

Der registergestützte Zensus - eine neue Art der Volkszählung

In den alten Bundesländern ist seit 1987 und in den neuen seit 1981 keine Volkszählung - eine Generalinventur der Bevölkerung - mehr durchgeführt worden. 1995 fand in den neuen Ländern eine Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ) statt. In Anbetracht der umfassenden und sehr schnellen Veränderungen der letzten mehr als 10 Jahre in Deutschland kein wünschenswerter Zustand. Nach langer Diskussion der Wege, Zeiten und mehrfachen inhaltlichen Veränderungen ist die Erprobung eines neuen Weges zur Volkszählung in ein Gesetz gekleidet geworden. Eine wichtige Entscheidung. Die Zeit der Diskussionen ist zu Ende, praktische Schritte und zwar synchron in allen Bundesländern und im Statistischen Bundesamt werden in einem engen Zeitrahmen folgen. Anschließend wird die statistische Welt eine Facette mehr haben. Vielen Fragen müssen umfassend beantwortet werden.

1 Zensustestgesetz in Kraft

1.1 Anforderungen an die moderne amtliche Statistik

„In den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften wird die Statistik einmal als Datenlieferant und einmal als Dateninterpret wahr genommen. Während die erste Rolle in Zukunft an Bedeutung eher zunehmen wird, scheint sich die Statistik als Dateninterpret von den Bedürfnissen der Sachwissenschaften zunehmend abzukoppeln.“¹

Darüber ließe sich trefflich streiten. Wir wollen zwar eine Informationsgesellschaft sein - informiert aber ist die Gesellschaft noch lange nicht. Der Datenfriedhof wächst weiter. Deshalb:

„Verantwortungsvolle Regierungsführung muss sich auf zuverlässige Informationen stützen. Zwar produziert die moderne Informationsgesellschaft Daten im Überfluss. Die Herausforderung liegt jedoch darin, der Politik relevante Informationen in die Hand zu geben.“²

Die Regierenden brauchen die Statistik als:

- Planungs- und Entscheidungsgrundlage,
- Instrument zur Problemerkennung und
- Bemessungsgrundlage für finanzielle Leistungen.

In Umkehrung brauchen die Regierten die Statistik zur Kontrolle der von ihnen Gewählten.

Daraus abgeleitet ergeben sich Anforderungen an die amtliche Statistik. Sie muss:

- zuverlässig,
- zeitnah,
- flexibel zu den Fragestellungen der Zeit und
- international vergleichbar sein.

Weiterhin soll sie:

- rationell arbeiten,
- die Befragten gering belasten und
- die Auskünfte vertraulich behandeln.

1.2 Das Zensustest-Gesetz

1.2.1 Entwicklung

Am 27.7.2001 wurde der Entwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus (Zensusvorbereitungsgesetz) mit der Unterschrift des Bundespräsidenten zum Gesetz. Es heißt jetzt laut Artikel 1: Gesetz zur Erprobung eines registergestützten Zensus (Zensustestgesetz - ZensTeG) und ist im Bundesgesetzblatt Teil I vom 2.8.2001 Nr. 40 Seite 1882 veröffentlicht.

Die Grundidee: Ein registergestützter Zensus - das ist eine Volkszählung mit Hilfe vorhandener Daten - soll in Deutschland künftig die herkömmliche körperliche Zählung ersetzen.

Damit ist nach einer langen Zeit fachlicher und parlamentarischer Diskussion die organisatorische Vorbereitung der neuen Volkszählung³ in seine entscheidende Phase getre-

¹ W. Kärmer, Statistik in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Allgemeines Statistisches Archiv 85, S. 187-199

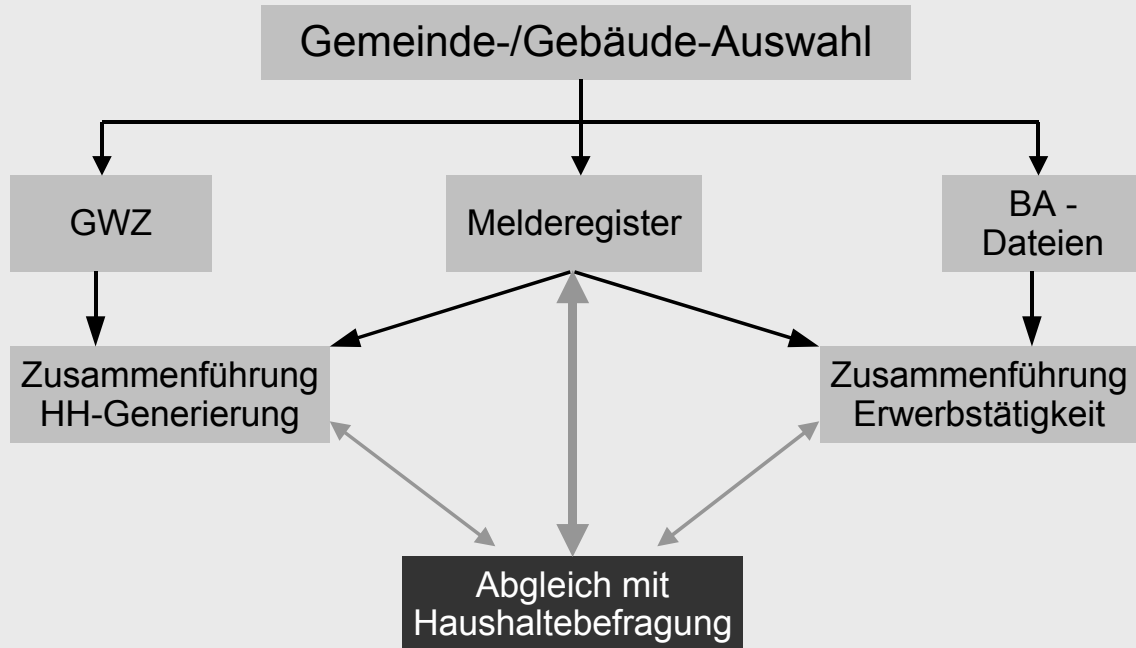
² Brigitte Zypris, Politik und Statistik, Allgemeines Statistisches Archiv 85, S. 141-150

³ Manfred Fest, Möglichkeiten des Einstieges Deutschlands in einen registergestützten Zensus LDS Brandenburg Daten + Analysen 4/1999 S.11-13



Der registergestützte Zensus

Test-Modell für einen registergestützten Zensus



Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik

ten. Neben den skandinavischen Ländern, die diese Erhebungsmethode bereits anwenden, ist die Bundesrepublik damit eines der wenigen Länder, welches die breit ausgetretenen Volkszählungs-Pfade verlässt. Das passiert zum einen aus Akzeptanzgründen. Eine Vollerhebung, wie zum Beispiel kürzlich in der Türkei - Sonntags haben alle Bewohner „Stubenarrest“ und werden durchgezählt - würde von großen Teilen der deutschen Bevölkerung nicht akzeptiert werden. Zum anderen ist eine körperliche Zählung sehr teuer. Im Informationszeitalter bietet sich die stärkere Nutzung der bei den verschiedenen Landes und Bundesbehörden vorhandenen Register für die Zwecke der amtlichen Statistik an.

1.2.2 Inhalt

Das größte Problem ist dabei, dass die bei den verschiedenen Behörden vorhandenen Register für die Belange der jeweiligen Behörde geführt werden. Die statistischen Belange werden nicht in ausreichendem Maße in der erforderlichen Qualität und Quantität berücksichtigt, sie müssen im nachhinein generiert - d. h. erzeugt - werden.

Deshalb sind vor der generellen Einführung dieser neuen Volkszählungs-Methode zunächst umfangreiche Tests und Erhebungen durchzuführen. Dabei sollen die vorhandenen

Daten stichprobenartig auf ihre Statistikauglichkeit geprüft, die Datenübertragung- und Verarbeitung erprobt und der Vergleich zu einer klassischen Zählung gezogen werden. Dies ist jetzt durch Gesetz angeordnet worden. Der Abgleich mit den Befragungen ist dabei der Kern des Tests, der bei der folgenden registergestützten Zählung natürlich entfällt.

Die Statistischen Ämter der Länder und das Statistische Bundesamt haben dazu ein Modell⁴ entwickelt. Darin sollen vorhandene Daten aus den Meldeämtern, von der Bundesanstalt für Arbeit und einer postalischen Befragung der Gebäudeeigentümer genutzt werden.

Insgesamt wird mit drei Stichproben gearbeitet.

1. **Mehrfachfallprüfung:** Zur Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl einer Gemeinde - eine wichtige Größe für die finanzielle Ausstattung - wird eine Geburtstags-Stichprobe durchgeführt. Diese wird mit einer Erhebung der Gesamtzahl der gemeldeten Perso-

⁴ Dr. M. Fürnrohr, B. Rimmelsberger, Testuntersuchungen zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus, Monatsheft des Statistischen Landesamtes Saarland, 4/2001 S. 3-9



Das Testverfahren

Vorgesehene Stichproben

Stichprobe „Mehrfachfallprüfung“

- Ermittlung der Zahl der Mehrfachfälle
- Verfahrenstest Datenübermittlung Meldebehörden – Landesämter
- Entwicklung von Verfahren zur Korrektur von Mehrfachfällen

Stichprobe „Registertest“

- Ermittlung der Zahl der Karteileichen und Fehlbestände
- Untersuchung der Merkmalsqualität der Melderegister

Unterstichprobe „Verfahrenstest“

- Test einer postalischen Gebäude/Wohnraumzählung
- Weiterentwicklung der Zusammenführung/Haushaltgenerierung
- Entwicklung von Verfahren der statistischen Qualitätskontrolle im Rahmen der Zusammenführung /Haushaltgenerierung
- Entwicklung von Verfahren zur Zusammenführung von Melderegisterdaten mit Daten der BA, Qualitätsuntersuchungen der BA Dateien

Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik

nen als Grundlage der Bevölkerungszahl kombiniert. Betroffen sind die Melderegisterdaten von ca. 1,2 Prozent der Brandenburger, also etwa 31 000, darunter ca. 10 000 mit unvollständigem Geburtsdatum.

2. **Registertest:** Um die Statistikauglichkeit der Melderegister zu prüfen, werden die Daten aus einer zweiten Stichprobe des Melderegisters mit einer realen Befragung (nach der klassischen Volkszählung) verglichen. Das betrifft in Brandenburg 48 Kommunen mit rund 12 760 Haushalten und fast 30 000 Personen.
3. **Verfahrenstest:** Der Kern des Zensus-tests. Die erzeugten statistischen Haushalte und die Angaben der Wohnungseigentümer werden wiederum mit dem klassischen Verfahren der „Vor Ort-Befragung“ verglichen. Hier werden aus 17 Kommunen Brandenburgs mit 1 010 Gebäuden rund 5 630 Haushalte mit fast 13 000 Personen befragt.

Als „statistischer Stichtag“ ist der 5.12.2001 festgelegt. Eine zweite Datenlieferung zu Vergleichszwecken erfolgt zum 31.3.2002 aus den Meldeämtern. Damit sollen Aufschlüsse zu den zeitlichen Veränderungen, besonders dem Nachlauf im Meldeverhalten, ermittelt werden.

Bei unlogischen Zusammenhängen lässt das Gesetz eine zusätzliche Befragung der betreffenden Person zu, um diese Fehlerquelle auf der Erhebungsseite zukünftig auszuschließen.

Weiterhin wird untersucht, welche im Testgesetz vorgesehenen Liefermerkmale aus den Registern für das endgültige Verfahren wirklich benötigt werden und auf welche verzichtet werden kann. Genauigkeits- und Aufwand-Nutzenuntersuchungen runden den Versuch ab.

1.2.3 Organisation

Neben der Organisation der umfangreichen Datenlieferungen von den Meldeämtern, den Grundsteuerstellen, den Finanzbehörden und der Bundesanstalt für Arbeit, muss der Einsatz von ca. 135 Erhebungsbeauftragten vorbereitet werden. Diese sind zur direkten Haushaltebefragung und teilweisen Aufklärung unplausibler Ergebnisse aus den einzelnen Stichproben eingesetzt. Besonders große Aufmerksamkeit muss sicherlich dem Problem der unterschiedlichen Datenformate der liefernden Stellen, die mit sehr unterschiedlicher Rechen- und Programmtechnik ausgerüstet sind, gewidmet werden.

Der LDS Brandenburg hat bei der Programmierung und den umfangreichen Tests der Haushaltegenerierung einige wichtige Aufgaben zusätzlich zum „normalen Zensustest“ übernommen. Die Vorbereitung des Ersteinsatzes, der Erprobung und der Optimierung dieser Programme wird große schwer vorauszusehende Anstrengungen erfordern.

Bei den drei in der Stichprobe des Verfahrenstests enthaltenen kreisfreien Städten (Frankfurt(Oder), Cottbus und Potsdam) werden die Erhebungsbeauftragten mit Laptops ausgerüstet. Dazu ist ein Anpassungsprogramm entwickelt worden. Dieses Verfahren hat sich beim Mikrozensus bewährt und wurde für den Zensustest weiterentwickelt.

Wegen des Testcharakters der Untersuchung ist ein sehr diskontinuierlicher Arbeitsanfall zu erwarten. Besonders wenn die Befragungsergebnisse aus den Fragebögen übernommen werden müssen. Der als „Grundlast“ bis Mitte 2003 anfallende personelle Aufwand wird durch die Weitergabe der Aufgaben bewerkstelligt. Zur Personen-, Haushalts- und Wohnungsbefragung - an die Mitarbeiter des Mikrozensus. Den Datenabgleich mit der Bundesanstalt für Arbeit übernehmen die Mitarbeiter des Arbeitsmarktes. Neben zusätzlicher Programmierkapazität werden zeitweilige Umbesetzungen erforderlich werden. Nach ersten Planungen werden etwa 1 300 Tausend DM einschließlich der Arbeiten zur Haushaltegenerierung benötigt, davon sind bisher 900 Tausend DM durch eine Servicevereinbarung gesichert. Sparsames Haushalten ist angesagt.

2 Ziel

2.1 Fragen über Fragen

Es liegt in der Natur eines Tests, dass umfangreichere Erhebungen, als sie für das endgültige Prozedere erforderlich sind, durchgeführt werden. Die entscheidenden Fragen, die mit diesem Test beantwortet werden müssen lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

☐ Zur Genauigkeit und zum Aufwand-Nutzen:

- Wie ist in etwa das Verhältnis von den aufgewandten Kosten zur erreichten und eventuell erwünschten Genauigkeit in den unterschiedlichen räumlichen Gliederungen? Welches ist die kleinste von der Genauigkeit noch vertretbare räumliche Einheit? Das schließt eine Diskussion der gewünschten und realisierten Genauigkeiten ein.
- Mit welcher Genauigkeit und bis zu welcher räumlichen Gliederung lassen sich die Daten zu den Haushalten, Familien und Gebäuden ermitteln?

- Sind die vorhandenen Daten ausreichend genau analog einer klassischen Volkszählung? Welche Verbesserungen sind mit welchem Aufwand möglich?

☐ Zu den statistischen Grundlagen:

- Welche zusätzlichen Anforderungen müssen an die vorhandenen Register gestellt werden, damit diese die Anforderungen der Statistik erfüllen können? Welche eigenen Dateien bzw. Register muss die Statistik aufbauen oder sollten an anderer Stelle eingerichtet werden, welche kann sie nutzen?
- Lassen sich durch mathematische Verfahren aus den gegenwärtig vorhandenen Dateien für die Belange der amtlichen Statistik Zusammenhänge mit ausreichender Genauigkeit und kleinräumiger Gliederung erzeugen? Das betrifft besonders die amtlichen Einwohnerzahlen und statistisch wichtige Familien- und Haushaltsdaten.
- Ist eine postalische Gebäude- und Wohnungszählung bei den Wohnungseigentümern oder eine Befragung der Bewohner sinnvoll?
- In welcher zeitlichen Folge und in welchem Umfang sollen die Zensen der neuen Art durchgeführt werden? Wie ist ihre Einbindung in die vorhandenen Erhebungen - Mikrozensus u. a. periodische Erfassungen? Welche statistischen Sicherungen und Prüfungen sind erforderlich?
- Wie ist die Vergleichbarkeit mit den anderen Staaten der EU, die noch die klassische Volkszählung anwenden, zu sichern? Wie wird in Deutschland eine neue valide Basis für die Bevölkerungsfortschreibung gesichert?

☐ Zu den organisatorischen Veränderungen:

- Welche technischen und organisatorischen Voraussetzungen müssen auf der datenliefernden und der -empfangenden Seite vorhanden sein oder geschaffen werden?
- Welche Anforderungen (inhaltlich, zeitlich, Menge und Qualität) sind an die Datenbereitstellung und die Datenübermittlung zu stellen und auf welche kann unter welchen Bedingungen verzichtet werden?

2.2 Versuch der Beantwortung

Der Abschlussbericht des registergestützten Zensusstestes wird nach jetzigen Planungen etwa im September 2003 vorliegen können. Danach könnte der registergestützte Zensus, sofern der Deutsche Bundestag auch das dafür erforderliche Gesetz beschließt, in der 15. Wahlperiode durchgeführt werden.

An den „Zensus-Test“ werden sich aus diesem Grund die Vorbereitungen zum „Zensus neuer Art“ direkt anschließen müssen. Wie es bei neuen Lösungen meist ist, wird sich - zumindest in den ersten Jahren - eine beständige Weiterentwicklung erforderlich machen.

3 Resümee

Alle an diesem anspruchsvollen neuen Verfahren der amtlichen Statistik Beteiligten sind sich einig: Mit diesem Schritt wird im Informationszeitalter eine neue Form der amtlichen statistischen Erhebung erprobt. Sie muss, wenn sie erfolgreich sein will, die im Punkt 1 genannten Forderungen erfüllen - besser übertreffen. Wenn der Test erfolgreich verlaufen sollte, wird dieses Beispiel die amtliche Statistik stark beflügeln. Den Nutzen werden alle Bürger des Landes haben.

Petra Herzog, Dr. Jürgen Hübner

Beschreibung der sozialen Lage in Europa 2001

Dies ist die **zweite Ausgabe** des Jahresberichts über die soziale Lage Europas, mit dessen Hilfe sich die sozialen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten verfolgen lassen.



Die Veröffentlichung bietet **eine umfassende Betrachtung der demographischen Entwicklungen und der sozialen Bindungen** als Hintergrund für sozialpolitische Maßnahmen und stellt Verbindungen zu anderen Jahresberichten der Kommission, etwa über Beschäftigung, Sozialschutz, Arbeitsbeziehungen und Chancengleichheit in Europa her.

Aus dem Inhalt:

Abschnitt I : Soziale Trends und sozialpolitische Maßnahmen

- 1.1 Die wichtigsten sozialen Trends
- 1.2 Sozialer Zusammenhalt
- 1.3 Schlussfolgerung

Abschnitt II : Die wichtigsten sozialen Entwicklungen

- 2.1 Bevölkerungstrends und zugehörige Themen
- 2.2 Lebensbedingungen
- 2.3 Einkommensverteilung
- 2.4 Vertrauen in die Gesellschaft und soziale Beteiligung

Abschnitt III : Sozialpolitische Themen (enthält einige harmonisierte Sozialindikatoren)

Bestellungen an:

Statistisches Bundesamt

i-Punkt Berlin/ Eurostat Data Shop
 Otto-Braun-Straße 70/72
 10178 Berlin



Telefax: (0 18 88) 644 94 30



E-Mail: datashop@destatis.de