

Der registergestützte Zensus 2011

Von Daniel Krämer

Fast ein viertel Jahrhundert nach der letzten Volkszählung im Jahr 1987 erfolgt in Deutschland im Rahmen der europaweiten Zensusrunde 2011 wieder eine umfassende Erhebung von Bevölkerungs- und Wohnungsdaten. Die Erhebung, an der sich alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligen, wird auf der Grundlage der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über Volks- und Wohnungszählungen durchgeführt. Im Gegensatz zu den als Totalerhebung konzipierten Volkszählungen in der Vergangenheit, kommt in Deutschland erstmals ein weitgehend registergestütztes Verfahren zum Einsatz.

Das entsprechende Zensusgesetz ist in Deutschland am 16. Juli 2009 in Kraft getreten.

Warum braucht man einen neuen Zensus?

Der Zensus 2011 ist für die amtliche Statistik von zentraler Bedeutung. Nach 24 Jahren ohne Volkszählung und zahlreicher gesellschaftlicher Veränderungen benötigt Deutschland dringend eine neue Zählung, denn die aktuellen Bevölkerungs- und Wohnungszahlen basieren noch auf Fortschreibungen der letzten Volkszählung.

Sowohl die Fortschreibungsergebnisse als auch die auf Volkszählungsergebnissen basierenden Stichproben werden jedoch mit zunehmendem zeitlichen Abstand zum Volkszählungstichtag zwangsläufig immer ungenauer, da sich Fehler in der Fortschreibung im Laufe der Jahre kumulieren. Vor allem die Wiedervereinigung und die hierdurch initiierten enormen Binnenwanderungsströme, insbesondere von Ost nach West, machen einen neuen Zensus notwendig.

Genauere Bevölkerungszahlen sind für eine Vielzahl von Bereichen von zentraler Bedeutung: zum Beispiel werden der Finanzausgleich zwischen den Bundesländern und die Einteilung der Bundestagswahlkreise anhand der Einwohnerzahlen vorgenommen. Aber auch für die Planung neuer Schulen, Krankenhäuser und Einrichtungen für ältere Menschen muss man genau wissen, wie viele Menschen wo leben und wie alt sie sind. Fehlen verlässliche Bevölkerungszahlen, kann es leicht zu Fehlentscheidungen kommen.

Bereits bei der im Jahr 1987 durchgeführten Volkszählung – damals betrug der Abstand zur vorangegangenen Zählung lediglich 17 Jahre – hatte sich ein enormes Korrekturpotential bei wichtigen Basiswerten offenbart: Bundesweit gab es eine Million Erwerbstätige mehr und rund eine Million Wohnungen weniger als vor der Zählung angenommen. Die Zahl der Ausländer musste um fast 600 000 nach unten korrigiert werden. In

kleineren regionalen Einheiten waren die Abweichungen nach oben oder unten relativ gesehen oftmals noch erheblich größer.

Es bleiben aber auch die Widerstände in der Bevölkerung gegen die letzte Volkszählung in Erinnerung – Stichwort: Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Als Folge dieser Erfahrungen, aber auch angesichts der Kosten einer Totalerhebung gab es schon sehr bald Überlegungen, welche Alternativen es zu einer traditionellen Volkszählung gibt. Das Konzept eines registergestützten Zensus wurde entwickelt.

Das Modell des registergestützten Zensus

Im Unterschied zu einer traditionellen Volkszählung werden beim Zensus 2011 nicht mehr alle Einwohner befragt. Das Verfahren des registergestützten Zensus nutzt stattdessen hauptsächlich Verwaltungsregister - vor allem die Melderegister und die der Bundesagentur für Arbeit. Daneben werden Informationen über Gebäude und Wohnungen, über die es keine flächendeckenden Verwaltungsdaten gibt, postalisch bei den Gebäude- und Wohnungseigentümern erfragt. Ergänzende Haushaltsstichproben liefern unter anderem Daten zu Ausbildung und Bildung, die ebenfalls nicht in den Verwaltungsunterlagen vorliegen. Bei allem geht es nicht um die individuellen Lebensverhältnisse der einzelnen Bürgerinnen und Bürger. Vielmehr sollen - bei strikter Wahrung des Statistikgeheimnisses - Strukturdaten ermittelt werden. Der Zensus 2011 wird also als Kombination aus der Auswertung von vorhandenen Verwaltungsregistern und primärstatistischen Erhebungen durchgeführt.

Nutzung von Registerdaten

Voraussetzung für eine gute Qualität der Zensusergebnisse ist die vollständige Erfas-

sung der Bevölkerung. Beim registergestützten Zensus sind die Melderegister die wichtigste Datenquelle, aus der die amtlichen Einwohnerzahlen aber auch die demografischen Grunddaten je Person (Geschlecht, Alter, Familienstand, Staatsangehörigkeit, Ort der alleinigen Wohnung, Hauptwohnung und Nebenwohnung) gewonnen werden sollen.

Neben diesen personenbezogenen Grunddaten werden Erwerbsdaten aus verschiedenen Registern gemeldet. Hierzu zählen die erwerbsstatistischen Daten der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die Daten von Teilnehmern an Maßnahmen zur Weiterbildung und Daten zu Arbeitslosen, die bei der Bundesagentur für Arbeit registriert sind. Ergänzend liefern die zuständigen Bundesbehörden die Erwerbsdaten von Bundesbeamten. Die Erwerbsdaten von kommunalen Beamten, Landesbeamten, Richtern und Dienstordnungsangestellten werden von den Statistischen Ämtern der Bundesländer zum Zensusstichtag erhoben.

Validierung durch eine Haushaltsstichprobe

Da die Erfahrungen gezeigt haben, dass auch Registerdaten Abweichungen kennen, wird im Rahmen des Zensus 2011 bei einem Teil der Bevölkerung eine repräsentative Haushaltsstichprobe durchgeführt. Diese Befragung dient zunächst dazu, die Validität der Melderegisterdaten zu prüfen und gegebenenfalls rechnerisch zu korrigieren. Darüber hinaus werden in der Stichprobe zusätzliche Merkmale erfragt, die nicht in den Verwaltungsdaten vorhanden sind, wie etwa zur Bildung und Ausbildung sowie über die Erwerbstätigkeit. Damit wird der Zensus zum Beispiel Informationen darüber liefern können, wie viel Prozent der Einwohner einer Stadt oder Gemeinde einen Hochschulabschluss besitzen. Der Stichprobenumfang wird im Saarland bei rd. 132 500

Personen liegen, das entspricht einem Auswahlatz von 12,75 Prozent. Bei dieser Erhebung ist für die Befragten eine gesetzliche Auskunftspflicht gegeben.

Gebäude- und Wohnungszählung

Mit dem Zensus 2011 will man nicht nur Daten zur Bevölkerung und deren Erwerbssituation gewinnen, sondern auch zur Wohnsituation der Menschen. Der Datenbedarf dazu soll durch eine Gebäude- und Wohnungszählung, kurz GWZ genannt, gedeckt werden. Ebenso wie bei den Bevölkerungsdaten haben sich auch hier im Zuge der jahrzehntelangen Fortschreibung die nachgewiesenen Daten immer weiter von der Realität entfernt. Zur Erfassung der Gebäude und Wohnungen ist eine postalische Befragung bei deren Eigentümern und Verwaltern vorgesehen.

Dabei handelt es sich um eine Vollerhebung, das heißt alle Gebäude mit Wohnraum sind zu erfassen.

Die mit dieser Gebäude- und Wohnungszählung ermittelten neuen Bestandszahlen bilden die Basis für künftige Fortschreibungen im Gebäude- und Wohnungsbereich. Die kleinräumigen Ergebnisse der GWZ mit aktuellen Daten zum Gebäude- und Wohnungsbestand sind von zentraler Bedeutung für wohnungspolitische und raumplanerische Entscheidungen in den Kommunen und zur Vermeidung von Fehlinvestitionen unverzichtbar.

Zur organisatorischen Vorbereitung der postalischen Gebäude- und Wohnungszählung müssen die Adressen der Gebäude- und Wohnungseigentümer oder -verwalter festgestellt werden. Dies geschieht über den Aufbau eines Anschriften- und Gebäuderegisters.

Für den Aufbau des Anschriften- und Gebäuderegisters werden Daten aus verschie-

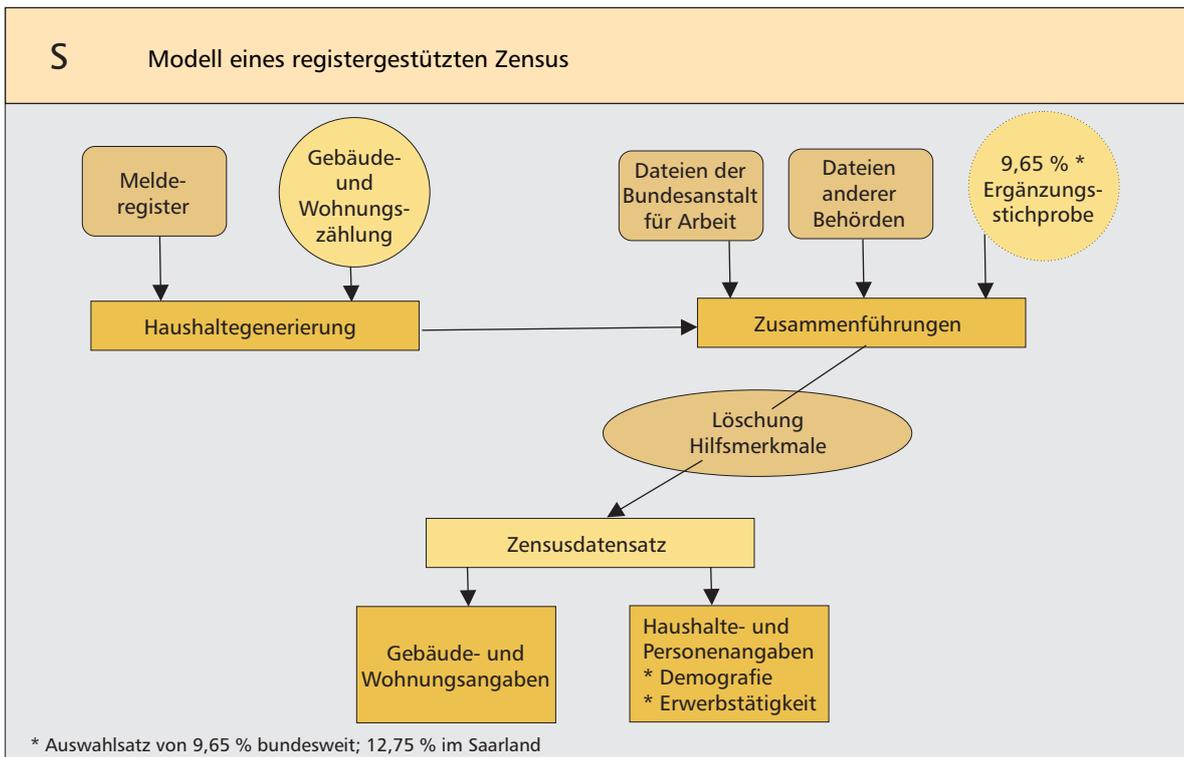
denen Quellen (Vermessungsbehörden, Meldebehörden, Bundesagentur für Arbeit und anderen, öffentlich zugänglichen Quellen) an die Statistischen Ämter übermittelt.

Auf der Grundlage des Anschriften- und Gebäuderegisters werden im Saarland rund 300 000 Eigentümer und Verwalter von Gebäuden und Wohnungen befragt, bundesweit sind es knapp 21 Millionen. Auch bei diesem Erhebungsteil sieht das Zensusgesetz für die Befragten eine Auskunftspflicht vor. Die Erhebung erfolgt postalisch, wobei die Fragen entweder durch Ausfüllen und Rücksendung des Erhebungsbogens an das Statistische Amt des Saarlandes oder online über das Internet beantwortet werden können. Der Merkmalskatalog der Erhebung umfasst die Gebäudeart, Ausstattungsmerkmale der Wohnung (Heizungsart, Bad, Dusche, Küche, Raumzahl) und die Nutzung der Wohnung als Eigentümer oder Mieter. Zur Vorbereitung der eigentlichen Erhebung und auch zur Werbung für die elektronische Auskunftserteilung im Online-Verfahren wird im Herbst 2010 eine Vorinformation bei den Eigentümern und Verwaltern durchgeführt.

Die Haupterhebung zur Gebäude- und Wohnungszählung findet zum Zensusstichtag 09. Mai 2011 statt.

Haushaltegenerierung

Mit dem Zensus 2011 sollen nicht nur Bevölkerungszahlen sondern auch Daten über Zahl und Struktur von Haushalten und deren Wohnsituation gewonnen werden. Da Informationen über Haushaltszusammenhänge in den Melderegistern nicht unmittelbar vorhanden sind, hat die amtliche Statistik auf Grundlage der im Bereich der Städtestatistik bereits angewendeten Methoden ein Verfahren entwickelt, bei dem anhand statistisch auswertbarer Merkmale aus dem Melderegister und der Gebäude- und Woh-



nungszählung Wohnhaushaltszusammenhänge ermittelt werden können. Mittels dieses Verfahrens der Haushaltgenerierung kann damit die Wohnsituation der Haushalte in Deutschland beim Zensus 2011 beschrieben werden.

Unterstützung durch kommunale Erhebungsstellen

Die Durchführung der primärstatistischen Erhebungen obliegt beim Zensus 2011 den Statistischen Ämtern der Länder. Wie bei den vorangegangenen Volkszählungen werden sie auch beim registergestützten Zensus 2011 durch die Kommunen unterstützt. Hierfür werden bereits im Vorfeld des Zensus 2011 auf kommunaler Ebene Erhebungsstellen eingerichtet. Diese sind räumlich, organisatorisch und personell von den anderen Verwaltungsstellen zu trennen. Damit wird sichergestellt, dass die Angaben der Bürgerinnen und Bürger nur für statistische Zwecke und nicht für andere Verwaltungsaufgaben verwendet werden. Im Saarland sollen nach dem vorliegenden Erhe-

bungsstellenkonzept bei den fünf Landkreisen, dem Regionalverband Saarbrücken und auch der Landeshauptstadt Saarbrücken Erhebungsstellen eingerichtet werden. Die qualifizierte Personalisierung der Erhebungsstellen ist Aufgabe der Kommunen.

Im Vorfeld der postalischen Gebäude- und Wohnungszählung unterstützen die kommunalen Erhebungsstellen die Statistischen Ämter bei der Ermittlung der auskunftspflichtigen Personen. Während der Erhebungsphase ist geplant, bei Antwortausfällen die benötigten Daten zu Gebäuden und Wohnungen durch Begehungen an den betreffenden Adressen zu gewinnen. Auch diese Begehungen sollen durch Erhebungsbeauftragte der Kommunen geleistet werden.

Auch im Zusammenhang mit der Durchführung der Haushaltsstichprobe erhalten die Statistischen Ämter Unterstützung durch kommunale Erhebungsstellen. Nach den Kalkulationen des Statistischen Amtes Saar-

land werden saarlandweit über 1 300 Interviewer im Erhebungszeitraum zum Einsatz kommen. Ab dem Stichtag 9. Mai 2011 werden die Erhebungsbeauftragten an den im Stichprobenverfahren ermittelten Adressen die dort wohnenden Haushalte befragen. Wenn ein Haushalt keine Befragung durch einen Erhebungsbeauftragten wünscht, kann er die Fragen auch durch Ausfüllen und Rücksendung der Erhebungsunterlagen an die zuständige Erhebungsstelle oder online über das Internet beantworten.

Zu den weiteren Aufgaben der kommunalen Erhebungsstellen gehört die Durchführung der Vollzähligkeits- und der Vollständigkeitskontrolle der Erhebungsunterlagen. Mit Erinnerungs- und Mahnschreiben sowie mit weiteren Maßnahmen sollen die kommunalen Erhebungsstellen sicherstellen, dass alle in die Stichprobe einbezogenen Bürgerinnen und Bürger ihrer Auskunftspflicht nachkommen.

Gewährleistung des Datenschutzes

Wie bei jeder anderen amtlichen Statistik werden die Statistischen Ämter auch beim Zensus 2011 zu jeder Zeit sicherstellen, dass das Statistikgeheimnis und der Datenschutz strikt eingehalten werden. Es werden insbesondere keine Einzeldaten zu Bürgerinnen und Bürgern an andere staatliche Behörden weitergegeben. Damit wird eine zentrale Maßgabe des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 (BVerfGE 65, 1ff) erfüllt, wonach personenbezogene Daten aus der amtlichen Statistik nicht für exekutive Zwecke genutzt werden dürfen.