
Volkszählung

Heiner Bost

Der registergestützte Zensus - Der Test einer neuen Erhebungsmethode -

Vorbemerkungen

Am 3. August 2001 ist das Gesetz zum Test eines registergestützten Zensus in Kraft getreten. Es ordnet Testuntersuchungen zur Erprobung eines neuen Zensusverfahrens an, die zum Stichtag 5. Dezember 2001 durchzuführen sind.

Mit der Umsetzung des Gesetzes betritt die amtliche Statistik Neuland im Bereich der Volkszählungen, denn eine herkömmliche Zählung mit Erhebungen bei den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort soll ersetzt werden durch die Auswertung vorhandener Verwaltungsregister. Mit dem Gesetz wird auch eine Forderung des Bundesverfassungsgerichts von 1983 umgesetzt, das den Gesetzgeber aufgefordert hatte, sich laufend mit dem Stand der Erhebungsmethoden auseinander zu setzen und dabei zu prüfen, ob und in welchem Umfang die herkömmlichen Verfahren der Informationserhebung und -verarbeitung noch beibehalten werden können. Konventionelle Volkszählungen sind im Übrigen sehr teuer - die letzte Volkszählung 1987 hat in Deutschland insgesamt rund 1 Milliarde DM gekostet - und verursachen eine Reihe von Akzeptanzproblemen in der Bevölkerung (Diskussion um den "gläsernen Menschen", Recht auf informationelle Selbstbestimmung).

Dass Volkszählungen notwendig sind, ist indes weitgehend unstrittig. Von den Vereinten Nationen wird eine Durchführung im Abstand von etwa zehn Jahren weltweit empfohlen. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union zählen entsprechend einer Empfehlung der EU mehrheitlich im Jahr 2001. Die letzte Volkszählung wurde in Deutschland im früheren Bundesgebiet 1987, in der DDR im Jahr 1981 durchgeführt.

Volkszählungen liefern Grunddaten über die Struktur der Bevölkerung eines Landes sowie über deren Erwerbstätigkeit und Wohnsituation. Die Ergebnisse bilden die statistische Grundlage für politische wie für wirtschaftliche Planungen und Entscheidungen sowie für wissenschaftliche Untersuchungen. So beruhen beispielsweise der Länderfinanzausgleich, die Einteilung der Wahlkreise bei Bundestagswahlen sowie die Stimmenzahl der Länder im Bundesrat auf der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung, deren Basis die Ergebnisse ei-

nes Zensus bilden. Nutzer von Zensusdaten sind unter anderem

- die politischen Entscheidungsträger in Bund, Ländern und Gemeinden
- die Europäische Union im Rahmen ihrer Struktur- und Regionalpolitik sowie
- die Wirtschaft etwa für Standortentscheidungen und Bewertung ihrer Absatzmärkte und
- letztlich jede Bürgerin und jeder Bürger.

Nach den beträchtlichen Binnenwanderungen vor und nach der Wiedervereinigung sowie den erheblichen Zuwanderungen von Aussiedlern und Ausländern in den 90er Jahren besteht in Deutschland dringender Bedarf für eine neue "Inventur", zumal in den 70er und 80er Jahren, in denen es die starken Wanderungsbewegungen nicht gegeben hat, z. B. alleine im Saarland 1987 eine Inventurdifferenz von rund 15 000 Personen zu Lasten des Landes aufgelaufen war.

Nachdem die Bundesregierung Mitte der 90er Jahre Vollerhebungen im herkömmlichen Sinn für die Zukunft ausgeschlossen hatte, beschäftigte sich ein Gremium aus Bundes- und Landesstatistikern, die Arbeitsgruppe "Gemeinschaftsweiter Zensus 2001", mit der Entwicklung alternativer Methoden und stellte letztlich zwei Modelle, ein Bundes- und ein Ländermodell vor.

Das Bundesmodell war relativ einfach strukturiert, denn es sah lediglich die Auswertung der Melderegister für die Ermittlung der Zahl und Struktur der Bevölkerung vor. Der restliche Datenbedarf sollte aus schon vorhandenen Statistiken wie z. B. Mikrozensus und Beschäftigtenstatistik gedeckt werden. Verknüpfungen zur Erstellung von Einzeldatensätzen waren in diesem Modell nicht vorgesehen. Im sogenannten Ländermodell sind dagegen auf Personenebene Verknüpfungen zwischen Registerdaten und Daten aus Primärerhebungen eingeplant. Darüber hinaus bietet dieses Modell die Möglichkeit, über Primärerhebungen die Qualität der Registerdaten abzu prüfen, da bisher noch keine Erfahrungen mit dieser Erhebungsmethode vorliegen.

Da das erste Modell im Hinblick auf seinen Nutzen insbesondere für Länder und Gemeinden relativ schlecht beurteilt wor-

den war, sollte es nach Auffassung der Leiter der Statistischen Landesämter nicht weiter verfolgt werden. Die gleiche Auffassung wurde von den kommunalen Spitzenverbänden vertreten.

Will man jedoch den Paradigmenwechsel vollziehen und -modellunabhängig - auf einen registergestützten Zensus umsteigen, ist es unerlässlich, die ins Auge gefassten Datenquellen auf ihre Tauglichkeit zu überprüfen. Von besonderer Bedeutung sind dabei Antworten auf die Fragen, ob

- es möglich ist, aus allen Einwohnerregistern Deutschlands zu einem einheitlichen Stichtag die geforderten Einwohnerdaten in einer hohen Qualität zu erhalten,
- bei der Bundesanstalt für Arbeit alle erwerbsstatistischen Daten zu dem einheitlichen Stichtag abgefragt werden können,
- eine postalische Gebäude- und Wohnungszählung mit gegenüber früheren Erhebungen vergleichbarer, ausreichender Qualität möglich ist,
- generell die Verknüpfung und damit die Erstellung von Personendatensätzen leistbar ist.

Gerade im Bereich des Einwohnerwesens, das größtenteils automatisiert abläuft, sollte man annehmen, dass die dort gespeicherten Daten durchaus statistiktauglich sind. Bei verschiedenen Gelegenheiten hat sich aber gezeigt, dass die dezentral geführten - also nicht miteinander vernetzten Einwohnersysteme - erhebliche Schwächen haben können. Beispiele: Einwohner sind ohne Abmeldung ins Ausland verzogen, Rückmeldungen wurden nicht verarbeitet oder es wurden ganz einfach falsche Eintragungen vorgenommen. Diese Fehler führen dazu, dass entweder Einwohner geführt werden, die bereits nicht mehr in der Gemeinde wohnen oder Einwohner in mehreren Gemeinden mit Hauptwohnsitz gemeldet sind. Da wie weiter oben bereits ausgeführt die Einwohnerzahl u. a. für die Verteilung erheblicher finanzieller Mittel herangezogen wird, ist es schon aus Gründen der Gerechtigkeit unerlässlich, sich ein Hilfsmittel zu schaffen, um bestimmte Fehlerquellen in der statistischen Aufbereitung abzufangen. Die Qualität der Melderegister wird durch diese Maßnahmen jedoch nicht verbessert, weil es keinen Rückfluss der Erkenntnisse von der Statistik in die Verwaltungsregister geben darf.

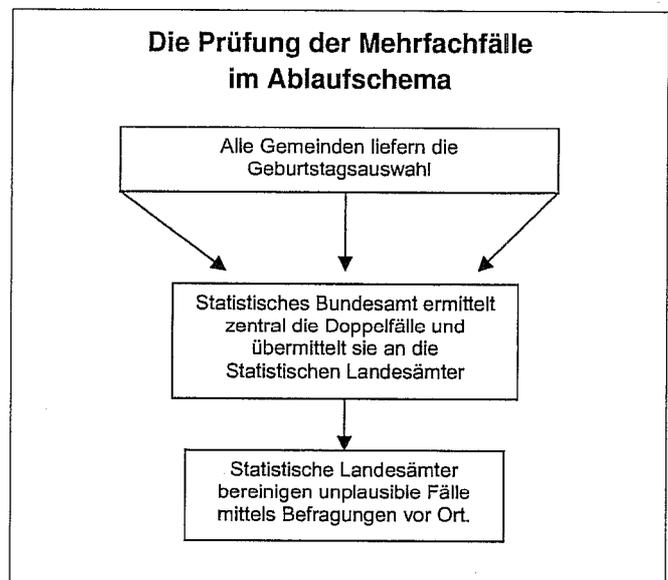
Das neue Zensustestgesetz regelt u. a. zwei Erhebungen, die sich mit den Problemen in den Melderegistern beschäftigen. Zum einen geht es um die Prüfung der mehrfach in den Registern vorkommenden Fälle und zum anderen um die Abschätzung der Zahl der Über- bzw. Untererfassungen.

Die Überprüfung der Mehrfachfälle in den Melderegistern

Alle Einwohnerregister (im Saarland 52) liefern die Daten der Einwohner, die am 1. Januar, 15. Mai und 1. September gebo-

ren sind, über die zuständigen Statistischen Landesämter an das Statistische Bundesamt, das in einem zentralen Verfahren prüft, ob Datensätze mehrfach vorkommen oder andere Unplausibilitäten vorliegen. Ist dies der Fall, so sind Befragungen vor Ort bei den betroffenen Einwohnern durchzuführen, um die eindeutige Zuordnung zu einer Wohngemeinde zu gewährleisten. Im Saarland ist davon auszugehen, dass die Datensätze von rund 16 000 Personen in die Doppelfallprüfung fallen. In wie vielen Fällen vor Ort nachgeprüft werden muss, kann nicht abgeschätzt werden, ist vielmehr ein Ergebnis des Tests.

Um aus der Stichprobe auf die Gesamtheit schließen zu können, wird ein Hochrechnungsrahmen benötigt. Dazu liefern alle Gemeinden ihre Einwohnerzahl, gegliedert nach Deutschen und Nichtdeutschen sowie nach ihrem Meldestatus (alleinige Wohnung, Hauptwohnung, Nebenwohnung).



Registertest und Verfahrenstest

Neben der Mehrfachfallprüfung wird es einen sogenannten Registertest und einen Verfahrenstest geben, die in bereits ausgewählten Stichproben- bzw. Unterstichprobengemeinden durchgeführt werden.

Registertest

Zur Prüfung der Einwohnermelderegister auf Unter- bzw. Übererfassung wurden bundesweit 555 Gemeinden ausgewählt, in denen ebenso zufällig ca. 38 000 Gebäude für die Testerhebung ausgewählt werden. Der Stichprobenplan ist so ausgelegt, dass Großgebäude überproportional einbezogen werden. Dies ist aber durchaus vernünftig, weil gerade dort die meisten Probleme mit den Einwohnerregistern, aber auch bei der Generierung der Haushalte zu erwarten sind. Der Stichprobenplan hat aber auch zur Konsequenz, dass kleinere Länder relativ stärker eingebunden werden als große. Im Saarland

Stichprobenumfänge für Register- und Verfahrenstest

Land	Zahl der Gemeinden im/in der			Zahl der Gebäude in der	
	Bundesland	Stichprobe	Unterstichprobe	Stichprobe	Unterstichprobe
Baden-Württemberg	1 111	52	21	3 521	1 448
Bayern	2 056	51	18	3 105	1 200
Berlin	1	1	1	320	320
Brandenburg	1 489	48	17	2 760	1 010
Bremen	2	2	2	320	166
Hamburg	1	1	1	320	320
Hessen	426	39	18	2 890	1 297
Mecklenburg-Vorpommern	1 014	39	14	2 348	974
Niedersachsen	1 032	48	21	3 464	1 504
Nordrhein-Westfalen	396	36	18	4 138	1 650
Rheinland-Pfalz	2 306	58	20	3 120	1 160
Saarland	52	24	13	2 082	989
Sachsen	546	32	13	2 193	985
Sachsen-Anhalt	1 289	38	14	2 315	929
Schleswig-Holstein	1 130	41	15	2 491	972
Thüringen	1 018	45	16	2 574	967
DEUTSCHLAND	13 869	555	222	37 961	15 891

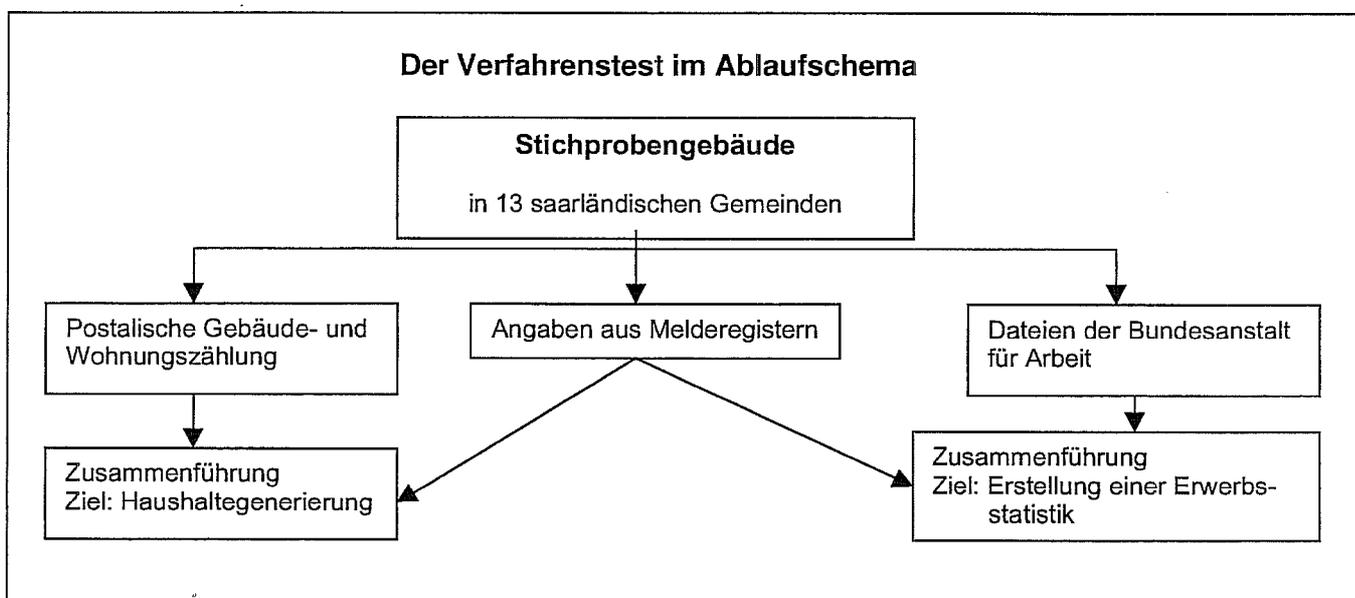
sind von den 52 Gemeinden immerhin 24 in der Stichprobe und 13 in der Unterstichprobe und die Zahl der zu Befragenden wird mehr als doppelt so hoch sein wie in der Mikrozensus-erhebung.

Der Stichprobenplan ist in der obigen Tabelle dargestellt. Die in den ausgewählten Gebäuden wohnenden Einwohner werden durch Erhebungsbeauftragte der Statistischen Landesämter nach einigen demographischen Merkmalen sowie nach ihrem Wohnungsstatus befragt. Gleichzeitig übermitteln die zuständigen Meldeämter die Registerdaten des gleichen Personenkreises, so dass durch einen Vergleich eine Vollzähligkeitsüberprüfung stattfinden kann.

Verfahrenstest

In einer echten Unterstichprobe, d. h. im Saarland in 13 der 24 ausgewählten Gemeinden sollen zusätzliche Untersuchungen über die Machbarkeit der Verfahren angestellt werden.

Ein Bestandteil des Verfahrenstests besteht in der Durchführung einer postalischen Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ). Dabei werden die Gebäudeeigentümer zu ihren Gebäuden und den darin befindlichen Wohnungen befragt. Auch die Namen der Wohnungsinhaber gehören zu den Erhebungsmerkmalen. Über Zusammenführungen mit Merkmalen der Melderegister soll versucht werden, in einem weiteren Schritt Haushalte zu generieren.



Da zu jedem Volkszählungsprogramm auch Angaben über die Erwerbstätigkeit gehören, werden Dateien der Bundesanstalt für Arbeit (sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Teilnehmer an Maßnahmen der beruflichen Bildung, Arbeitslose) mit den Daten der Melderegister verknüpft, um so die Erwerbssituation in den Haushalten darzustellen.

Zum Zeitplan

Die verschiedenen Erhebungsteile des Zensus-tests müssen sich alle auf einen Stichtag beziehen und das ist der 5. Dezember 2001. Im Statistischen Landesamt Saarland sind schon einige Vorarbeiten erledigt worden. So wurden alle Gemeinden über die anstehenden Aufgaben informiert und die Stichprobengemeinden wurde aufgefordert, die oben beschriebenen Daten, das sind zunächst alle Adressen mit Angabe der Zahl der dort gemeldeten Personen, zu übermitteln. Nahezu alle Gemeinden haben problemlos und schnell die Daten liefern können. Bis Ende August werden nunmehr die Stichproben je Gemeinde gezogen, und anschließend sollen die Anschriften der Gebäudeeigentümer für die Durchführung der postalischen Gebäude- und Wohnungszählung ermittelt werden.

Als Auskunftsstellen kommen hierfür in erster Linie die Steuerämter der Gemeinden sowie die Ver- bzw. Entsorgungsbetriebe in Frage.

Eine große Zahl der Mikrozensus-Interviewerinnen und -Interviewer hat bereits ihre Mitarbeit auch für den Zensus-test angekündigt. Da der Erhebungsumfang den des Mikrozensus bei weitem übersteigt, werden die Interviewer, die üblicherweise für das Statistische Landesamt tätig sind, das Erhebungsgeschäft nicht erledigen können. Erhebliche Rekrutierungen werden notwendig sein.

Die Befragung in den ausgewählten Gebäuden wird um den Stichtag herum durchgeführt. Die Melderegisterdaten zu diesem Stichtag werden aber erst rund einen Monat später angefordert, weil sich wegen verspäteter An- oder Abmeldungen oder anderer Bearbeitungszeiten der Stand am Stichtag erst mit Verzögerung widerspiegelt.

Insgesamt ist der Zeitplan so angelegt, dass rund 18 Monate nach dem Stichtag die Auswertungen des Test abgeschlossen werden können.