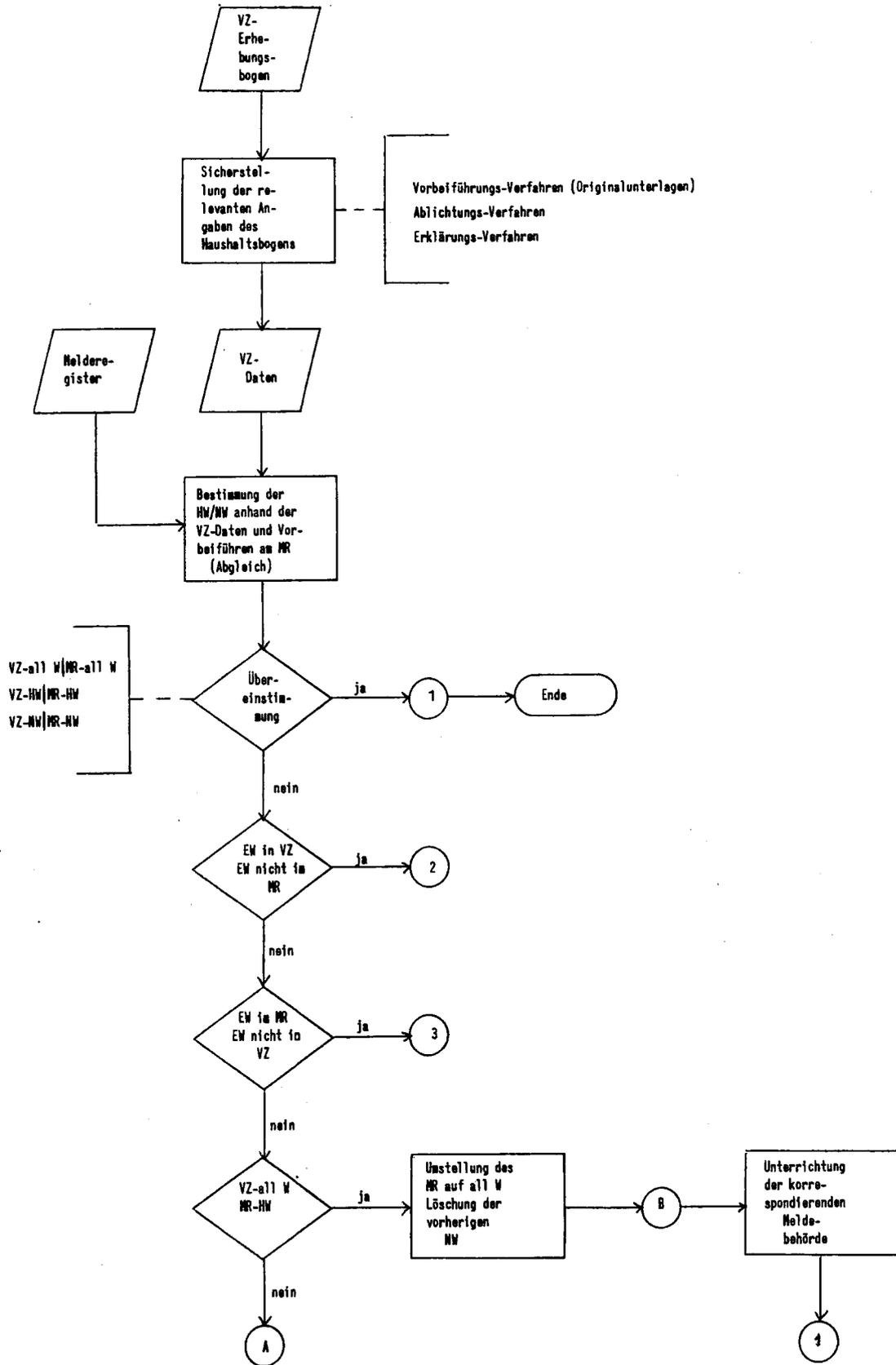
Die für die Statistik relevanten Umstellungsergebnisse sind den StLÄ mitzuteilen. Die erforderlichen Korrekturen finden allerdings nicht in die Volkszählungsergebnisse Eingang, sondern werden über die Bevölkerungsfortschreibung vorgenommen. Für dieses Vorgehen war entscheidend, daß die Zählpapiere,

auf denen die Korrekturen zur Berücksichtigung im Rahmen der Volkszählungsergebnisse hätten angebracht werden müssen, nicht bis zur Klärung aller Zweifelsfälle bei den Gemeinden verbleiben können, da sonst die Ergebnisbereitstellung unvertretbar hinausgezögert würde.

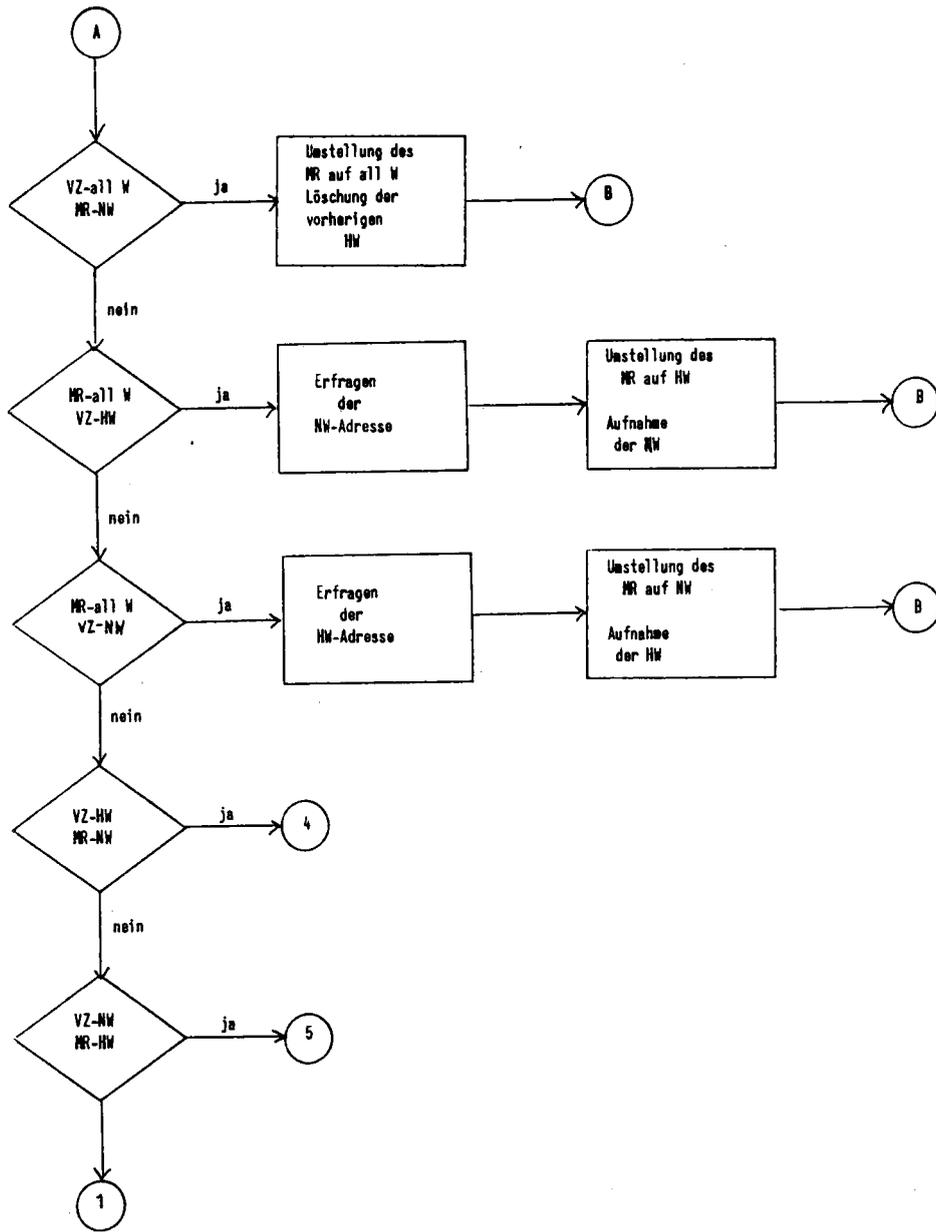
3.7.3 Ablauf von Registerabgleich und -umstellung

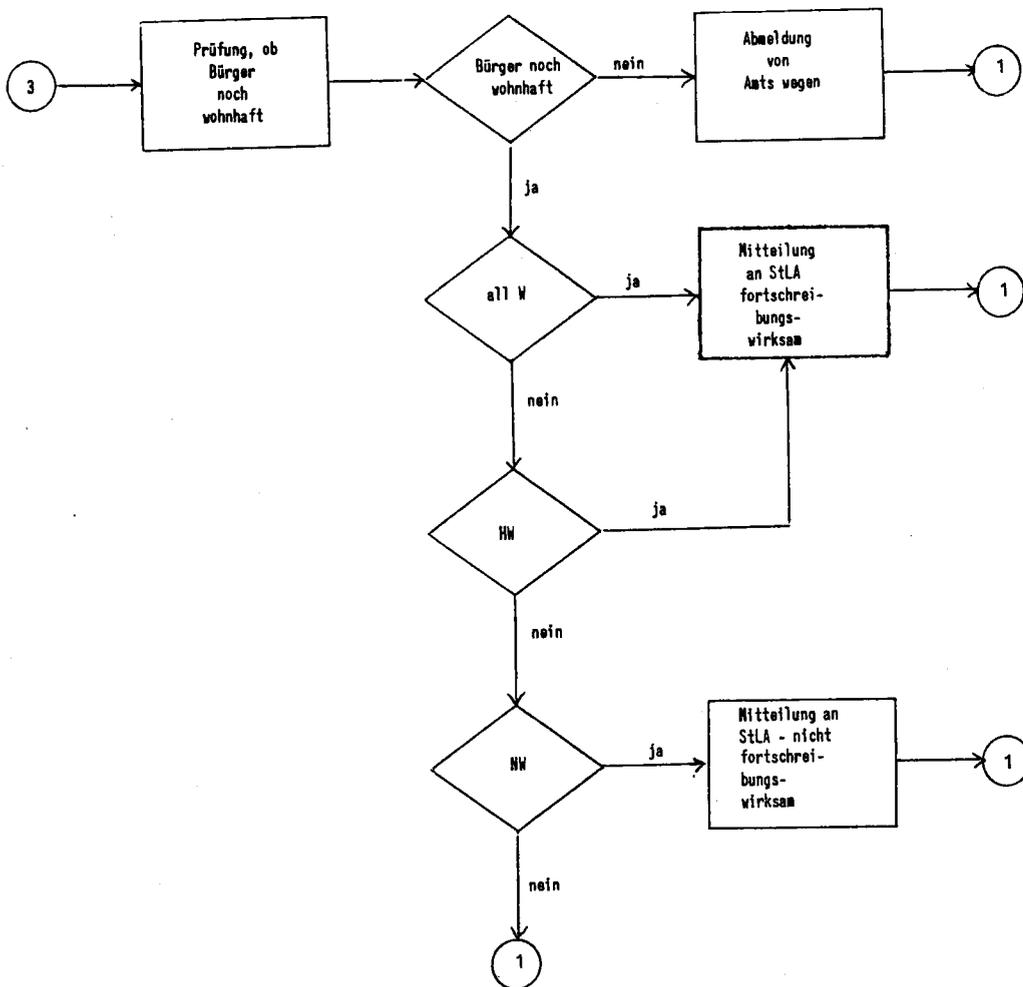
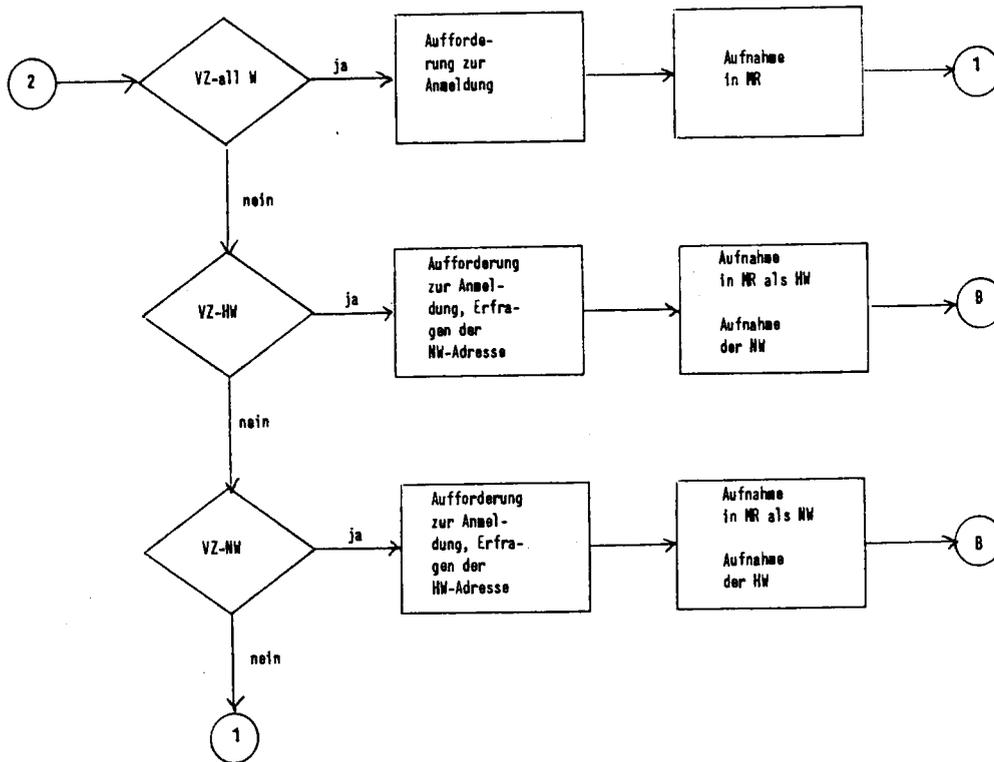
Zu der sich anschließenden schematischen Darstellung ist anzumerken, daß sie sich weniger an den technischen Einzelheiten des Abgleichsverfahrens als vielmehr an den möglichen Vergleichsergebnissen von Volkszählung und Melderegister und den daraus sich ergebenden Konsequenzen für die Bevölkerungsfortschreibung orientiert. Es werden alle Fälle des Aufeinandertreffens bzw. Nicht-Aufeinandertreffens von Volkszählungsangaben und Registerunterlagen gegenübergestellt und auf ihre Konsequenzen für das Register und die Bevölkerungsfortschreibung untersucht. Änderungen, die zwischen Zählungstichtag und Abgleichsdatum eingetreten sind, wurden nicht berücksichtigt, da sie als "normale" Fortschreibungsfälle zu behandeln sind.

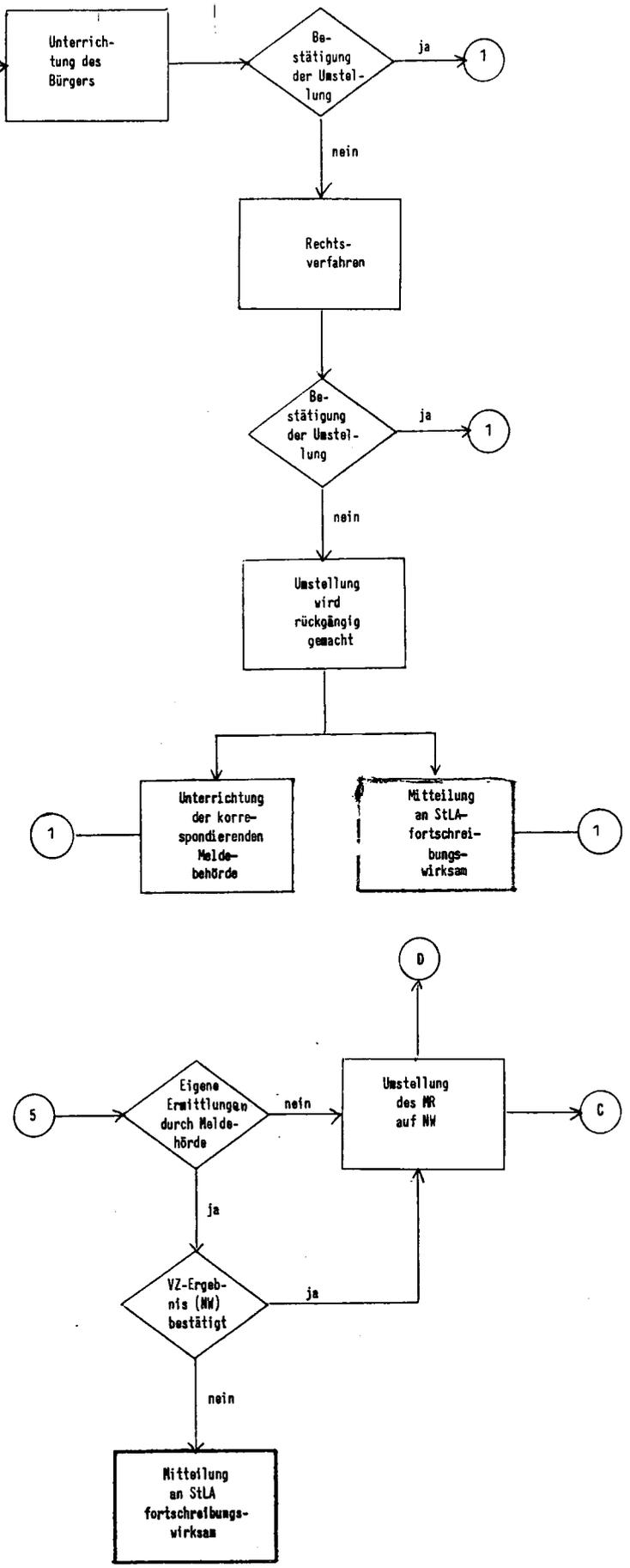
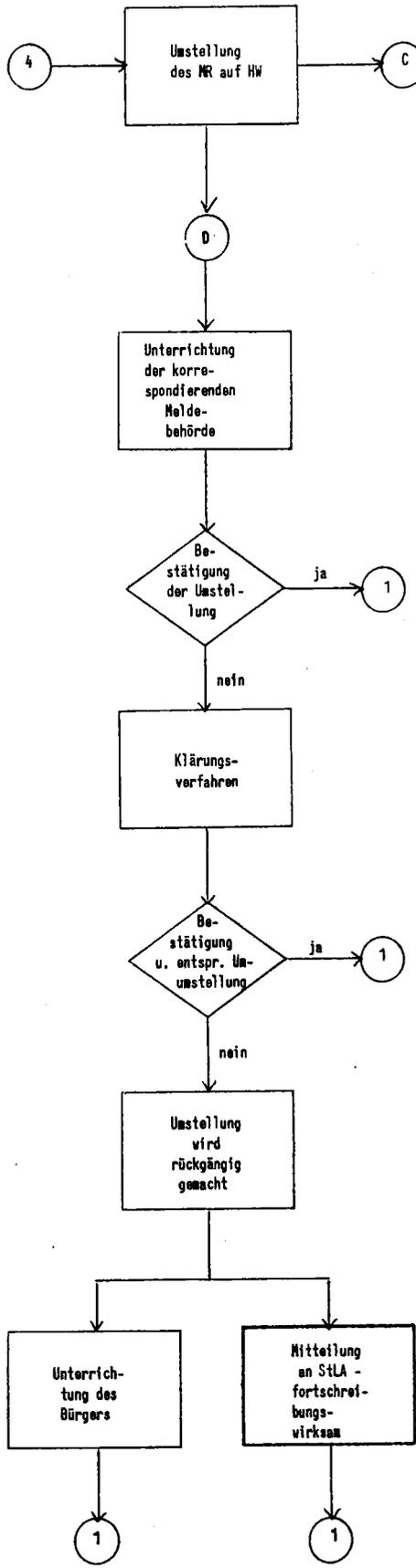
Ablauf Registerabgleich bezüglich Haupt-/Nebenwohnung
- fortschreibungswirksame Fälle sind rot gekennzeichnet -



VZ: Volkszählung
MR: Melderegister
EW: Einwohner
all W: alleinstufige Wohnung
HW: Hauptwohnung
NW: Nebenwohnung







Plausibilitätskontrollen für die Frage nach
der weiteren Wohnung

Als Anlage ist eine Übersicht über die automatische Zuordnung zur Haupt-/Nebenwohnung auf der Grundlage der Frage 6 des Haushaltsbogens beigefügt. Von einer Auswertung der Unterfrage c) ("von hier aus zur Arbeit/Ausbildung") wurde - mit einer Ausnahme - abgesehen (Fall 53). Damit wurde den Bedenken Rechnung getragen, die bei verschiedenen VZ/GWZ-Referentenbesprechungen sowie bei Besprechungen der Referenten für die laufenden Bevölkerungsstatistiken geäußert worden waren und denen das Argument zugrunde lag, daß ein unverheirateter Schüler/Student, aber auch ein unverheirateter Erwerbstätiger nach dem vom neuen Melderecht vorgegebenen Interpretationsspielraum durchaus geltend machen kann, seine Hauptwohnung nicht am Arbeits-/Ausbildungsort, sondern anderswo (etwa dem Elternwohnort) zu haben.

Für die Zuordnung zur Haupt-/Nebenwohnung wird - der Gliederung der Frage 6 folgend - zwischen Verheirateten und Nichtverheirateten (einschl. dauernd getrennt Lebende) unterschieden. Für Verheiratete hat grundsätzlich die Frage 6 a Priorität, d.h. es wird - sofern sich bei 6 a eine Antwortmarkierung findet - allein diese Angabe ausgewertet, ohne Berücksichtigung von Markierungen an den beiden folgenden Unterfragen. Ist die Antwortmarkierung bei Frage 6 b angebracht, die für Nichtverheiratete und dauernd getrennt Lebende gilt und geht aber aus dem Fragebogen hervor, daß es sich um eine verheiratete Person handelt, so wird ein "Zeilenrutscher" unterstellt und die Frage 6 b in Analogie zu 6 a (Priorität) ausgewertet. Dies bietet sich um so mehr an, als beide Fragen vom Inhalt her in die gleiche Richtung tendieren ("überwiegend benutzte Wohnung"). Findet sich weder bei 6 a noch 6 b eine Antwortmarkierung und ist 6 c mit "ja" beantwortet ("von hier aus zur Arbeit"), so erfolgt über den Schluß "also hier nicht Familienwohnort" die Zuordnung zur Nebenwohnungsbevölkerung. Sind 6 a und 6 b unmarkiert und ist 6 c mit "Nein" beantwortet oder gleichfalls nicht mit einer Antwort versehen, so wird zu Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung zugeordnet.

Für Nichtverheiratete (einschl. dauernd getrennt Lebende) erhält die Frage 6 b Priorität. Bei der irrtümlichen Markierung von 6 a durch einen Nichtverheirateten sowie bei fehlenden Antwortmarkierungen wird entsprechend den für Verheiratete beschriebenen Prinzipien verfahren.

Weitere Überlegungen galten der Frage, ob die Angaben zur Freizeitwohnung im Wohnungsbogen für die Zuordnung zur Haupt-/Nebenwohnungsbevölkerung herangezogen werden können. Eine Nein-Markierung bei der Frage nach der Freizeitwohnung kann sowohl von einem Haushalt mit nur einer als auch von einem mit mehreren Wohnungen stammen. Handelt es sich um einen Haushalt mit mehreren Wohnungen, so liefert die Angabe, daß die hiesige Wohnung keine Freizeitwohnung ist, keinen Anhaltspunkt für eine Zuordnung zu Haupt-/Nebenwohnung, da in erster Linie die überwiegende Nutzung, zu der allein in Frage 6 des Haushaltsbogens ausgesagt wird, maßgebend ist. Für eine Auswertung der Frage nach der Freizeitwohnung kommt daher allenfalls die bejahende Markierung in Betracht. In den Fällen, in denen eine bejahende Angabe zur Freizeitwohnung (= Nebenwohnung) im Gegensatz zu den Antworten der Frage 6 des Haushaltsbogens steht, stellt sich das Problem, welche der widersprüchlichen Markierungen prioritär zu gewichten ist. Für das beiliegende Zuordnungsschema wurde davon ausgegangen, daß den Angaben zur Frage 6 Vorrang einzuräumen ist. Lediglich in den Fällen, in denen die maßgeblichen Unterfragen 6 a und 6 b nicht beantwortet sind und die Frage nach der Freizeitwohnung bejaht wurde, erfolgt eine Zuordnung zur Nebenwohnungsbevölkerung.

Zuordnung am Ort der Hauptwohnung bei der VZ 1983

Lfd. Nr.	Frage											3 (Wohnungsbogen)		Zuordnung zu Fallgruppe		
	6		6a				6b			6c		Wohnung ist Freizeitwohnung				
	nein/leer ¹⁾	ja	Bei Verh. (nicht getrennt lebend) hiesige Wohnung ist überwiegend benutzte Wohnung der Familie (Hauptwohnung)		Bei Nichtverh. hiesige Wohnung ist überwiegend benutzte (Haupt)wohnung			von der hiesigen Wohnung aus zur Arbeit/Ausbildung		nein/leer	ja	verheiratet	unverheiratet ²⁾			
1-27	X													1	1	
28		X	X			X				X				}	}	5
29		X	X			X					X					
30		X	X			X						X				
31		X	X					X		X				}	}	4
32		X	X					X			X					
33		X	X					X				X				
34		X	X						X	X				}	}	5
35		X	X						X		X					
36		X	X						X			X				
37		X		X		X				X				}	}	5
38		X		X		X					X					
39		X		X		X						X				
40		X		X				X		X				}	}	4
41		X		X				X			X					
42		X		X				X				X				
43		X		X					X	X				}	}	4
44		X		X					X		X					
45		X		X					X			X				
46		X			X	X				X				}	}	5
47		X			X	X					X					
48		X			X	X						X				
49		X			X		X			X				}	}	4
50		X			X		X				X					
51		X			X		X					X				
52		X			X			X	X				X	}	}	4
53		X			X			X		X						
54		X			X			X				X				
55		X			X			X	X				X	}	}	5
56		X			X			X		X						
57		X			X			X				X				

Fallgruppe 1: nur eine Wohnung im Bundesgebiet
 Fallgruppe 4: hiesige Wohnung ist Hauptwohnung
 Fallgruppe 5: hiesige Wohnung ist Nebenwohnung
¹⁾ auch Doppelmarkierung - ²⁾ einschli. dauernd getrennt lebend