

Der Zensus 2011

Von Daniel Krämer

Die Europäische Union plant für das Jahr 2011 eine gemeinschaftsweite Volkszählung. Auch die Bundesrepublik Deutschland wird sich am Zensus, wie im internationalen Sprachgebrauch eine Volkszählung genannt wird, im Jahr 2011 beteiligen. Darauf hatten sich die Regierungsparteien bereits in ihrem Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 geeinigt. Am 29. August 2006 wurde dann von der Bundesregierung beschlossen, den Zensus 2011 in Deutschland als registergestütztes Verfahren durchzuführen. Bei einem registergestützten Zensus wird nicht wie bisher jeder Haushalt befragt, sondern es werden vor allem Verwaltungsregister zur Datengewinnung genutzt.

Der vorliegende Beitrag wird einen Einblick in die Notwendigkeit einer Zensusrunde vermitteln, den Methodenwechsel hin zum registergestützten Zensus erläutern und eine Einführung in den geplanten Verfahrensablauf geben. Darüber hinaus wird auf den Datenschutz eingegangen und es werden die unterschiedlichen Erhebungsmethoden im europäischen Ausland verglichen.

Einführung

Die erste deutschlandweite Volkszählung fand 1871 statt, seitdem wurden insgesamt 19 Zensen durchgeführt. Die letzten Erhebungen zur Bevölkerungszahl fanden in Deutschland zuletzt im früheren Bundesgebiet im Jahre 1987 und in der ehemaligen DDR im Jahre 1981 statt. Seitdem haben historische Veränderungen, wie zum Beispiel die Wiedervereinigung, stattgefunden. Die Wiedervereinigung löste eine große Ost-West-Wanderung aus, die inzwischen in den neuen Bundesländern zu einem Bevölkerungsverlust von über einer Million Menschen geführt hat. Auch durch Zu- und Abwanderung ha-

ben große Bevölkerungsveränderungen stattgefunden.

Aufbauend auf den Zahlen der letzten Volkszählung wird die aktuelle Bevölkerungszahl mit Hilfe der Daten über Zu- und Fortzüge sowie der Meldungen über Geburten und Sterbefälle ermittelt. Im Laufe der Jahre führen diese Fortschreibungen systembedingt zu zunehmenden Unsicherheiten über die aktuelle Bevölkerungszahl. Der Zensus 2001/2002 und aktuelle Auswertungen des Ausländerzentralregisters haben gezeigt, dass die Bevölkerungszahlen durch eine neue Zählung korrigiert werden müssen:

- Die Fortschreibung der Bevölkerung dürfte um etwa 1,3 Millionen Personen überhöht sein.
- Die Zahl der tatsächlich hier lebenden Ausländerinnen und Ausländer dürfte um mindestens 500 000 Personen geringer sein als nach der Fortschreibung angenommen wird.

Im Rahmen des Zensus wird neben der Ermittlung der Bevölkerungszahl eine postalische Gebäude- und Wohnungszählung bei den etwa 17,5 Millionen Eigentümern durchgeführt. Denn in Deutschland gibt es kein umfassendes, flächendeckendes Verwaltungsregister, aus denen der Gebäude- und Wohnungsbestand und seine Nutzung festgestellt werden könnten. Die momentan noch verwendeten Daten basieren auf veralteten, fortgeschriebenen Ergebnissen der letzten Volkszählung von 1987. Damals zeigte sich, dass die fortgeschriebenen Wohnungszahlen auf Bundesebene um eine Million zu hoch waren. Dieses Beispiel verdeutlicht, wie wichtig es ist, eine Gebäude- und Wohnungszählung in regelmäßigen Abständen zu veranlassen.

Auch die Vereinten Nationen empfehlen allen Staaten, zu Beginn jedes Jahrzehnts eine Volkszählung durchzuführen, um zuverlässige und aktuelle demografische Informationen über die Bevölkerung zu gewinnen. Für die Durchführung der nächsten europaweiten Zensusrunde 2011 sieht die Europäische Union eine Zensusverordnung vor, die alle Mitgliedstaaten zur Durchführung einer Volks-, Gebäude- und Wohnungszählung verpflichtet.

Ziele und Nutzen des Zensus 2011

Das herausragende Ziel eines jeden Zensus ist die Feststellung amtlicher Einwohnerzahlen. Die Einwohnerzahlen bilden eine wesentliche Entscheidungsgrundlage bei politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Planungen bei Bund, Ländern, Gemeinden und auch auf Ebene der Europäischen Union. Außerdem sind Volkszählungen das Fundament, auf dem viele Bereiche der amtlichen Statistik aufbauen, da sie Basisdaten zur Struktur der Bevölkerung, der Erwerbstätigkeit und der Wohnsituation bereitstellen.

Zur Verdeutlichung des Nutzens und der absoluten Notwendigkeit von validen Zensuszahlen sind nachfolgend einige praxisrelevante Beispiele aufgeführt:

- Die amtliche Einwohnerzahl ist sowohl die maßgebliche Bemessungsgrundlage für den Finanzausgleich zwischen dem Bund, den Ländern und deren Kommunen als auch wichtiges Kriterium für die Einteilung der Bundestagswahlkreise und für die Berechnung der Anzahl der Stimmen der Länder im Bundesrat.
- Auch die Europäische Union benötigt für ihre Regional- und Sozialplanung belastbare Basisdaten über die Bevölkerung der Mitgliedsstaaten. Unter anderem werden mit Hilfe dieser Zahlen strukturschwache Gebiete ermittelt, die dann mit Mitteln aus dem Strukturfonds der Europäischen Union gefördert werden.

- Verlässliche Bevölkerungsdaten sind auch auf lokaler Ebene bei Zukunftsentscheidungen unverzichtbar, um beispielsweise abschätzen zu können, ob und wie viele Kindergärten, Schulen oder Krankenhäuser benötigt werden.

Methodenwechsel beim Zensus 2011

In der Vergangenheit wurden Volkszählungen in Deutschland als primärstatische Vollerhebungen durchgeführt. Dazu wurden die erforderlichen Daten persönlich oder schriftlich direkt bei der gesamten Bevölkerung abgefragt. Bei der kommenden Volkszählungsrunde wird ein Methodenwechsel hin zu einem registergestützten Zensus erfolgen, das heißt es werden zunächst Verwaltungsdaten aus den vorhandenen Registern aus dem Datenbestand genutzt. Lediglich ergänzend sollen Bürger befragt werden. Die ergänzenden Befragungen erfolgen nur um die Datenqualität der Register zu prüfen und um zusätzliche Daten zu gewinnen, die in den Registern nicht enthalten sind. Der große Vorteil dieses neuen Verfahrens besteht in den deutlich niedrigeren Kosten gegenüber einer traditionellen Zählung. Eine klassische Volkszählung würde ungefähr 1,4 Milliarden Euro verschlingen. Die Kosten für eine registergestützte Zählung addieren sich dagegen nur auf schätzungsweise 500 Millionen Euro. Das neu entwickelte Zensusmodell wurde in den Jahren 2001 bis 2003 erfolgreich getestet und wird zu zuverlässigen Ergebnissen führen. Die erhebliche Kostenreduktion, verbunden mit einer deutlich geringe-

ren Belastung der Bürger, spricht eindeutig für den beschlossenen Methodenwechsel.

Verfahrensschritte des Zensus 2011

Beim registergestützten Zensus werden fünf Datenquellen kombiniert, um die zensustypischen Grunddaten ermitteln zu können:

Die bevölkerungsstatistischen Basisdaten (Wohnort, Alter, Geschlecht, Familienstand, Staatsangehörigkeit, Geburtsort/Geburtsland) werden über Auswertungen der Melderegister gewonnen. Erwerbsstatistische Daten werden aus den Registern der Bundesagentur für Arbeit (für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte), aus Dateien zum Personalbestand der öffentlichen Verwaltung (für Beamte, Richter und Soldaten) sowie aus ergänzenden Stichproben (z.B. für Selbstständige und mithelfende Angehörige) ermittelt. Gebäude- und Wohnungsdaten müssen durch eine postalische Befragung der rund 17,5 Millionen Gebäude- und Wohnungseigentümer erfasst werden, da es in diesem Bereich keine aussagekräftigen Registerdaten gibt.

Höchstens 10 Prozent der Bevölkerung wird zusätzlich in ergänzende Stichprobenerhebungen einbezogen.

Mit den Erkenntnissen aus diesen Stichprobenerhebungen können unter anderem Über- und Untererfassungen bei den Melderegisterdaten festgestellt und statistisch bereinigt werden. Außerdem können mit Hilfe der Stichprobenerhe-

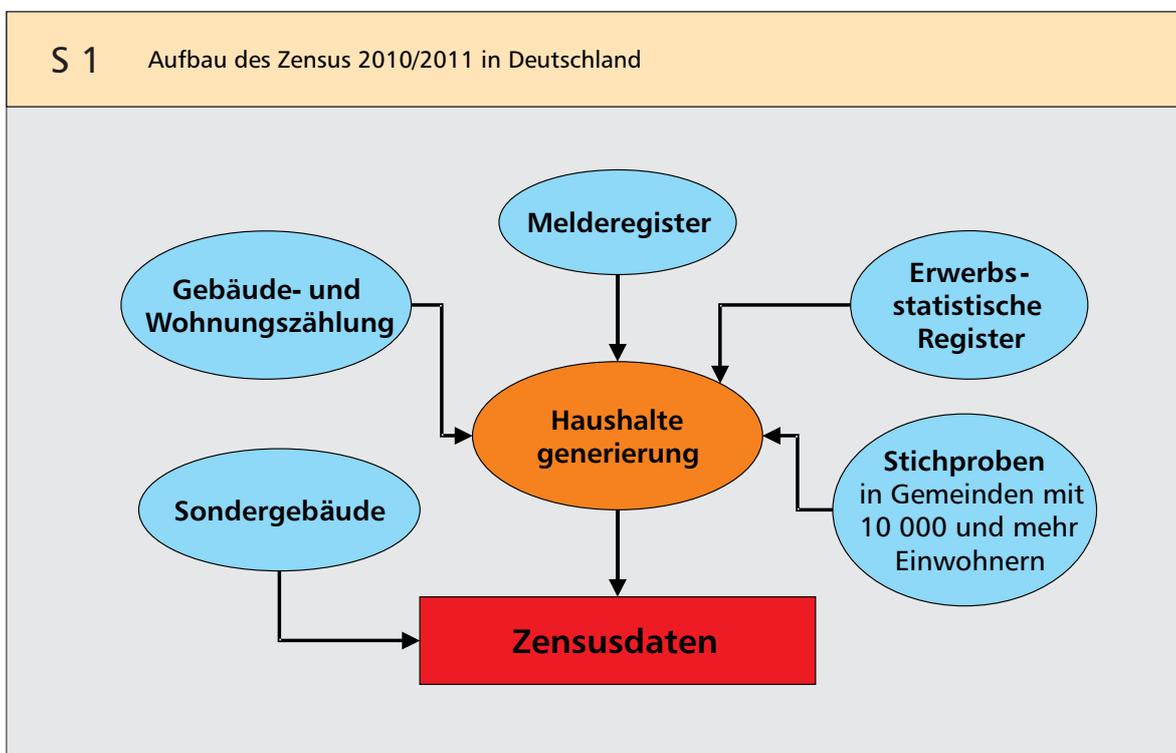
bung weitere Erhebungsmerkmale gewonnen werden, die zwar als Pflichtmerkmale festgelegt wurden, aber nicht aus Registern zur Verfügung stehen. Es handelt sich hierbei hauptsächlich um Informationen im Bereich Bildung oder Erwerbstätigkeit. In Sondergebäuden wie zum Beispiel Wohnheimen, Anstalten und ähnlichen Einrichtungen werden neben Auswertungen von Melderegistern in einigen Fällen auch zusätzliche Befragungen durchgeführt, um eventuell ungenaue Registerdaten statistisch zu bereinigen und damit eine vollständige Erfassung zu sichern.

Die Haushalgenerierung ist ein neu entwickeltes Verfahren, bei dem anhand statistisch auswertbarer Merkmale aus dem Melderegister und der Gebäude- und Wohnungszählung Haushaltszusammenhänge erkannt werden.

Datenschutz beim Zensus 2011

Die Gewinnung von Strukturdaten der Bevölkerung wird als das Ziel des Zensus 2011 angesehen. Es besteht weder Interesse an individuellen Daten der Bürgerinnen und Bürger, noch werden irgendwelche Einzeldaten an andere Behörden (z.B. Polizei oder Finanzamt) weitergegeben.

Der Name und die Adressen werden ausschließlich zur Registerzusammenführung und zur statistischen Fehlerbereinigung verwendet. Diese Hilfsmerkmale werden danach sofort gelöscht, so dass nur noch Strukturdaten zur Gesamtbevölkerung vorliegen. Weiterhin ist anzumerken, dass die Weiterverarbeitung der ermittelten Daten nur in abgeschotteten Bereichen erfolgen wird, die natürlich auch gegen elektro-



nische Angriffe abgesichert sein werden.

Es kann festgehalten werden, dass der Datenschutz und die statistische Geheimhaltung beim Zensus 2011 gewahrt sind und keine Rückschlüsse auf einzelne Personen gezogen werden können.

Vergleich mit dem europäischen Ausland

Mit dem Wechsel hin zu einem registergestützten Zensus mit zusätzlichen primärstatistischen Erhebungen in Deutschland bietet es sich an, einen Blick über den eigenen Tellerrand zu werfen und die Erhebungspraxis in anderen europäischen Ländern darzustellen. Die Daten zu Bevölkerung und deren Arbeits- und Wohnverhältnisse werden in den einzelnen Ländern auf unterschiedliche Weise erhoben. Es lassen sich grob vier unterschiedliche Erhebungstypen erkennen.

- **Registergestützter Zensus**

In den nordischen Ländern werden seit den 80er-Jahren des vergangenen Jahrhunderts die Zensen komplett registergestützt durchgeführt, und diese Erhebungssystematik hat sich als zuverlässig erwiesen. Schon in den 60er-Jahren wurde dort ein zentrales Personenregister geschaffen und eine Identifikationsnummer für jeden einzelnen Bürger eingeführt. In Kombination mit dem 20 Jahre später eingeführten Gebäude- und Wohnungsregister und den registergestützten Arbeitsmarktstatistiken kann man zu einem bestimmten

Stichtag alle benötigten Strukturdaten durch Verwaltungsregister generieren.

- **Traditioneller Zensus**

Die Mehrzahl der europäischen Länder führt bis heute konventionelle Volkszählungen durch. Zu diesen Ländern gehören das Vereinigte Königreich, Irland, Italien, Portugal und fast alle Länder Ost- und Südosteuropas. Aus dieser Auflistung folgt aber keineswegs, dass die Ausgestaltung des Erhebungsprozesses überall identisch ist. Neben persönlichen Interviews und Selbstausfüllerbögen werden auch Internet- und Telefonbefragungen sowie diverse Mischformen zur Datenakquise eingesetzt.

- **Mischformen**

Einige europäische Länder (beispielsweise Spanien, Belgien, Österreich) bevorzugten 2001 bei der letzten Volkszählungsrunde Mischformen aus traditionellem Zensus und Registerauswertung. In den Niederlanden kombiniert man Registerauswertungen mit zusätzlichen Stichprobenerhebungen.

- **Rollierender Zensus**

Unsere Nachbarn aus Frankreich sind momentan dabei, ein für Europa neues Verfahren einzuführen. Bei dem rollierenden Zensus werden innerhalb eines Erhebungszyklus von fünf Jahren jedes Jahr nur Daten von einem Teil der Bevölkerung erhoben. Daten aus Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern werden mit zusätzlichen Stichprobenerhebungen (aus größeren Gemeinden) kombi-

S 2 Zensusmodelle in Europa*)



niert und hochgerechnet, um zu den aktuellen Bevölkerungszahlen zu gelangen. Im Jahr 2008 soll erstmals die Bevölkerungszahl (Stand 2006) nach dem neuen Verfahren veröffentlicht werden.

Fazit und Ausblick

Nur durch den ersten gesamtdeutschen Zensus seit 1945 lässt sich eine Neujustierung der statistischen Datenbasis erreichen, die für zukunftsweisende politische und wirtschaftliche Entscheidungen unerlässlich erscheint. Dies ist insbesondere für die detaillierte Schätzung des Ausmaßes des demografischen Wandels unbedingt erforderlich. Schon

im Frühjahr 2008 werden die ersten Melderegisterdaten von den Gemeinden angefordert, um zur Vorbereitung des Zensus 2011 rechtzeitig ein Adressen- und Gebäuderegister erstellen zu können. In den zukünftigen Quartalsheften des saarländischen Statistischen Amtes wird über aktuelle Entwicklungen und Arbeitsprozesse im Bereich des Zensus 2011 informiert werden.

Weitere Auskünfte erteilt:

Herr Daniel Krämer

Projektleiter Zensus 2011

Tel. +49 (0) 0681 501 - 2951