

PETER LORSCHIED und HORST DEGEN

Volkszählung unter dem Primat der Sparpolitik: Probleme und Perspektiven der Einführung registergestützter Zensen in Deutschland

Es begab sich aber zu der Zeit, dass ein Gebot von dem Kaiser Augustus ausging, dass alle Welt geschätzt würde. Und diese Schätzung war die allererste und geschah zu der Zeit, da Quirinius Statthalter in Syrien war.
(Lukas 2, 1-2)

Einführung

Volkszählungen (oder Zensen) haben eine weit zurückreichende Geschichte – die im angeführten Zitat aus dem Lukas-Evangelium angesprochene „Schätzung“ war allerdings nicht die erste ihrer Art; ältere Zählungen sind etwa in China und Ägypten um 2000 v. Chr. belegt. Während zu Zeiten des Römischen Reiches mehrere Zensen stattfanden, gab es in den nachfolgenden Jahrhunderten keine nennenswerten demographisch-statistischen Aktivitäten. Volkszählungen wurden erst wieder in der Neuzeit durchgeführt; in Deutschland ab dem 18. Jahrhundert (1719 in Preußen, 1771 in Bayern). Der erste deutschlandweite Zensus fand 1871 statt, seitdem gab es insgesamt 19 Volkszählungen in (West-)Deutschland.

Der letzte Zensus in Westdeutschland liegt bereits mehr als 15 Jahre zurück: Ursprünglich war seine Durchführung für das Jahr 1981 geplant. Nachdem datenschutzbezogene Verfassungsklagen hiergegen angestrengt wurden, über die das Bundesverfassungsgericht 1983 urteilte, konnte der Zensus in formal modifizierter Weise dann schließlich 1987 stattfinden. Hierbei handelte es sich, wie bei den vorangegangenen Zensen auch, um eine Zählung traditioneller Art: Die Bevölkerung wurde durch Zähler vor Ort primärstatistisch durch Ausfüllen eines Fragebogens erfasst. Im Nachhinein wurden die hohen Kosten dieser Zählung kritisiert, die die geplanten Kosten von 545 Mio. DM mit tatsächlich 1,003 Mrd. DM bei weitem überstiegen.¹ Insbesondere die Kommunen fühlten sich durch den auf sie entfallenden Anteil von 629 Mio. DM finanziell überfordert.

In der ehemaligen DDR liegt der letzte Zensus noch länger zurück; er fand (mit einem anderen Fragenkatalog) bereits 1981 statt. Die Validität der auf Basis dieser Zählung veröffentlichten Zahlen ist allerdings begrenzt, da es dem Staatssystem der DDR an einer neutralen amtlichen Statistik mangelte und somit nicht von der Veröffentlichung korrekter Zahlenwerte ausgegangen werden konnte.²

Die neuerliche Durchführung einer Volkszählung erscheint also – insbesondere auf Grund der Wiedervereinigung Deutschlands und gerade für die neuen Bundesländer – dringend geboten. Für einen herkömmlichen Zensus primärstatistischer Art wäre angesichts allgemein höherer Preise und des vergrößerten Erhebungsgebiets gegenüber 1987

¹ Vgl. Drucksache des Deutschen Bundestags 10/2814: Begründung zum Volkszählungsgesetz 1987, 27, sowie Scheuch (1999: 143).

² Vgl. von der Lippe (1996).

mit Kosten von rund einer Mrd. € zu rechnen, was in Anbetracht der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte und der insgesamt eher geringen öffentlichen Wertschätzung der (amtlichen) Statistik als kaum vertretbar angesehen werden dürfte.

In den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts begann man daher eine Suche nach alternativen Volkszählungsmethoden, die in Deutschland voraussichtlich zu einem Methodenwechsel hin zu einem registergestützten Zensus führen wird. Im Vorfeld wurde Ende 2001 ein Zensusstest durchgeführt, mit dem die neue Methodik einer Überprüfung unterzogen werden sollte; der Ergebnisbericht hierzu wurde Ende 2003 dem Bundesinnenministerium vom Statistischen Bundesamt vorgelegt. Dieser Artikel soll insbesondere zur nun anstehenden öffentlichen Diskussion dieser Ergebnisse und der hieraus zu ziehenden Konsequenzen für das kommende Volkszählungsgesetz einen Beitrag leisten.

Wesen und Ziele der Volkszählung

Die Eignung einer jeglichen Volkszählungsmethodik muss stets zielbezogen diskutiert werden. Zu diesem Zweck sollen an dieser Stelle zunächst das Wesen und die Ziele von Volkszählungen rekapituliert werden. Bei einer Volkszählung handelt es sich um eine

- universale, d. h. die gesamte Bevölkerung einbeziehende,
- individuelle, d. h. auf der Erfassung von Einzelpersonen beruhende und
- simultane, d. h. stichtagsbezogene Datenerhebung,
- die periodisch, etwa regelmäßig alle zehn Jahre stattfinden sollte und
- die zu erhebenden Daten in ausreichender Datenqualität zur Verfügung stellt.

Damit werden die folgenden Ziele verfolgt:³

- Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl, nicht zuletzt wegen der hiermit verbundenen rechtlichen Konsequenzen wie den Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, den Zuschnitt von Wahlkreisen, die Größe von Kommunalparlamenten usw.,
- Bereitstellung der für demographische Analysen erforderlichen Daten,
- Bereitstellung kleinräumiger Strukturdaten z. B. zum Bildungsstand, zum Erwerbsverhalten oder zum Berufspendlerverhalten sowie
- Gewinnung von Rahmendaten zur Planung, Durchführung, Fortschreibung, Hochrechnung, Adjustierung und Qualitätsüberprüfung anderer amtlicher und nicht amtlicher Statistiken.

Besondere Nutznießer der Volkszählung sind die Städte und Gemeinden, da nur auf diese Weise kleinräumige Strukturdaten mit ausreichender Genauigkeit zur Verfügung gestellt werden können. Während etwa die Erwerbsquote durch die Ein-Prozent-Stichprobe des Mikrozensus für Deutschland (ca. 800.000 Befragte) mit einem Schätzfehler von weniger als $\pm 0,5$ Prozentpunkten bestimmt werden kann, beträgt dieser Fehler für eine Großstadt von 800.000 Einwohnern (8.000 Befragte) bereits nahezu \pm fünf Prozentpunkte. Für kleinere Gemeinden oder Gemeideteile ist dieser Fehler noch wesentlich größer.

³ Vgl. Grohmann (1999: 26) sowie Degen und Lorscheid (²2002: 128).

Der Bedeutung dieses Datenbedarfs trägt auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 15. Dezember 1983 Rechnung.⁴ Die Urteilsbegründung

- gesteht dem Bürger basierend auf Art. 2 (1) in Verbindung mit Art. 1 GG ein Grundrecht auf „informationelle Selbstbestimmung“ zu, das nur im überwiegenden Allgemeininteresse einschränkbar ist,
- anerkennt jedoch die Bedeutung statistischer Erhebungen im Allgemeinen wie auch der Volkszählung im Besonderen für das Allgemeininteresse,
- bekräftigt das Statistikgeheimnis,
- verlangt die Abschottung der Statistik gegenüber dem Verwaltungsvollzug, nicht aber gegenüber der Wissenschaft,
- akzeptiert (bis auf eine Ausnahme) das Erhebungsprogramm der Volkszählung,
- bestätigt grundsätzlich die Vereinbarkeit der Auskunftspflicht mit dem Grundgesetz und
- verlangt für die Zukunft die Suche nach „milderer Methoden“.

Registergestützte Zählung im Bundes- und Ländermodell

In den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts begann auf Grund der Erfahrungen mit den vorangegangenen Volkszählungen (zu hohe Kosten und mangelnde Akzeptanz) die Suche nach Alternativen zur herkömmlichen primärstatistischen Zählung durch Zähler. Im Jahr 1995 legte die hierzu gebildete gemeinsame Arbeitsgruppe des Statistischen Bundesamtes und der statistischen Ämter der Länder ihren Ergebnisbericht vor, in dem zwölf verschiedene Modelle (primärstatistische Vollerhebungsmodelle, primärstatistische Stichprobenmodelle und kombinierte Register-/Stichprobenmodelle) einander gegenübergestellt wurden.⁵ Im Weiteren konzentrierten sich die Überlegungen dann auf die Verwendung eines registergestützten Modells in Verbindung mit zusätzlichen Stichproben. Allerdings ließ sich ein solcher Methodenwechsel bei der Zensusaufnahme nicht in kurzer Zeit bewerkstelligen, so dass um das Jahr 2000 in Deutschland – entgegen internationaler Verabredungen – keine Zählung durchgeführt wurde. An EUROSTAT und das Statistische Amt der Vereinten Nationen wurden damals lediglich einige Ergebnisse des Mikrozensus weitergeleitet.

Erschwerend wirkte sich auf den Übergangsprozess aus, dass der Bund auf der einen und die Länder und Kommunen auf der anderen Seite lange Zeit unterschiedliche Varianten eines registergestützten Zensus favorisierten. Vom Statistischen Bundesamt wurde das so genannte Bundesmodell präsentiert, dessen wesentliche Merkmale in Abbildung 1 wiedergegeben sind.⁶ Hierbei sollten die demographischen Grunddaten den amtlichen Meldeeregistern und die Daten zur Erwerbstätigkeit mehreren weiteren Registern (Register der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, Arbeitslosenregister u. a.) entnommen werden, während die Erwerbstätigkeitsdaten der Selbständigen und weitere ergänzende Merkmale (z. B. zum Bildungsstand) lediglich auf Basis der Mikrozensusstichprobe ermittelt werden sollten.

⁴ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1983).

⁵ Vgl. Grohmann (1999: 30f.).

⁶ Vgl. Siedt (1999).

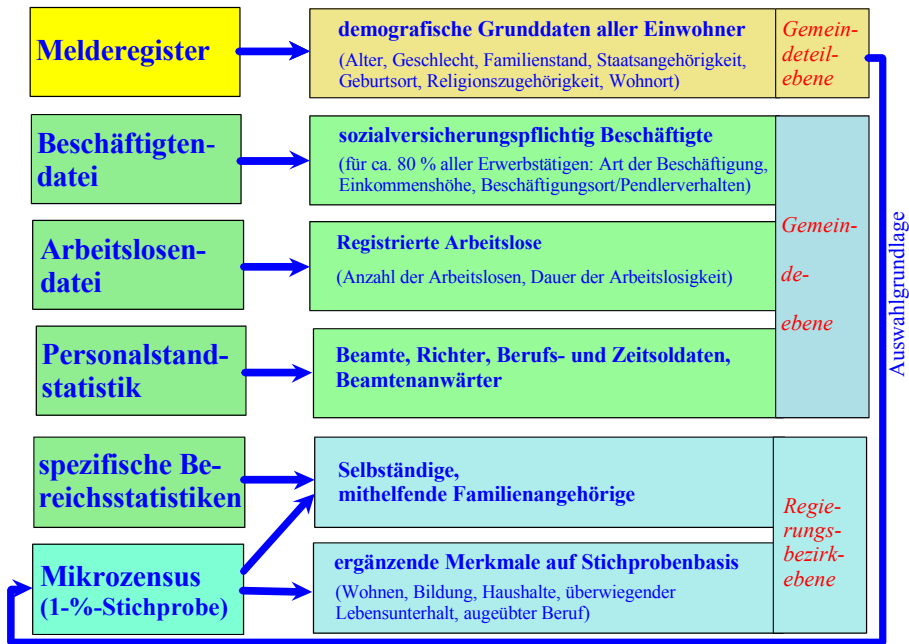


Abb. 1: Das Bundesmodell (vgl. auch Siedt 1999:41).

Das Bundesmodell, dessen Durchführungskosten auf rund 18 Mio. € geschätzt wurden, wies jedoch die folgenden Nachteile auf:

- Weil für zahlreiche Merkmale auf den Mikrozensus zurückgegriffen werden muss, stehen hierfür keine kleinräumigen, verlässlichen Ergebnisse zur Verfügung. Verlässliche Ergebnisse lassen sich erst ab der Regierungsbezirksebene gewinnen.
- Die unterschiedlichen Quellen (Melderegister, sonstige Register, Mikrozensus) werden nicht miteinander verknüpft, sondern getrennt voneinander ausgewertet. Die gemeinsame Verteilung aller Erhebungsmerkmale ist daher lediglich auf Basis des Mikrozensus ermittelbar. Auswertungen zum Zusammenhang mehrerer Merkmale sind deshalb nur auf überregionaler Ebene möglich.
- Da die Register nicht miteinander verknüpft werden, fallen zwischen ihnen bestehende Unstimmigkeiten nicht auf. Es ist daher damit zu rechnen, dass in diesem Modell eine große Zahl bestehender Fortschreibungsfehler in den neuen Zensus eingehen würden.

Das Bundesmodell stellt somit eine äußerst kostengünstige Lösung dar, die jedoch den Datenbedarf – vor allem seitens der Kommunen – zu großen Teilen nicht befriedigt. Von Ländern und Kommunen wurde daher als Gegenentwurf das so genannte Ländermodell (Abb. 2) präsentiert, mit dem diesen Nachteilen begegnet werden sollte.⁷ Im Grundmodul werden die Daten des Einwohnermelderegisters mit den Ergebnissen einer postali-

⁷ Vgl. Rost (1999).

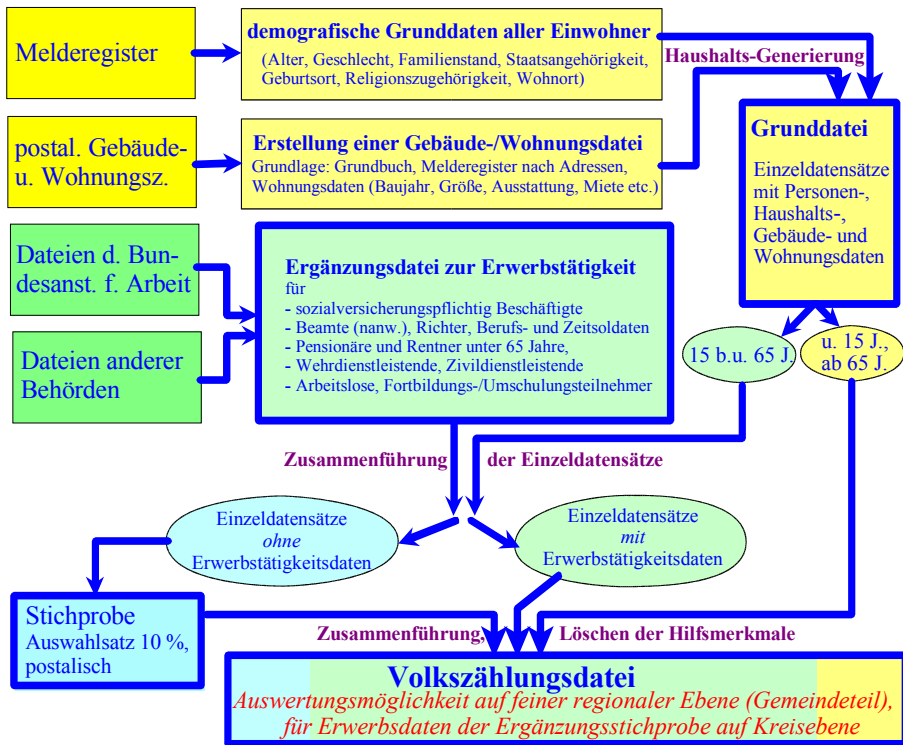


Abb. 2: Das Ländermodell (vgl. auch Rost 1999: 57, 59).

schen Gebäude- und Wohnungszählung zusammengeführt. Auf diese Weise entsteht die Zensusgrunddatei mit Individualdatensätzen, die Personen-, Haushalts-, Wohnungs- und Gebäudedaten enthalten. Aus diesen Daten werden die Personen im erwerbsfähigen Alter ausgesondert (15 bis unter 65 Jahre). Deren Daten werden anschließend mit den vorhandenen Registern zur Erwerbstätigkeit zusammengeführt; d. h., an die Grunddatei werden aus diesen Registern die Erwerbstätigkeitsdaten angefügt. Für die Personen im erwerbsfähigen Alter, für die sich in den Registern keine Erwerbstätigkeitsdaten finden, werden diese Daten im Rahmen einer postalischen Stichprobe mit zehnprozentigem Auswahlatz erhoben, ebenso wie Angaben zur Bildung und zu sonstigen nicht in den Registern erfassten Merkmalen.

Tabelle 1 zeigt das im Vergleich zum Bundesmodell wesentlich umfassendere Datenspektrum des Ländermodells. Für demographische Merkmale, Merkmale der Wohnraumversorgung und Erwerbstätigkeitsmerkmale der überwiegenden Bevölkerung liefert das Bundesmodell bis zur Gemeindeteilebene verlässliche Ergebnisse. Für die übrigen Erwerbstätigen sind die Ergebnisse mindestens auf Kreisebene von ausreichender Qualität. Diese größere Datenqualität ist allerdings mit wesentlich höheren Kosten verbunden, wie Abbildung 3 verdeutlicht. Während das Bundesmodell eine – hinsichtlich Umfang und

Datenspektrum von Bundes- und Ländermodell										
Merkmale	Bundesmodell					Ländermodell				
	L	R	K	G	T	L	R	K	G	T
Bevölkerungsstand und -struktur	3	3	3	3	3					
Gebäude (Alter, Nutzungsart)										
Wohnungen (Räume, Fläche, Ausstattung)	4	4								
Haushalte (Größe und Struktur)	4	4								
• Wohnraumversorgung	4	4								
• Erwerbsbeteiligung	4	4								
sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	5	5	5	5						
Beamte, Richter, Soldaten usw.	5	5	5	5						
Pendlerdaten für abhängig Beschäftigte	5	5	5	5						
Arbeitslose	5	5	5	5						
Selbständige	4	4				1	1	1	2	
mithelfende Familienangehörige	4	4				1	1	1	2	
sonstige Erwerbspersonen (15 bis 65 Jahre)	4	4				1	1	1	2	

Erläuterungen:	L = Land	1 = Zehn-Prozent-Stichprobe
vom Zensus gelieferte Daten	R = Regierungsbezirk	2 = für Großstädte, sonst Kreis
vom Zensus teilweise geliefert	K = Kreis	3 = mit Über- und Untererfassungen
vorhandene Quellen bzw. Statistiken	G = Gemeinde	4 = aus Mikrozensus
vorhandene Quellen m. Verknüpfung	T = Gemeindeteil	5 = nicht Hauptwohnung zugeordnet

Tabelle 1: Datenspektrum von Bundes- und Ländermodell im Vergleich (vgl. Rost 1999: 62).

Qualität des Datenmaterials wenig überzeugende – Zählung ‚zum Nulltarif‘ darstellt, reduziert das Ländermodell die Kosten im Vergleich zum traditionellen Zensus um etwa 80 Prozent. Dabei entfallen von den Kosten des Ländermodells fast zwei Drittel auf die Gebäude- und Wohnungszählung. Sofern diese Zählung zum Aufbau eines Gebäude- und Wohnungsregisters genutzt wird, würde dieser Teil der Kosten bei späteren Zensen wegfallen.

Spezielle Probleme der Registerzensen

Die Qualität registergestützter Zensen hängt davon ab, wie gut die Qualität der vorhandenen Register ist bzw. ob sich diese durch gezielte Maßnahmen verbessern lässt. Die Beurteilung der Registerqualität im Vorfeld eines registergestützten Zensus ist allerdings schwierig, weil keine Vergleichsdaten zwischen Registerinhalten und der Wirklichkeit zur Verfügung stehen. Möglich ist es allenfalls, die Volkszählung 1987 heranzuziehen und die

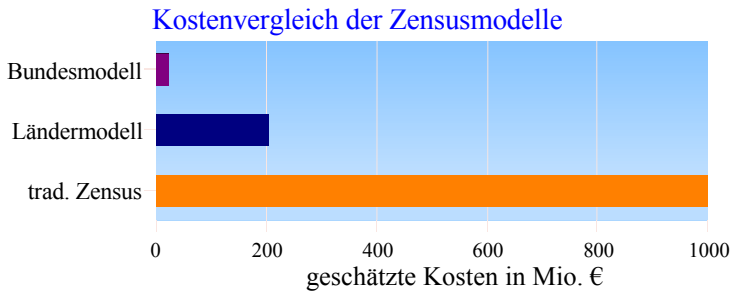


Abb. 3: Voraussichtliche Kosten der Zensusmodelle im Vergleich.

Melderegisterbestände mit der Fortschreibung der Ergebnisse der letzten Volkszählung zu vergleichen. In einer entsprechenden Untersuchung konnte auf Basis der Daten von 1996/1997 Folgendes festgestellt werden:⁸

- Rund 6,5 Prozent der Gemeinden in Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt weisen einen Fortschreibungsüberhang von drei Prozent und mehr auf, umgekehrt aber auch 7,8 Prozent dieser Gemeinden einen Registerüberhang von drei Prozent und mehr. Hochgerechnet auf das Bundesgebiet entspricht das jeweils etwa einer Mio. Personen Über- und Untererfassung, die sich in der Summe zwar nahezu ausgleichen, kleinräumig aber zu erheblichen Abweichungen der Einwohnerzahlen führen.
- Bezogen auf die ausländischen Einwohner wiesen 54,3 Prozent der Gemeinden in Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen einen Fortschreibungsüberhang von fünf Prozent und mehr auf, aber nur 12,6 Prozent einen Registerüberhang von fünf Prozent und mehr. Hochgerechnet auf das Bundesgebiet erhält man hier 650.000 bzw. 450.000 Personen, die per Saldo 400.000 Ausländer mehr in der Fortschreibung als in den Melderegistern ausmachen.
- In Bezug auf die Altersstruktur, die nur für Gemeinden in Nordrhein-Westfalen untersucht wurde, erhält man in der Fortschreibung einen Überhang für die Altersjahrgänge bis 1927 und ab 1968, während für die dazwischenliegenden Jahrgänge ein Registerüberhang besteht. Hochgerechnet auf das Bundesgebiet ergibt sich daraus ein Unterschied in der Altersstruktur von rund 750.000 Personen.

Hieraus lässt sich schließen, dass die Abweichungen, die 1987 zwischen den Melderegistern und den Volkszählungsergebnissen bestanden, zum großen Teil auch heute noch vorhanden sind, da auf Grund des Volkszählungsurteils kein Melderegisterabgleich durchgeführt werden durfte. Da zwischenzeitlich weitere Fehler hinzugekommen sind, die sich in beiden Zahlen niederschlagen, weisen sowohl die Fortschreibung der Volkszählung als auch die Melderegisterauswertungen Abweichungen von der Realität auf, die unter Umständen erheblich größer sind als die Differenzen zwischen ihnen. Welche der beiden Zahlen der Realität näher kommt, lässt sich nicht ohne weiteres vorhersagen und nur mit Hilfe einer Testerhebung klären.

⁸ Vgl. hierzu Eppmann (1999).

Es muss damit gerechnet werden, dass die oben beschriebenen Unstimmigkeiten zwischen Volkszählungsfortschreibung und Registerbeständen nur die Spitze des Eisbergs sind. Aus diesem Grund wurden zahlreiche ‚Ertüchtigungsmaßnahmen‘ für die Melderegister vorgeschlagen, um ihre Brauchbarkeit für eine Zensusauswertung zu verbessern.⁹ So sollen die Melderegister im Zusammenhang mit Wahlen, Lohnsteuerkartenzustellung, Pass- und Personalausweisausstellung, Wehrerfassung usw. konsequent aktualisiert, das Rückmeldeverfahren zwischen Zuzugs- und Wegzugsgemeinden bei Umzügen verbessert und die Meldedaten bestimmter Gruppen (wie Nebenwohnsitzler und Ausländer) gezielt überprüft werden. Darüber hinaus soll bei ihrer Erstellung die Volkszählungsdatei um Doppelerfassungen bereinigt werden.

Weitere Maßnahmen sind nur im Rahmen des Ländermodells möglich,¹⁰ nämlich die gezielte Überprüfung von Gebäudeleerständen und die Bereinigung von Unstimmigkeiten, die sich zwischen den Melderegistern und den Registern zur Erwerbstätigkeit ergeben (beispielsweise auch durch doppelte Erfassung bei Mehrfacharbeitsverhältnissen).

Ein spezielles Problem der registergestützten Zensen ist die Tatsache, dass deren statistische Einheit auf Grund internationaler Vorgaben eigentlich der ‚Haushalt‘ (definiert als gemeinsam wohnende und wirtschaftende Personengemeinschaft) sein sollte, die Register jedoch auf Einzelpersonen bezogene Daten enthalten. Diesem Problem versucht man mit der so genannten Haushaltsgenerierung zu begegnen. Hierbei werden Melderegisterdatensätze mit der gleichen Adresse zu einem Haushalt zusammengefasst, wenn die Personen entweder miteinander ‚verzeigert‘ sind (d. h. miteinander verheiratet sind oder in einem Kindschaftsverhältnis zueinander stehen) oder andere Indizien (Namensübereinstimmung, gleicher Einzugsstermin oder gleiche frühere Anschrift) hierzu Anlass geben. Dieses Verfahren bereitet vor allem in großen Gebäuden Schwierigkeiten; sehr unsicher zu erkennen sind insbesondere die so genannten ‚wilden Ehen‘, also Lebensgemeinschaften ohne Trauschein. Die Zusammenfassung zu Haushalten erfolgt ohne Berücksichtigung der Zahl vorhandener Wohnungen, was in der Regel zu einer Überschätzung der Haushaltsanzahl führen wird.

Auch im Zusammenhang mit der Haushaltsgenerierung erweist sich das Ländermodell als vorteilhaft. Durch die Verknüpfung der Melderegisterdaten mit der Gebäude- und Wohnungsdatei ist es möglich, die Personen mit gleicher Anschrift auf die dort vorhandenen Wohnungen aufzuteilen, wobei wiederum Verzeigerung und sonstige Indizien herangezogen werden. Die auf diese Weise erzeugten Haushalte stimmen zumindest in ihrer Anzahl mit der Anzahl der jeweils vorhandenen Wohnungen überein. Zu beachten ist allerdings, dass die so erzeugten Haushalte nach dem Kriterium ‚gemeinsam wohnend‘ definiert sind, ohne der Erfordernis des gemeinsamen Wirtschaftens Beachtung zu schenken. Vor allem in großen Häusern wird es sich auch hier nicht vermeiden lassen, dass zahlreiche der gebildeten Haushalte ‚Phantomhaushalte‘ sind, die mit den vor Ort gegebenen realen Verhältnissen nichts zu tun haben.

⁹ Vgl. Siedt (1999: 42f.).

¹⁰ Vgl. Rost (1999: 58-60).

Der Zensustest im Jahr 2001

Die Erfahrungen anderer Länder mit registergestützten Zensen lassen sich nur sehr eingeschränkt heranziehen, wenn man die Qualität registergestützter Zensen für Deutschland beurteilen will. In Deutschland herrschen zum Teil besondere, mit anderen Ländern nicht vergleichbare Bedingungen. So ist etwa die in den skandinavischen Ländern übliche Führung einer einheitlichen, die Zusammenführung von Registern wesentlich erleichternde Personenkenntung¹¹ für Deutschland im Rahmen des Volkszählungsurteils vom Bundesverfassungsgericht abgelehnt worden.¹² Auch der Aufbau eines speziellen Statistikregisters, wie er vom Statistischen Zentralbüro der Niederlande (CBS) durchgeführt wird,¹³ scheitert am deutschen Datenschutzrecht.

Aufschlüsse über die Qualität eines registergestützten Zensus in Deutschland lassen sich nur gewinnen, indem man praktische Erfahrungen in einem Modellversuch sammelt. Zu diesem Zweck verabschiedete der Deutsche Bundestag im August 2001 das so genannte ‚Zensustestgesetz‘, mit dem die Durchführung einer Testerhebung zum Stichtag 5. Dezember 2001 angeordnet wurde. Um die Aussagekraft der Melderegister festzustellen, wurden in 555 zufällig ausgewählten Gemeinden (etwa vier Prozent der Gemeinden Deutschlands) die Bewohner ausgewählter Gebäude von Interviewern zu ihrer Person befragt. Die Befragungsergebnisse wurden in den Statistischen Landesämtern mit den aus Melderegistern übermittelten Daten verglichen.

Der Zeitplan sah vor, etwa 18 Monate nach dem Zensustest die Auswertung der Testerhebung abzuschließen. Tatsächlich stellte das Statistische Bundesamt im Dezember 2003 einen internen Bericht an das Bundesinnenministerium fertig, in dem die wesentlichen Erkenntnisse des Zensustests zusammengefasst sind. Mittlerweile wurden – noch vor einer Beratung auf der Innenministerkonferenz im Juli 2004 – erste Ergebnisse veröffentlicht.¹⁴ Als wesentliche Resultate des Zensustests lassen sich die folgenden festhalten:

- Die ‚Karteileichenrate‘, d. h. der Anteil der in den Melderegistern enthaltenen Fälle, denen keine reale Person an diesem Wohnort entspricht, liegt bundesweit bei 4,1 Prozent. Bereinigt man die Melderegister um Mehrfachfälle und temporäre Karteileichen (Fälle, die noch bis zum 31. März 2002 rückwirkend umgemeldet wurden), reduziert sich die Karteileichenrate auf 2,3 Prozent.
- Die ‚Fehlbestandsrate‘, d. h. die bei der Primärerhebung vorgefundenen Personen, die im Melderegister nicht enthalten sind, beträgt 1,7 Prozent. Sie lässt sich durch die für die Reduzierung der Karteileichenrate verwendeten Verfahren nicht wesentlich verringern.
- Karteileichen- und Fehlbestandsrate sind stark von der Gemeindegröße abhängig: Je größer die Gemeinde, desto größer sind die relativen Fehler (Tabelle 2).
- Das postalische Erhebungsverfahren hat sich für die Gebäude- und Wohnungszählung als im Wesentlichen geeignet erwiesen. Für fünf Prozent der Stichprobengebäude wurden von Gebäudeeigentümern oder -verwaltern keine Wohnungsdaten geliefert, vor allem in Gebäuden mit Eigentumswohnungen, wo auskunftspflichtige Verwalter keine

¹¹ Vgl. etwa für Norwegen: Longa *et al.* (1998).

¹² Vgl. Bundesverfassungsgericht (1983: Gründe C.III, 1.c)bb)).

¹³ Vgl. Vliegen und van der Laan (1999: 20ff.).

¹⁴ Vgl. Braun (2004: 5ff.).

	insgesamt	Gemeindegrößenklassen (Einwohner in 1.000)			
		unter 10	10 bis unter 50	50 bis unter 800	800 und mehr
Karteileichenrate	4,1	2,8	3,5	4,9	7,6
Karteileichenrate ohne temporäre Karteileichen	2,9	2,0	2,5	3,4	6,0
Karteileichenrate, weiterhin bereinigt um Mehrfachfälle	2,3	1,4	1,9	2,8	5,4
Fehlbestandsrate	1,7	1,3	1,3	2,1	3,0

Tabelle 2: Fehlerraten des Zensusstests nach Gemeindegrößenklassen (in Prozent; vgl. Braun 2004: 5).

oder nur unvollständige Angaben machen konnten. Hier war eine zusätzliche Eigentümerbefragung erforderlich. Insgesamt zeigte sich, dass die postalische Befragung der Verwalter und Eigentümer hinreichend verlässliche Daten zur Wohnraumbelegung liefern kann.

- Die Haushaltsgenerierung erzeugt im Wesentlichen dieselben Haushaltsstrukturen wie die Primärerhebung (Tabelle 3). Die Zahl der Haushalte insgesamt liegt gemäß der Haushaltsgenerierung um 0,7 Prozent niedriger als nach dem Befragungsergebnis. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass bei der Haushaltsgenerierung zu viele Einpersonenhaushalte, vor allem aber zu viele Haushalte mit mehr als vier Personen gebildet werden. Die anderen Haushaltsgrößen sind entsprechend unterrepräsentiert. Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse sind weiter gehende Forschungen zur Verbesserung der Methodik der Haushaltsgenerierung anzuraten.
- Der Zensusstest untersuchte lediglich die Dateien der Bundesagentur für Arbeit auf ihre Zensustauglichkeit, und zwar die der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, der Arbeitslosen und der Teilnehmer an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen. Dabei konnten durchschnittlich rund zehn Prozent der Personen aus den Dateien der Bundesanstalt für Arbeit nicht in den Melderegistern gefunden werden. Hier kann vermutet werden, dass dies hauptsächlich an der geringeren Aktualität der Daten der Bundesagentur liegt. Es besteht allerdings die Aussicht, dass sich ein Großteil dieser nicht in den Melderegistern enthaltenen Fälle wird finden lassen, wenn in einem bundesweiten Zensus ein Abgleich mit den bundesweiten Melderegisterdaten möglich ist.

Insgesamt können die Ergebnisse des Zensusstests als durchaus ermutigend bezeichnet werden. Es empfiehlt sich allerdings, insbesondere die Qualität der Melderegister zu verbessern. Die Datenqualität ist vor allem im großstädtischen Bereich unbefriedigend. Für eine Großstadt als Ganzes wäre dies nicht so problematisch, da hier auch der Mikrozensus hinreichend genaue Resultate liefert. Auf Stadtteilebene, wo man auf die Registerzensusdaten angewiesen ist, muss allerdings damit gerechnet werden, dass der Zensus nur Daten minderer Qualität wird liefern können.

	insgesamt	Haushaltsgröße (Personenzahl)				
		1	2	3	4	5
Haushaltsgenerierung (in 1.000)	27.728	8.782	9.458	4.326	3.624	1.538
Haushaltsbefragung (in 1.000)	27.923	8.743	9.662	4.354	3.681	1.483
absolute Abweichung (in 1.000)	-195	+39	-204	-28	-51	+55
relative Abweichung (in Prozent)	-0,70	+0,45	-2,11	-0,64	-1,55	+3,71

Tabelle 3: Vergleich von Haushaltsgenerierung und Haushaltsbefragung (vgl. Braun 2004: 8).

Zeitplan bis zur Realisierung eines registergestützten Zensus

Die Innenministerkonferenz soll im Juli 2004 erstmals über die Ergebnisse des Zensusstests beraten. Erst danach sollen in größerem Umfang Ergebnisse veröffentlicht werden, um eine Diskussion hierüber in Gesellschaft und Politik zu ermöglichen. Unter günstigen Umständen ergibt sich damit folgender voraussichtlicher Zeitplan bis zur Realisierung eines registergestützten Zensus:¹⁵

- 2004/2005: Veröffentlichung der Ergebnisse des Zensusstests und öffentliche Diskussion;
- 2005/2006: Gesetzgebungsverfahren und organisatorische Vorbereitung des Zensus;
- 2007/2008: Durchführung des registergestützten Zensus (einschließlich Ergänzungsstichproben);
- 2009/2010: Auswertung des Zensus und Veröffentlichung der Ergebnisse.

Der oben beschriebene Zeitplan ist als eher optimistisch anzusehen, da sich noch Verzögerungen ergeben können, insbesondere aus folgenden Gründen:

- Weiter gehende Überlegungen zur Verbesserung des Erhebungsmodells, insbesondere zur Ertüchtigung der Register, erweisen sich als zeitaufwändiger als derzeit (Sommer 2004) absehbar.
- Auf Grund politischer Umstände treten Verzögerungen im Gesetzgebungsverfahren auf.
- Gegen das Gesetz zur Anordnung des neuen, registergestützten Zensus wird beim Bundesverfassungsgericht eine Normenkontrollklage angestrengt.

Insbesondere zum letzten Punkt lassen sich auch vor der Veröffentlichung umfassender Zensusstest-Ergebnisse Aussagen machen, die kein allzu optimistisches Bild auf die Einhaltbarkeit des Zeitplans werfen. So schrieb das Bundesverfassungsgericht bereits 1983 in seiner Begründung zum damaligen Volkszählungsurteil:

Die Übernahme vorhandener Daten aus vorhandenen Dateien [. . .] ist keine zulässige Alternative. Denn die Nutzung von Daten [. . .] würde voraussetzen, daß [. . .] Maßnahmen getroffen werden, die es erlauben, Daten bezogen auf bestimmte Personen [. . .] zusammenzuführen. Eine solche Maßnahme wäre [. . .] die Einführung eines einheitlichen, für alle Register und Dateien geltenden Personenkennzeichens. Dies wäre aber gerade ein entscheidender Schritt, den Bürger in seiner

¹⁵ Vgl. auch Krug (2002: 339).

ganzen Persönlichkeit zu registrieren. Die Verknüpfung vorhandener Dateien wäre demnach auch nicht das mildere Mittel.¹⁶

Wie bereits erwähnt, ist für Deutschland auf Grund dieses Urteils die Einführung einer Personenkennziffer ausgeschlossen. Darüber hinaus wird insgesamt in einer sekundärstatistischen Zusammenführung der Daten verschiedener Register im Vergleich zur Primärerhebung durch Zähler kein milderes Mittel in Bezug auf die informationelle Selbstbestimmung der Bürger gesehen.

Unter günstigen Bedingungen wird es damit möglich sein, im Rahmen der nächsten turnusmäßigen EU-Zensen 2010/2011 den registergestützten Zensus in Deutschland stattfinden zu lassen.¹⁷ Dies beinhaltet eine zeitliche Manövriermasse von zwei bis drei Jahren, die genutzt werden kann, um eventuelle Schwierigkeiten im Gesetzgebungsprozess aufzufangen oder um weitere Verfeinerungen der Methodik zu erproben und Ertüchtigungsmaßnahmen für die Register auf den Weg zu bringen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass viele derartige Maßnahmen bereits vor Ingangsetzen des Gesetzgebungsprozesses abgeschlossen sein müssen. Man kann also die in einem glatt durchlaufenen Gesetzgebungsprozess eingesparte Zeit kaum nutzen, um weitere methodische Verbesserungen vorzunehmen.

Bezüglich der Verbesserung der Registerqualität ist zu berücksichtigen, dass das Verfassungsgericht im Volkszählungsurteil die Abschottung der Statistik gegenüber dem Verwaltungsvollzug angeordnet hat. Vor diesem Hintergrund sind alle Ertüchtigungsmaßnahmen für die Register zu beurteilen. Unstimmigkeiten, die außerhalb des normalen Verwaltungsvollzugs erst bei der Zusammenführung der Registerdaten zu Statistikzwecken auffallen, dürfen in den Registern nicht korrigiert werden und bleiben in diesen somit dauerhaft erhalten. Zu suchen ist damit nach Methoden, die den Zustand der Melderegister bereits von vornherein verbessern, indem mögliche Fehlerquellen bei der An- und Abmeldung von Personen beseitigt werden.

Fazit

Es ist nach dem Sachstand im Sommer 2004 davon auszugehen, dass um das Jahr 2010 in Deutschland wieder eine Volkszählung stattfinden wird, 23 Jahre nach der letzten in Westdeutschland und 29 Jahre nach der letzten in der ehemaligen DDR. Bei diesem ersten gesamtdeutschen Zensus nach 1945 wird ein Methodenwechsel hin zu einem registergestützten Zensus stattfinden. Hierfür sprechen neben den wesentlich geringeren Kosten mutmaßlich geringere Akzeptanzprobleme und eine schnellere Verfügbarkeit der Daten.

Die Datenqualität dieses registergestützten Zensus wird sich genauer abschätzen lassen, wenn umfassendere Veröffentlichungen zu den Ergebnissen des Zensusstests vorliegen. Es ist allerdings damit zu rechnen, dass die Datenqualität schlechter als bei einer Primärerhebung sein wird, da sich Fehler in den Registern weiter kumulieren. Dies wäre bei einer erneuten Primärerhebung nicht der Fall, da hier die Fehlermarge im Wesentlichen von der Sorgfalt der Durchführung und der Antwortbereitschaft der zu Befragenden abhängt.

Die Abwägung zwischen größerer Genauigkeit und geringeren Kosten ist letztlich eine politische Entscheidung, die vor dem Hintergrund leerer öffentlicher Kassen zu fällen ist.

¹⁶ Bundesverfassungsgericht (1983: Gründe C.III, 1.c)bb).

¹⁷ Vgl. Braun (2004: 10).

Mit der Vorentscheidung durch den zitierten Bundestagsbeschluss deutet alles darauf hin, dass die endgültige Entscheidung unter dem Primat der allgemeinen Sparpolitik gefällt werden wird und ungeachtet möglicher Mängel in der Datenqualität für einen registergestützten Zensus ausfallen wird.

Literatur

- BRAUN, Ralph. „Zensustest 2001. Ergebnisse der Testerhebungen und Ausblick auf ein zukünftiges Zensusmodell“, *Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg* 5 (2004), 3-10.
- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT. *BVerfGE* 65,1 – *Volkszählung*. Karlsruhe 1983.
- DEGEN, Horst und Peter LORSCHIED. *Statistik-Lehrbuch*. München ²2002.
- EPPMANN, Helmut. „Die Einwohnerregister als Basis der ‚amtlichen‘ Einwohnerzahlen“, in: Heinz GROHMANN, Heinz SAHNER und Rolf WIEGERT (Hrsg.). *Volkszählung 2001: Von der traditionellen Volkszählung zum Registerzensus*. Göttingen 1999, 65-84.
- GROHMANN, Heinz. „Zur Planung eines Zensus in Deutschland“, in: Heinz GROHMANN, Heinz SAHNER und Rolf WIEGERT (Hrsg.). *Volkszählung 2001: Von der traditionellen Volkszählung zum Registerzensus*. Göttingen 1999, 25-33.
- VON DER LIPPE, Peter. „Die politische Rolle der amtlichen Statistik in der ehemaligen DDR“, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 215 (1996), 641-674.
- LONGA, Svein, Ib THOMSEN und Paul Inge SEVEREIDE. „Reducing Costs of Censuses in Norway Through Use of Administrative Registers“, *International Statistical Review* 66 (1998), 223-234.
- KRUG, Walter. „Strategien zur Deutschen Volkszählung unter Beachtung internationaler Erfahrungen“, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 222 (2002), 337-345.
- ROST, Reinhard. „Ein Zensus auf der Grundlage einer Registerauswertung: das Ländermodell“, in: Heinz GROHMANN, Heinz SAHNER und Rolf WIEGERT (Hrsg.). *Volkszählung 2001: Von der traditionellen Volkszählung zum Registerzensus*. Göttingen 1999, 51-63.
- SCHEUCH, Erwin. „Volkszählung in einer modernen Gesellschaft“, in: Heinz GROHMANN, Heinz SAHNER und Rolf WIEGERT (Hrsg.). *Volkszählung 2001: Von der traditionellen Volkszählung zum Registerzensus*. Göttingen 1999, 141-160.
- SIEDT, Hans Gerd. „Ein Zensus auf der Grundlage einer Registerauswertung: das Bundesmodell“, in: Heinz GROHMANN, Heinz SAHNER und Rolf WIEGERT (Hrsg.). *Volkszählung 2001: Von der traditionellen Volkszählung zum Registerzensus*. Göttingen 1999, 35-49.
- VLIEGEN, Mathieu und Paul VAN DER LAAN: „Der ‚Zensus‘ in den Niederlanden: eine Intergration von Register- und Stichprobendaten“, in: Heinz GROHMANN, Heinz SAHNER und Rolf WIEGERT (Hrsg.). *Volkszählung 2001: Von der traditionellen Volkszählung zum Registerzensus*. Göttingen 1999, 15-23.