

Eberhard Frank

## Zur Testerhebung des Zensus 200X

Seit mit dem Jahr 2000 wieder ein Zeitpunkt herangerückt ist, für das die Vereinten Nationen weltweit einen Zensus empfohlen haben, und das Statistische Amt der Europäischen Union (EUROSTAT) im November 1997 Leitlinien für ein gemeinschaftliches Programm der Volks- und Wohnungszählungen 2001 verabschiedet hat, werden in Deutschland unterschiedliche Positionen zum Ob und Wie diskutiert. Die EU selbst lässt offen, welche Methode von den einzelnen Mitgliedstaaten angewendet wird, um ihren Datenbedarf zu decken. Ein Blick in die benachbarten EU-Staaten zeigt, dass die EU-Empfehlungen auf methodisch unterschiedliche Art und Weise umgesetzt werden. Eine Reihe von Mitgliedstaaten, darunter Frankreich und Großbritannien, bereiten eine traditionelle Volkszählung vor. Eine Gruppe weiterer EU-Staaten, darunter Dänemark, Finnland und die Niederlande, werden den Zensus auf die Auswertung von Verwaltungsregistern stützen (vgl. Grohmann, 1999, S.135). Einen Überblick über die Methodenwahl und den geplanten Durchführungszeitraum gibt Übersicht 1.

Für die Bundesrepublik Deutschland konnte bislang nicht entschieden werden, wie vorzugehen ist. So entstand ein Dilemma. Einerseits wurde durch Kabinettsbeschluss ein traditioneller Zensus ausgeschlossen (vgl. Wiegert, 1999, S. 241), andererseits konnte bislang ein zwischen Bundes- und Landesstatistik und der Kommunalstatistik abgestimmtes Alternativmodell nicht erarbeitet werden (vgl. Frank, 1998, S. 212). Für die statistischen Fachleute ist dies nicht verwunderlich. Der Übergang von einer Volkszählung herkömmlicher Art zu einem registergestützten, ggf. durch Stichprobenerhebungen ergänzten Zensus stellt nämlich eine Herausforderung dar, die mit Risiken verbunden ist. Vorbereitende methodische Test- und Qualitätsuntersuchungen sind dazu nötig. Diese wurden bislang nicht erarbeitet. Deshalb sind viele Fragen zu den alternativen Erhebungstechniken noch unbeantwortet und bedürfen intensiver Untersuchungen.

Die Deutsche Statistische Gesellschaft hat deshalb auf der Statistischen Woche 1998 in der Hansestadt Lübeck durch Resolution (Wilrich, 1999, S. 224) einen speziellen Arbeitskreis eingerichtet, um sich in verstärktem Maße an den Forschungen zu beteiligen. Wesentliche kommunale Vorstellungen wurden in einem Gemeinsamen Papier vom Vorstand des Bayerischen Städtetags und des Städtetags Baden-Württemberg entwickelt und in die Diskussion eingeführt (vgl. Trutzel, 1999, S. 5 ff). Auch hat der Statistische Ausschuss des Deutschen Städtetages eine „Arbeitsgruppe Volkszählung“ eingesetzt, um kommunale Positionen zu akzentuieren.

In dieser Situation wurde entschieden, die EU-Empfehlung für den aktuellen Gemeinschaftsweiten Zensus 2001 durch

Lieferung der erforderlichen Daten aus vorhandenen Verwaltungsunterlagen und statistischen Datenbeständen zu erfüllen (vgl. Frank, 1999, S. 228). Die Möglichkeiten eines künftigen Übergangs von einer primärstatistischen Vollerhebung zu einem registergestützten Zensus soll durch Qualitäts- und Verfahrensuntersuchungen abgesichert werden, deren Ergebnisse freilich nicht vorhergesehen werden können.

Die Leiter der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder beschlossen auf der Konferenz vom 09./10. November 1999, dass der gemeinsame Weg zum künftigen Zensus solche Testerhebungen auf gesetzlicher Grundlage erfordert. Die aus der Durchführung des Testprogramms gewonnenen Erkenntnisse sollen eine Grundlage schaffen, um

- die „Statistikauglichkeit“ der Melderegister und anderer Register (z. B. der Bundesanstalt für Arbeit) zu bewerten und
- solche Verfahren zu beurteilen, die der Zusammenführung von Registerdaten mit primärstatistisch gewonnenen Daten dienen.

Insoweit berücksichtigt das Testprogramm Elemente des niederländischen Weges zu einem Paradigmenwechsel. Die geplanten Tests sind ergebnisoffen, zumal in den Niederlanden beim Umstieg auf einen Registerzensus auf Voraussetzungen aufgebaut werden konnte, die in Deutschland derzeit fehlen. Dies betrifft zum Beispiel die Führung einer Personenkennziffer und der Sozialversicherungsnummer sowohl in den Registern als auch in den Unterlagen der amtlichen Statistik (vgl. Vliegen/van der Laan, 1999, S. 257).

Zur inhaltlichen und organisatorischen Vorbereitung solcher Tests und Qualitätsuntersuchungen, die auf gesetzlicher Grundlage durchzuführen sind, wurde eine spezielle Projektorganisation geschaffen. Die Aufgaben wurden auf sieben Projektgruppen (PG) verteilt. Folgende Aufgabengebiete wurden den PG zugewiesen:

- PG 1: Mehrfachfallprüfungen (Datenlieferungen der Gemeinden, primärstatistische Feststellungen, Auswertungsprogramme, Arbeits- und Zeitplan).
- PG 2: Datenlieferungen der Gemeinden/Karteileichen, Fehlbestand (Stichprobenauswahl, Lieferung der Melderegisterdaten, maschinelle Prüfungen, Feststellung von Karteileichen/Fehlbeständen, Arbeits- und Zeitplan).
- PG 3: Haushaltsbefragungen (Vorbereitung der Stichprobe Registertest, Durchführung der Stichprobe Register-

**Stichtag und Methode der „Gemeinschaftsweiten Volks- und Wohnungszählung 2001“ in den Mitgliedstaaten der EU**

Mitgliedstaat	Zeit und Methode der Zählung
Deutschland	Die AG "Gemeinschaftsweiter Zensus 2001" erarbeitet ein Konzept.
Frankreich	März 1999; traditionelle Zählung; Fragebögen sind definitiv; Änderungen nicht mehr möglich.
Italien	Oktober 2001; traditionelle Zählung mit Nutzung von Bevölkerungsregistern.
Belgien	1. März 2001; Methode noch nicht entschieden.
Dänemark	2001; Registerzählung.
Griechenland	2001; traditionelle Zählung; zur Zeit läuft das Genehmigungsverfahren (Präsidialerlass).
Niederlande	2001; Auswertung von Verwaltungsregistern: Stichproben.
Österreich	Geltendes Rahmengesetz schreibt Erhebung zwischen Juli 2000 und Juli 2001 vor; ÖStat geht von Mitte Mai 2001 aus; es wird eine Volkszählung sowie eine Arbeitsstättenzählung stattfinden. Erhebungsmethode: Primärstatistische Erhebung unter Nutzung von Registern. Für 2011 wird eine Umstellung auf eine Registerzählung eingeleitet.
Finnland	2000/2001; Registerauswertung.
Portugal	2001; traditionelle Zählung.
Schweden	Dezember 2001; Registerzählung.
Vereinigtes Königreich	2001; traditionelle Zählung.
Luxemburg	2001; Eindruck vorhandener Daten aus Verwaltungsregister in Fragebogen und Befragung.
Irland	2001; traditionelle Zählung (Irland führt ohnehin alle 5 Jahre eine Volkszählung durch).
Spanien	2001; Arbeitsgruppe erarbeitet zur Zeit Verfahren.

Quelle: Rost, Reinhard, 1999, S. 161

Landeshauptstadt Stuttgart, Statistisches Amt

KOMUNIS

Übersicht 1

test, Durchführung der Stichprobe Verfahrenstest, Ergebniserstellung, Arbeits- und Zeitplan).

- PG 4: Gebäude- und Wohnungszählung (Datenempfang aus PG 2: Adressen der Gebäude, Ermittlung der Gebäudeeigentümer, Durchführung der postalischen Gebäude-

und Wohnungszählung, Zusammenführungen und Auswertungen, Datenlieferung an PG 5, Arbeits- und Zeitplan).

- PG 5: Haushaltegenerierung und Zusammenführung (Datenempfang aus PG 2 bzw. 3 bzw. 4, Zusammenführung

Melderegister und Gebäude- und Wohnungszählung auf Wohnungsebene, statistische Qualitätskontrollen der Melderegister, Auswertungsprogramme, Arbeits- und Zeitplan).

- PG 6: Erwerbsstatistische Register und Zusammenführung ( Datenempfang aus PG 2: Adressen und Gebäude, Datenerhebung bei der Bundesanstalt für Arbeit, Zusammenführungen, Auswertungsprogramme, Untersuchung weiterer erwerbsstatistischer Register, Arbeits- und Zeitplan).

- PG 7: Evaluation der Ergebnisse ( Festlegung von Qualitätskriterien, Feststellung der Qualität für einzelne Erhebungsteile in Abweichung von Ergebnissen der Haushaltsbefragung, Auswertungsvorgaben für Ergebnisse anderer Projektgruppen, Arbeits- und Zeitplan).

In die Projektgruppen 1, 2, 4, 5 und 7 hat der Statistische Ausschuss des Deutschen Städtetages kommunale Vertreter entsandt.

Die von den Projektgruppen zu leistenden Arbeiten fügen sich in den als Übersicht 2 abgebildeten Design-Entwurf der Testerhebungen zum Zensus 200X.

Man erkennt, dass der Integrations- und Koordinationsaufwand zur Vorbereitung und Durchführung dieser Test- und Qualitätsuntersuchungen außerordentlich groß ist. In vielen Bereichen wird Neuland betreten. Dies betrifft sowohl die wechselseitige Verknüpfung von persönlichen Daten aus unterschiedlichen Registern, als auch deren Zusammenführung mit Daten, die durch persönliche Befragung gewonnen wurden. Da hierzu nicht - wie zum Beispiel in den Niederlanden - auf eine Personenkennziffer und die Sozialversicherungsnummer zurückgegriffen werden kann, wird es notwendig sein, diesem Mangel abzuwehren, indem zunächst eine Ersatz-Personenkennziffer kreiert wird. Erst bei Nutzung dieser Ersatz-Personenkennziffer dürften diese technischen Prozesse vollzogen werden können. Ob die zu erzielende Präzision ausreicht, wird zu prüfen sein, wenn Testergebnisse vorliegen.

Für die Kommunalstatistik werden insbesondere die Testergebnisse und Qualitätsuntersuchungen mit Bezugnahme auf die Melderegister von Bedeutung sein. Die Übermittlung der Einzeldaten der Teststatistik an die abgeschotteten kommunalen Statistikstellen ist bislang nicht vorgesehen. Auch nachhaltiger fachlicher kommunaler Einspruch konnte bislang nicht zum Ziel führen. Dieser Mangel kann nunmehr erst im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens aufgegriffen und beseitigt werden. Blicke es bei der geplanten Vorgehensweise (keine Rückübermittlung an Städte mit abgeschotteter Statistikstelle), würden zwar Berlin, Hamburg und Bremen als Stadtstaaten mit Statistischen Landesämtern die Testergebnisse zur Verfügung haben. Sie könnten mithin die erforderlichen Schlussfolgerungen aus den Testergebnissen bzgl. der Qualität ihrer Register direkt und frühzeitig ziehen. Die Städte München, Köln, Frankfurt

a. M., Essen, Dortmund, Düsseldorf und Stuttgart, also jeweils Städte mit einer höheren Einwohnerzahl und damit auch breiteren statistischen Auswahlgrundlage für die Test-erhebung als der kleinste von den Stadtstaaten würden demgegenüber - nach dem heutigen Stand - zunächst leer ausgehen.

Diese Situation ist unbefriedigend, denn die Großstädte wären dann auf nachgehende, eigene Untersuchungen angewiesen. Dafür gibt es derzeit keine spezifische Rechtsgrundlage. Insoweit wird sich an die Testphase der Bundes- und Landesstatistik eine weitere, zeitlich nachgelagerte Testphase der Kommunalstatistik anschließen müssen, damit die operativen Grundlagen zur Registerbereinigung jeweils für die eigene Stadt gefunden werden können. Dadurch könnte der Zeitpunkt für die Durchführung eines künftigen Zensus negativ beeinflusst werden.

Nach den vorliegenden Rahmenplänen sollen die Tests und ein Abschlussbericht zu den Ergebnissen bis zum dritten Quartal 2001 fertiggestellt sein und den parlamentarischen Gremien vorgelegt werden. Der Termin ist allerdings zunächst ein Orientierungsdatum. Ob er einzuhalten ist, hängt auch davon ab, wann die parlamentarischen Beratungen zum Abschluss kommen. Als Termin zur Durchführung der Testerhebung ist derzeit (noch) der Monat März 2001 vorgesehen.

Der inzwischen erreichte Diskussionsstand macht es erforderlich, Fragen danach zu stellen, wie es nach Vorliegen der Testergebnisse und der Qualitätsuntersuchungen weitergehen soll. Die Amtsleiter des Bundes und der Statistischen Landesämter vertreten, mit Blick auf einen künftigen Zensus, unter anderem die Auffassung, dass

- die Durchführung eines künftigen Zensus nur in enger Kooperation mit den Gemeinden möglich ist,
- die Rechtsverbindlichkeit amtlicher Einwohnerzahlen gewährleistet sein muss und
- das Verfahren der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung nach einem künftigen Zensus zu überdenken und die notwendigen rechtlichen Anpassungen rechtzeitig eingeleitet werden müssen.

Hier ergeben sich deutliche prozedurale Berührungspunkte mit Positionen der kommunalen Seite. Insoweit gilt es, im Lichte der neuen Gegebenheiten die kommunalen Erwartungen und Forderungen in ein System einzufügen, das diesen gerecht wird. Deshalb hat der Statistische Ausschuss des Deutschen Städtetages auf seiner Sitzung in Dortmund am 6./7. April 2000 die Arbeitsgruppe Volkszählung durch Beschluss beauftragt, „...zur konstruktiven Begleitung der Diskussion über Testerhebung, Paradigmenwechsel und künftigen Zensus und im Wissen darum, dass ein erfolgreicher Zensus nur bei kommunaler Kooperation gelingen kann, alsbald ein Thesenpapier zur kommunalen Strategie in diesem Statistikbereich zu entwerfen und der Hauptge-

## Design-Entwurf Testerhebungen Zensus 200X

**A**  
**Geburtstagsauswahl Melderegister**  
 (0,9 % Stichprobe)

1. Prüfung Datentransfers Gemeinden/GRZ zu StALÄ
2. Vereinheitlichung Datenformate/ Erstellung bundeseinheitlicher Datensatz
3. Prüfung auf Mehrfachfälle (maschineller Teil)
4. Prüfung auf Mehrfachfälle (Klärung von Zweifelsfällen vor Ort)

**E**  
**Geburtstagsauswahl "BA-Dateien..."**  
 (0,9 % Stichprobe)

1. Bildung eines einzigen erwerbsstatistischen Datensatzes je Person
2. Eignung der BA-Dateien zur externen Kontrolle von Melderegisterdaten

**B**  
**Unterstichprobe "Karteileichen"**

Auswahlsatz: 10 % Deutsche  
 50 % Ausländer

Fallzahlen: 64 000 Deutsche  
 32 000 Ausländer

**C**  
**Unterstichprobe "Fehlbestand"**

Bei jeder 50. Person (Anschrift) gelangt das komplette Gebäude in die Auswahl.

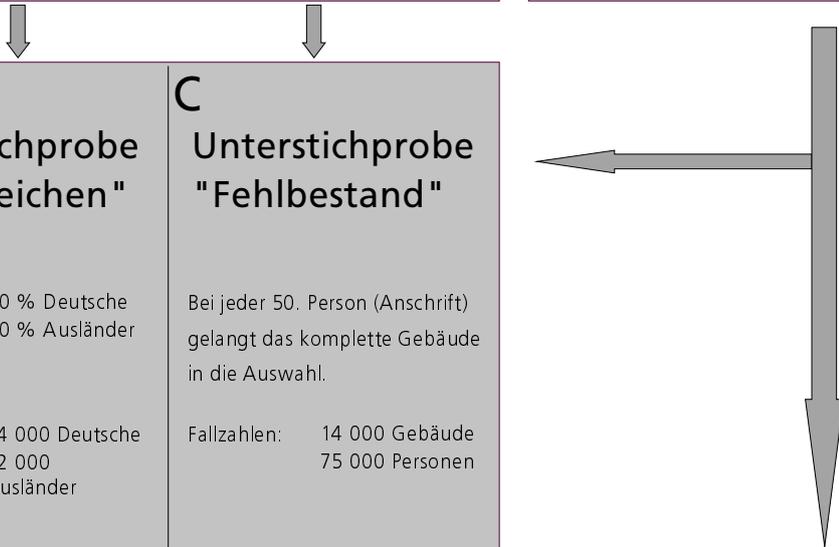
Fallzahlen: 14 000 Gebäude  
 75 000 Personen

**D**  
**Unterstichprobe "GWZ"**

Für die in die Unterstichprobe "Fehlbestand" gelangten Gebäude und Personen werden durchgeführt:

Befragung der Gebäudeeigentümer zu Gebäude- und Wohnungsmerkmalen einschl. Name der Wohnungsinhaber und Zahl der Wohnungen	Haushaltgenerierung einschließlich empirische Überprüfung der Zusammenführung
--	---

**F**  
 Zusammenführung GWZ-/ Melderegister-Dateien mit erwerbsstatistischen Dateien



100

Nach: Statistisches Bundesamt 1999, Arbeitsunterlagen

schäftsstelle des Deutschen Städtetages zur weiteren Verwendung zur Verfügung zu stellen.“

Während methodische und konzeptionelle Fragen im Hinblick auf die Methodenwahl eines künftigen Zensus aus kommunaler Sicht noch präzisiert werden müssen, wurden inhaltliche kommunale Positionen bereits bestimmt. Diese betreffen die Forderung nach Zugang der abgeschotteten Statistikstellen der Städte und Gemeinden zu den Daten des Unternehmensregisters der amtlichen Statistik. Diese Daten könnten quasi als ein Ersatz für die nach den bisherigen Überlegungen bei einem künftigen Zensus entfallende Arbeitsstättenzählung betrachtet werden. Dieses Forderung wurde bereits in der Vergangenheit vorgetragen, freilich bislang ohne Erfolg. Hinzu kommt das Bedürfnis, den Aufbau kommunaler Gebäuderegister auf eine bundesgesetzliche Grundlage zu stellen.

In der 328. Sitzung am 4. April 2000 in Wismar hat das Präsidium des Deutschen Städtetages hierzu folgenden Beschluss gefasst: „Das Präsidium des Deutschen Städtetages bekräftigt erneut die Notwendigkeit, den Städten den Zugang zu den Einzeldaten einer im Rahmen eines zukünftigen Zensus durchzuführenden Gebäude- und Wohnungserhebung - einschließlich der Merkmale Straße und Hausnummer - zu eröffnen. Dieser Zugang ist zum Zweck des Aufbaus und der Fortführung kommunaler Gebäude- und Wohnungsregister in der Verantwortung abgeschotteter kommunaler Statistikstellen dringend erforderlich und eine wesentliche Voraussetzung für ein - auch finanzielles - Engagement der Städte bei der Vorbereitung und Durchführung eines künftigen Zensus. Das Präsidium lehnt mit Entschiedenheit Überlegungen zur Führung derartiger Register durch die Statistischen Ämter der Länder als Eingriff in die kommunale Informationshoheit ab.“

## Literaturverzeichnis:

Frank, Eberhard:

Der für 2001 geplante Bevölkerungszensus - Eine Betrachtung aus kommunaler Sicht -, in: Statistik und Informationsmanagement, Heft 8, 1998, S. 210 - 218.

Frank, Eberhard:

Volkszählung 2001 und kein Ende - oder doch? in: Statistik und Informationsmanagement, Heft 10, 1999, S. 228 - 240.

Grohmann, Heinz:

Zur Planung eines Zensus in Deutschland, in: Tagungsbericht der Statistischen Woche 1998, Hrsg. Verband Deutscher Städtestatistiker (VDSt), Hansestadt Lübeck, 1999, S. 137 - 142.

Rost, Rainer:

Ein Zensus auf der Grundlage einer Registerauswertung: Das Ländermodell, ebenda, S. 158 - 167.

Trutzel, Klaus:

Europaweiter Zensus 2001 - und was macht Deutschland?, in: Statistische Nachrichten der Stadt Nürnberg, Heft 1, 1999, S. 5 - 7.

Vliegen, Mathieu und van der Laan, Paul:

Methodische und zeitliche Aspekte der Umstellung der amtlichen Statistik auf Register am Beispiel der Niederlande, in: Statistik und Informationsmanagement, Heft 10, 1999, S. 256 - 260.

Wiegert, Rolf:

Der Zensus. Zu Tradition und Moderne, in: Statistik und Informationsmanagement, Heft 10, 1999, S. 241 - 255.

Wilrich, Peter-Theodor:

Text eines Beschlusses, in: Tagungsbericht der Statistischen Woche 1998, Hrsg. Verband Deutscher Städtestatistiker (VDSt), Hansestadt Lübeck, 1999, S. 224.