

Statistik und Informationsmanagement Monatshefte

Herausgeber:
Landeshauptstadt Stuttgart
Statistisches Amt



Themen

10/1999

Volkszählung 2001 und kein Ende - oder doch?

Der Zensus - Zu Tradition und Moderne

**Methodische und zeitliche Aspekte der Umstellung
der amtlichen Statistik auf Register am Beispiel
der Niederlande**

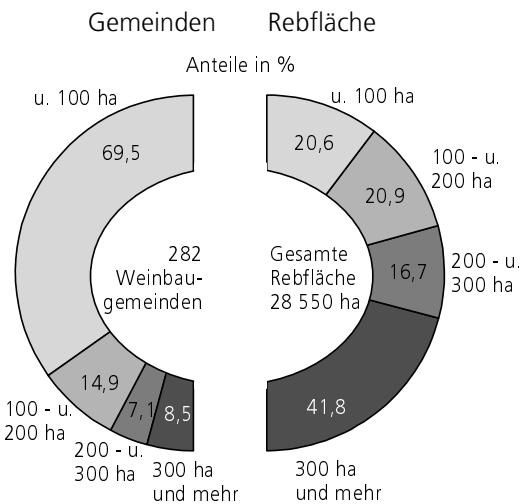
Weinbau in Stuttgart und in Baden-Württemberg

75 Jahre Flughafen Stuttgart - Von der „Schafweide mit
Landemöglichkeit“ zum modernen Verkehrsdienstleister

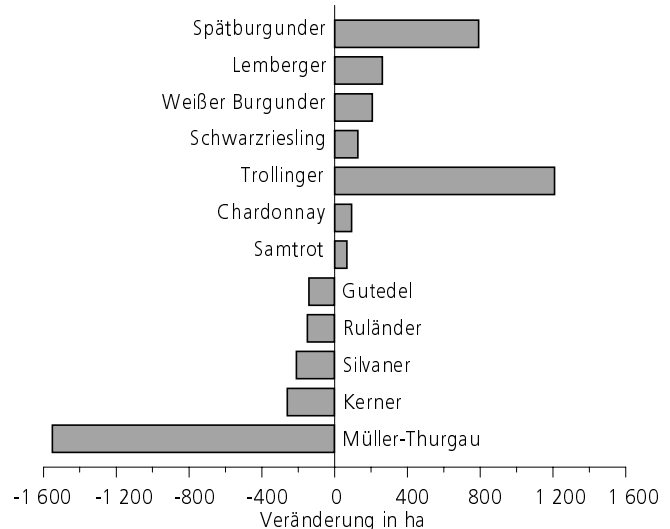


Weinbau in Stuttgart und in Baden-Württemberg

Weinbaugemeinden und ihre Rebfläche in Baden-Württemberg 1998 nach Größenklassen der gesamten Rebfläche



Veränderung der Anbauflächen ausgewählter Rebsorten in Baden-Württemberg 1998 gegenüber 1991



Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

Landeshauptstadt Stuttgart, Statistisches Amt

KOMUNIS

Erläuterungen zur Grafik:

Nach dem mengenmäßig guten Jahrgang 1998 können die heimischen Weinfreunde auch in diesem Jahr auf eine gute Traubenernte hoffen.

Aus der jährlich durchgeführten Rebflächenerhebung ergibt sich u.a., dass

- Baden-Württemberg mit 28 550 ha nach Rheinland-Pfalz (67 200 ha) die zweitgrößte Rebfläche in Deutschland (102 000 ha) besitzt. Alle anderen Anbaugebiete spielen flächenmäßig keine große Rolle.

- in jeder vierten Gemeinde des Landes, nämlich 282, Weinbau betrieben wird, wobei in 24 Gemeinden (8,5 %) fast 42 Prozent der Rebfläche (1998) konzentriert sind.

- im Anbauggebiet Baden die Stadt Vogtsburg (1355 ha) und im württembergischen Anbauggebiet die Stadt Brackenheim (812 ha) die größten Weinbaugemeinden sind.

- Stuttgart mit 413 ha- 269 ha für Rotgewächse, 137 ha für Weißge-

wächse und 7 ha Brache- in Baden-Württemberg in der Rangfolge nach der Größe der Rebfläche auf dem 13. Platz liegt. Gemessen an den Einwohnern könnte man der Landeshauptstadt den Titel der „größten“ Weinbaugemeinde verleihen.

Aus der baden-württembergischen Weinmosternte 1998 konnten 2,7 Millionen Hektoliter Wein bereitet werden, wovon 1,3 Millionen hl auf das Anbauggebiet Württemberg entfielen. Während hier mit 69 Prozent die Rotweinerzeugung dominiert, stehen in Baden die Weißweine (68 %) im Vordergrund. Trotz dieser unterschiedlichen Ausrichtung ist in beiden Anbaugebieten der Ausbau des Rotweinanbaus festzustellen. So fiel seit Anfang der 90-iger Jahre in Baden der Weißweanteil um fast 3 Prozentpunkte und in Württemberg hat der Rotweanteil im gleichen Zeitraum um 9 Prozentpunkte zugelegt. Flächenmäßig bedeutet dies, dass in Baden-Württemberg allein 1998 gegenüber dem Vorjahr die Anbaufläche für Rotgewächse um 420 ha ausgedehnt wurde, dagegen die Fläche für Weißgewächse um 490 ha reduziert worden ist.

Aber nicht nur die Rebfläche, sondern auch das Spektrum der angebauten Sorten verändert sich. Diese Veränderungen gehen vor allem zu Lasten traditioneller Weißgewächse, wie Müller-Thurgau, Kerner und Silvaner. Die Ausnahme bildet der Weißburgunder einschließlich des immer beliebter werdenden Chardonnay, die sogar größere Rebflächenzuwächse verbuchen können. Bei den Rotweinen profitieren von der Rebflächenerweiterung der Spätburgunder und der Lemberger.

Trotz dieser Verschiebungen konzentriert sich der Weinbau in Baden-Württemberg auf fünf Hauptsorten. Mehr als zwei Drittel (70 %) der bestockten Rebfläche entfallen auf Spätburgunder (5320 ha), Müller-Thurgau (5130 ha), Riesling (3950 ha), Trollinger (2550 ha) und Schwarzriesling (1970 ha). Allerdings spielen auch Ruländer (1500 ha), Gutedel (1210 ha) und Lemberger (1040 ha) mit jeweils mehr als 1000 ha Anbaufläche eine bedeutende Rolle und dokumentieren zusammen mit weiteren Sorten, wie Kerner, Silvaner oder Portugieser, die Vielfalt der heimischen Rebenlandschaft.

Wahlen im Internet

Http://www.stuttgart.de, so erreicht man im Internet die offizielle Homepage der Stadtverwaltung der Landeshauptstadt. Ganz allmählich beginnt sich das städtische Internetangebot auszuweiten, und eine besondere Rolle spielen dabei aktuelle Informationen, wie sie ohne Frage Wahlergebnisse im Anschluss an einen Urnengang darstellen. So informierte die Stadt noch in der Nacht des 13. Juni 1999 über den Ausgang der Europawahl in Stuttgart.

Der kommunalen Bedeutung der Wahl des Gemeinderats und der Regionalversammlung des Verbands Region Stuttgart angemessen nahmen die Darstellung der am 24. Ok-

tober 1999 absolvierten Wahlen im Internet einen breiteren Raum ein. Allgemeine und nützliche Informationen zum Wahlrecht und zur Wahlpraxis wurden bereits im Vorfeld in Gestalt eines Wahl-ABCs angeboten, das einem Amtsblatt- Sonderdruck entnommen wurde. Für Unionsbürger wurde ein zusätzlicher elfsprachiger Informationsblock aufgenommen: das „Nice“-Programm - ein Gemeinschaftsprojekt baden-württembergischer Städte und Rechenzentren.

Nach den Wahlen wurden die Wahlergebnisse der Parteien und Wählervereinigungen, der Bewerber und der Sitzverteilung im neuen Gemeinderat und in den Bezirksbeiräten präsentiert.

Thomas Schwarz

Wahlamt in Stuttgart war für die südafrikanische Wahlkommission, die zentrale Briefwahlauszählung im Kur-saal Bad Cannstatt zu beobachten, wo rund 400 Wahlhelfer wohl organisiert und mit Präzision die Briefwahlflut einer Doppelwahl bewältigten. Ausklang und Abschluss stellte die Präsentation der Wahlergebnisse der Wahl der Regionalversammlung im Großen Sitzungssaal dar.

Thomas Schwarz

Ökonomische Effekte kultureller Ereignisse

Ein Schwerpunkt der 52. Sitzung des International Statistical Instituts (ISI) im August 1999 in Helsinki bildete unter der Überschrift „Vergleichende Städtestatistik“ die Kulturstatistik. In ihren Bemühungen, die internationale Vergleichbarkeit von Statistiken zu verbessern, fanden sich Vertreter der UN, des Europäischen Statistischen Amtes (EUROSTAT), der OECD und der Städtestatistik zu dieser Konferenz ein. Dass dabei auch von Stuttgart die Rede war, geht auf einen Vortrag von Eberhard Frank, Leiter des Statistischen Amtes der Landeshauptstadt zurück, der sich mit der Messung von wirtschaftlichen Effekten kultureller Ereignisse befasste.

Im Mittelpunkt des Vortrags standen Lösungsansätze zur Messung ökonomischer Effekte. Studien weisen darauf hin, dass zwar im gesamten kulturellen Sektor, der auch privatwirtschaftlich organisierte Kulturunternehmen umfasst, die Einnahmen höher als die Ausgaben sind. Allerdings unterliegen Steuereinnahmen und parafiscatorische Rückflüsse, auf die der Löwenanteil der Gesamteinnahmen entfällt, ganz überwiegend der Finanzhoheit des Bundes. Im Ergebnis bleibt die lokale Ebene auf sparten- und/oder eventbezogene Nutzenabschätzung angewiesen. Speziell hierzu hat die kommunale Umfrageforschung Konzepte entwickelt. Diese erlauben auch objektivierte qualitative Aussagen. Zugleich bestehen noch eine Reihe offener Fragen und statistischer Probleme, ökonomische Effekte von „Kulturevents“ quantifizierbar zu machen.

Thomas Schwarz

224



Bild: Ausgangsseite der Homepage der Stadtverwaltung der Landeshauptstadt Stuttgart

Südafrikanische Wahlkommission zu Gast

Eine ebenso weit gereiste wie hochrangig besetzte Delegation aus der Republik Südafrika besuchte das Statistische Amt während der letzten Phase der Gemeinderatswahl. Die siebenköpfige Wahlkommission aus Vertretern der verschiedenen Provinzen des Landes (Independent Electoral Commission) bereiste Deutschland, um hier Eindrücke und Erfahrungen beim Aufbau einer Wahlorganisation nach demokratischen Prinzipien zu gewinnen. Der Besuch in Stuttgart konnte hierbei einen praktischen Einblick in die laufenden Wahlarbeiten bei einer Kommunalwahl gewähren.

Ein wichtiges Kapitel der Wahlvorbereitungen stellt das Verfahren der Einreichung von Wahlvorschlägen mit der Bewerberaufstellung, der Vorprüfung und der Zulassung der Listen und Kandidaten dar. Von grundlegender Bedeutung ist auch die Einteilung des Wahlgebietes in Wahlbezirke und die Abwicklung der Briefwahl.

Auf großes Interesse stieß das deutsche Verfahren der Erstellung und Führung des Wählerverzeichnisses, da Südafrika mangels eines Einwohnerregisters ähnliche Wählerregistrierungsprobleme kennt wie etwa die USA.

Ein Höhepunkt des Besuchs beim

75 Jahre Flughafen Stuttgart - Von der „Schafweide mit Landemöglichkeit“ zum modernen Verkehrsdienstleister

Am 15. November 1924 wurde die Luftverkehr Württemberg AG (LUWAG) unter Mithilfe des Staates Württemberg, der Stadt Stuttgart, mehrerer Banken und Industrieunternehmen mit einem Aktienkapital von 700 000 Reichsmark gegründet. Damit wurde der Grundstein für die heutige Flughafen Stuttgart GmbH gelegt.

Die ersten Flugzeuge starteten in Stuttgart aber schon wesentlich früher. Ernst Heinkel, der berühmte deutsche Flugzeugbauer war der Erste, der mit einem von ihm selbst er-

bauten Flugzeug im Juli 1911 vom Cannstatter Wasen abhob. Im Jahr 1919 wurde an gleicher Stelle ein Landeplatz angelegt, von wo der Schorndorfer Paul Strähle ab 1921 regelmäßige Postflüge nach Konstanz und Fürth durchführte. Für die zivile Luftfahrt konnte der Platz aber nicht genutzt werden, deshalb beschloss die LUWAG den bestehenden Militärflugplatz in Böblingen zum zivilen Flughafen auszubauen. Am 26. April 1925 landete das erste Linienflugzeug aus Zürich. Bis zum Ende des Jahres registrierte man in Böblingen 37 605 Fluggäste, die eine der neun direkten Flugverbindungen nach Baden-Baden, Basel, Berlin, Frankfurt, Karlsruhe, Leipzig, Mannheim, München oder Zürich nutzten. Bald merkte man jedoch, dass die

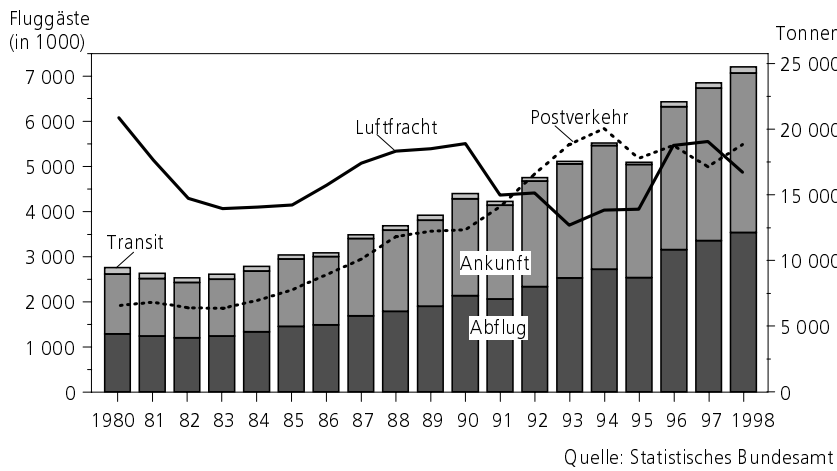
Kapazitäten in Böblingen für einen internationalen Flughafen nicht mehr ausreichten (1935 zählte man schon 184 280 Fluggäste) und fand auf den Fildern südlich von Stuttgart ein geeignetes Gelände.

Am 11. Februar 1939 wurde am neuen Flughafen Stuttgart Richtfest gefeiert. Zur Verfügung stand jedoch nur eine Graspiste. Spötter sprachen damals liebevoll von einer Schafweide mit Landemöglichkeit. Mit Beginn des Zweiten Weltkrieges musste aber schon im September desselben Jahres der Luftverkehr in Stuttgart wieder eingestellt werden. Von 1940 bis 1942 konnte, wenn auch nur eingeschränkt, ein ziviler Flugverkehr durchgeführt werden. 1942 wurde die Graspiste in eine Betonpiste mit



Bild: Blick auf das Vorfeld und Terminal 1 aus Richtung Süden (Bild: Flughafen Stuttgart GmbH)

Fluggäste am Flughafen Stuttgart seit 1980



Landeshauptstadt Stuttgart, Statistisches Amt

KOMUNIS

72 000 Tonnen Fracht (hauptsächlich Maschinenbau- und Autoteile, Textilien oder chemische Erzeugnisse) im Wert von etwa 16 Milliarden DM wurden 1998 am Flughafen umgeschlagen. Knapp 24 Prozent davon (16 700 Tonnen) wurden ausschließlich mit Flugzeugen transportiert, der größte Teil wurde auf Lastwagen verladen. Darüber hinaus wurden noch 18 800 Tonnen Luftpost in aller Herren Länder verschickt. Gelagert wurden diese Waren auf über 6000 Quadratmeter Lager- und Umschlagfläche. Die Planungen für ein neues und größeres Luftfrachtzentrum sind in vollem Gange. Mit der Inbetriebnahme im Jahr 2010 soll die voraussichtliche Kapazität auf etwa 160 000 Tonnen Fracht gesteigert werden können.

226

1425 Metern Länge umgebaut. Nach den Bombenangriffen von 1942 wurde im Jahre 1945 der Wiederaufbau des Flughafens vorangetrieben. Am 3. Oktober 1948 eröffnete die amerikanische Airline Pan American Airways als erste Fluggesellschaft nach dem Zweiten Weltkrieg den planmäßigen zivilen Luftverkehr von und nach Stuttgart.

Nach nur sieben Jahren wurden 1955 schon wieder mehr als 100 000 Passagiere gezählt, 1964 mehr als 500 000, die erste Million im Jahre 1968, und 1972 konnten schon mehr als zwei Millionen Passagiere am Stuttgarter Flughafen abgefertigt werden.

Steigendes Wirtschaftswachstum, Globalisierung vieler Unternehmen und der Drang der Baden-Württemberger nach Urlaub in fernen Ländern veranlassten die LUWAG die Start- und Landepiste im Jahr 1951 auf 1800 Meter, 1961 auf 2505 Meter und schließlich 1995 auf 3345 Meter zu verlängern.

Beim bisher letzten Umbau der Start- und Landebahn 1995 mussten für knapp neun Wochen Einschränkungen im Flugverkehr in Kauf genommen werden, was sich auch in leicht sinkenden Passagierzahlen nieder-

schlug. 1997 konnte der 100-milli-onste Fluggast seit der Wiederaufnahme des zivilen Luftverkehrs in Stuttgart im Jahre 1948 begrüßt werden. Zum ersten Mal wählten im Jahr 1998 mehr als sieben Millionen Menschen Stuttgart als Ankunfts- oder Abflugsort von und nach 115 Flugzielen in 35 Ländern. Damit stand Stuttgart an sechster Stelle in der Reihe der deutschen Flughäfen hinter Frankfurt (43 Millionen Passagiere), München (19 Millionen), Düsseldorf (16 Millionen), Berlin (12 Millionen) und Hamburg mit neun Millionen Fluggästen.

Im Sommerflugplan 1999 werden 2292 Flugbewegungen am Flughafen Stuttgart erwartet. Das sind 4,7 Prozent mehr als im gleichen Zeitraum ein Jahr zuvor. Die Passagierzahlen werden auf mehr als 7,5 Millionen steigen. Eine Sättigungsgrenze ist bislang noch nicht abzusehen. Erst recht nicht, wenn wie geplant im Jahr 2008 der neue ICE-Bahnhof und das „Terminal 3 Neu“ realisiert sind. Bis dahin errechnen die Prognosen ein Passagieraufkommen von 10 bis 12 Millionen.

Eine exportorientierte Wirtschaft, wie sie die Region Stuttgart aufweist, ist zudem auf einen leistungsfähigen Flughafen angewiesen. Über

Heutzutage ist ein moderner Flughafen aber mehr als nur An- und Abflugsort für Personen und Güter. Er wird mehr und mehr zur Einkaufsmeile und zum Ausflugsziel. Als im Mai 1998 eine Concorde der Air France mit einer Ausnahmegenehmigung in Stuttgart landete waren mehr als 20 000 Besucher am Flughafengelände versammelt. Kulturelle Veranstaltungen wie Kunstausstellungen, Terrassenkonzerte, Kinderfeste oder Disconächte bieten ihm eine ganz besondere Note. Elf Gastronomiebetriebe und acht Läden laden zum Verweilen und Einkaufen ein.

Zugleich ist der Flughafen Stuttgart Arbeitgeber für über 6500 Menschen in 250 Unternehmen, die direkt am Flughafen arbeiten und circa 10 000 bis 18 000 Menschen in der Region, die indirekt etwas mit dem Geschehen am Flughafen zu tun haben. Dadurch ist der Flughafen auch ein wichtiger Wirtschaftsfaktor für die ganze Region Stuttgart.

Franz Biekert

Zum Schwerpunktthema in diesem Monatsheft

„Jeder wusste es, doch keiner wollte es ansprechen“: So etwa kann man die Haltung beschreiben, derer man sich in Deutschland in den letzten Jahren bemächtigte, wenn es darum ging, die nächste Volkszählung vorzubereiten.

Gäbe es da nicht die Europäische Union, die Druck gemacht hat und von ihren Mitgliedstaaten aktuelle und verlässliche Daten einfordert, eine notwendige methodische Volkszählungsdiskussion wäre einer Vogel-Strauß-Politik geopfert worden. Nun kann man nicht mehr anders. Daten müssen her, sonst drohen Sanktionen und Nachteile in der Wirtschafts- und Förderpolitik.

Es hat Tradition, dass sich das Statistische Amt der Landeshauptstadt Stuttgart aus der Fachpraxis heraus an der Methodendiskussion zu einem Zensus aus der Sicht und Interessenlage der Städtestatistik beteiligt. Auch bei der nunmehr seit etwa zwei Jahren laufenden aktuellen Zensusdiskussion war es notwendig geworden, in die fachliche Diskussion die Sichtweise und die Interessen der kommunalen Seite einzubringen, um Fehlentwicklungen zu verhindern. Das Ergebnis war ein eigenes Zählungsmodell, das Kommunal-Kompromiss-Modell.

Das vorliegende Monatsheft widmet sich dem aktuellen Stand der VZ-Debatte in Deutschland. Ausgehend von der historischen Entwicklung und der wechselvollen Geschichte des Zensus, national wie international, wird in dem Beitrag von Rolf Wiegert der aktuelle Stand der Vorbereitung der ursprünglich für 2001 geplanten, nunmehr verschobenen Zählung in Deutschland referiert. Einen interessanten Blick über die Grenzen gewähren Mathieu Vliegen und Paul van der Laan, die am Beispiel der Niederlande aufzeigen, wie eine moderne amtliche Statistik durch eine konsequente Nutzung der vorhandenen, auf diesen Zweck hin konzipierten Verwaltungsregister und anderer behördlicher Datenquellen vorbildlich funktionieren kann.

Nur, und das steht im Mittelpunkt des Beitrags von Eberhard Frank, ein Methodenwechsel weg vom klassischen Zählereinsatz vor Ort mit einem bundeseinheitlichen Stichtag hin zu einer Nutzung der Verwaltungsregister kann so in Deutschland nicht von heute auf morgen und nicht ohne eine gründliche Vorbereitung verantwortbar gelingen. Methodische Wege sowohl für eine Übergangszeit als auch für die Zukunft (Zensus 2011) werden aufgezeigt.

Eine breitgestreute, offene Fachdiskussion ist notwendig. Doch letzten Endes geht es um sehr viel mehr als nur um eine neue Volkszählung:

- Es geht um die Leistungsfähigkeit der staatlichen und kommunalen Statistik, um eine methodische Fortentwicklung, die nicht mehr eingeengt sein sollte zwischen einer politisch halbherzigen Unterstützung und eines restriktiven Datenschutzes.
- Es geht darum, die Aktualität, die Kompetenz und die Leistungsfähigkeit der staatlichen und kommunalen Statistik auch im Informationszeitalter zu erhalten.
- Es geht darum, einer sich durch Objektivität, Neutralität und Wissenschaftlichkeit auszeichnenden staatlichen und kommunalen Statistik die Möglichkeit zu geben, sich zukunftsfähig weiterzuentwickeln.

Schon heute nimmt Deutschland bei der Versorgung mit Daten und Informationen im europäischen Vergleich bestenfalls einen Mittelplatz ein. Doch der Abstieg in die „informationelle Amateurliga“ droht, während die als liberal und bürgerrechtlich geltenden skandinavischen Länder und die Niederlande sich längst in der Statistik-Championsleague etabliert haben.

Eberhard Frank¹

Volkszählung 2001 und kein Ende - oder doch?

Diskussion um Bevölkerungszensus hält an

Die Diskussion um den von der EU empfohlenen Bevölkerungszensus 2001 kommt in den Kreisen der bundesdeutschen Fachstatistik nicht zur Ruhe. Ziel der EU ist es, harmonisierte Zählungsergebnisse für einen abgegrenzten Merkmalskatalog zu gewinnen. Zur Art bzw. Methode, wie die Daten zu gewinnen sind, eröffnet die EU-Empfehlung, wegen der unterschiedlichen Zensustraditionen in den einzelnen Mitgliedstaaten, Wahlmöglichkeiten. Zum Beispiel kann der Zensus mit Erhebungsbeauftragten, also „in klassischer Weise“ durchgeführt werden. Möglich ist es auch, auf den Zählereinsatz zu verzichten und, wenn die Voraussetzungen dafür gegeben sind, eine alternative Methode anzuwenden.

Daten für EUROSTAT

Während sich die anderen EU-Staaten um die Gewinnung der Daten für das Europäische Statistische Amt (EUROSTAT) bemühen, wurde von den Fachleuten in der Bundesrepublik Deutschland zunächst ein Disput über die Grundsätze des Was, Wie und Warum entfacht. Wie konnte die amtliche Statistik in eine solche Situation geraten? Um dies zu verstehen muss man die Vorgeschichte kennen.

Auch gilt es zu analysieren, wie die niederländische Ersatzlösung für den Zählerzensus aussieht und welche Voraussetzungen in Deutschland erst noch geschaffen werden müssen, um zum selben Ziel zu gelangen. Aber: Gibt es hierfür ein schlüssiges Konzept? Oder fehlt ein „Masterplan“ zur Bewältigung dieser schwierigen Aufgabe? Der folgende Beitrag will, aus kommunaler Sicht, einen Beitrag zur Diskussion leisten.

Zur Vorgeschichte

Es wurde entschieden, wie es nicht gehen soll

In der Bundesrepublik Deutschland hat die Politik vorab entschieden, wie beim EU-Zensus 2001 **nicht** verfahren wird: Ein „herkömmlicher Zensus mit Zählern“, wie er der Tradition und Erfahrungswirklichkeit entsprochen hätte, darf nicht sein! Die deutschen Fachleute hatten somit nicht den Spielraum, die Methodenwahl unabhängig, „nach den Regeln der Kunst“, zu treffen. Auf diese Situation war die amtliche Statistik nicht vorbereitet. Deshalb fehlten zum Zeitpunkt der politischen Vorab-Entscheidung die unerlässlichen konzeptionellen und fachlichen Vorarbeiten, die einen Methodenwechsel quasi aus dem Stand ermöglicht hätten.

EU-Empfehlung lässt sowohl Zensus mit Zählern als auch Registerzählung zu

Nun war guter Rat teuer. Sorgenvoll mussten die Städte, ohne direkt beteiligt zu sein, zusehen, wie zunächst der Plan verfolgt wurde, im Rahmen des EU-Zensus auf die kommunalen Einwohnerregister zuzugreifen. Die EU-Empfehlung genehmigt diese Methode als Alternative zum Zählerzensus. Obgleich ein Blick auf die Abweichungen der Volkszählungsergebnisse von 1987 von den Melderegistern zeigt, dass die Registermethode derzeit hierfür nicht taugt (dazu unten mehr), wurden zwei konkurrierende Vorschläge unterbreitet, die sie trotzdem anwenden wollten: ein sog. Bundesmodell und ein Ländermodell. Diese stießen auf vielfältige Kritik, insbesondere seitens der Städte. Sie hatten zuvor in ihren Gremien die Entwicklung mit der gebotenen Zurückhaltung beobachtet, aber schließlich mit dem Kommunalen-Kompromiss-Modell (KKM) eine Zensusalternative präsentiert und einen konstruktiven

Ausweg aus der entstandenen Situation gezeigt (Frank, 1998, S. 210 ff.). Die Akteure konnten sich jedoch auf keines von den drei formulierten Zensusmodellen einigen (Wiegert, 1999, S. 250). So wurde der Plan, im Jahr 2001 einen Registerzensus durchzuführen (zunächst einmal), fallen gelassen.

EU-Datenbedarf kann durch Bevölkerungsfortschreibung erfüllt werden

Doch wie kann bei der entstandenen Lage, wenn weder Zähler- noch Registerzensus durchgeführt werden, der Datenbedarf von EUROSTAT befriedigt werden? Den Weg hierzu weist die EU-Empfehlung selbst. Die geforderten Daten über Einwohnerbestand und -struktur können danach alternativ aus Verwaltungsverfahren, wie der in Deutschland von den Statistischen Landesämtern geführten amtlichen Bevölkerungsfortschreibung, entnommen werden. Diese Zahlen sind zwar nicht mängelfrei (dazu unten mehr), doch können insbesondere durch „Falschverbuchung“ entstandene Fehler erkannt und von der betroffenen Kommune sofort im Einspruchsverfahren berichtigt werden. Die nach dieser Methode zum EU-Zensusstichtag festzustellenden amtlichen Einwohnerzahlen werden somit nicht mehr angegriffen und sind insoweit „gerichtsfest“.

Im Kommunalen-Kompromiss-Modell empfohlene Fortschreibungsmethode kurzfristig für Zensus 2001 die rationellste Lösung

Bei der Wahl zwischen dem untauglichen Registermodell und der mangelbehafteten Fortschreibungsmethode, also zwei zur Auswahl stehenden „Übeln“, entschied man sich, wie nach dem Rationalprinzip erwartet werden konnte, für die im KKM empfohlene Fortschreibungsmethode, also das kleinere von beiden. Dieses methodische Vorgehen stellt einen Kompromiss dar. Er stieß, insbesondere bei Städten und Gemeinden, auf breite Zustimmung. Die Zahlen der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung werden als amtliche Bevölkerungszahl akzeptiert. Ihre Nutzung ist, verglichen mit den Alternativen Zähler- oder Registerzensus das mildere Mittel im Sinne der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Aussetzung der Volkszählung 1983. Es wird nicht direkt auf Einzeldaten zurückgegriffen. Fragen des Datenschutzes stellen sich erst gar nicht. Und schließlich werden mit dieser Lösung durch den EU-Zensus 2001 keine zusätzlichen Kosten verursacht. Im politischen Raum wird dies, bei der bekannt angespannten Finanzlage von Bund und Ländern, insbesondere aber der Kommunen, positiv vermerkt.

Beschäftigten- und Arbeitsmarktdaten liegen vor

Schließlich sei erwähnt, dass die weiteren nach der EU-Empfehlung ebenfalls an EUROSTAT zu liefernden Beschäftigten- und Arbeitsmarktdaten ohnehin laufend und in tiefer fachlicher und regionaler Gliederung vorliegen. So zeigt sich: Das amtlich-statistische Datensystem kann derzeit den EU-Datenbedarf mit den vorhandenen Instrumenten befriedigen. Die umfassende Versorgung von Bund und Ländern mit aktuellen Daten in tiefer fachlicher Gliederung bleibt ohnehin, trotz Verzicht auf einen Zähler- oder Registerzensus, gesichert. Sie wird, für EU-, Bundes- und Landes-zwecke vollauf genügend, mit Hilfe der bewährten Mikrozensusstichprobe erreicht.

Zensus wie in den Niederlanden durchführen?

Mittelfristig ist neue Zählungsstrategie erforderlich

Mit der für das Zählungsjahr 2001 gefundenen Lösung ist aber keineswegs überall der „Friede an der Zensusfront“ eingeleitet. Die amtliche Statistik in Deutschland kann zwar ihre Lieferverpflichtung nach der EU-Richtlinie erfüllen. Dennoch soll, indem kurzfristig so gehandelt wird, wie es nun einmal bei den gegebenen Verhältnissen alleine möglich ist, keineswegs eine (endgültige) Methodenentscheidung getroffen sein. Es wird deshalb weiter kontrovers diskutiert, ob und ggf. wie und wann und unter welchen Voraussetzungen die kommunalen Melderegister der staatlichen Statistik als Datenquelle zugeführt werden können, oder ob es nicht doch besser ist, zur Methode des „guten alten Zählerzensus“ zurückzukehren.

Beispiel Niederlande

In diesem Zusammenhang wird gerne auf das Beispiel der Niederlande verwiesen. Wie bekannt ist, hat dort, nach mehrjähriger Übergangszeit, ein registergestütztes Zensusverfahren den zuvor üblichen Zählerzensus ersetzt. Damit wurde ein so genannter „Paradigmenwechsel“ vollzogen. Der Umstieg war von langer Hand gründlich vorbereitet und wurde planvoll, in mehreren Schritten, in Gang gesetzt. Grund-

lage dafür bildeten in den Niederlanden mehrere landesweit zur Anwendung kommende gesetzliche und tatsächliche Regelungen, die zuvor geschaffen worden waren. Diese betrafen sowohl die Verwendung von Personenkennummern im landeseinheitlich durchgeführten Meldewesen als auch die Einführung und Anwendung eines einheitlichen automatisierten Systems zur Registerführung. Erleichternd kommt hinzu, dass in den Niederlanden jede Person **nur in einer** Gemeinde, am Ort des Schwerpunktes der Lebensbeziehung, meldepflichtig ist. Die methodischen und rechtlichen Voraussetzungen wurden in den Niederlanden systematisch aufeinander abgestimmt. Sie schufen, indem sie regelhaft zusammenwirken, erst die zum Paradigmenwechsel erforderliche Qualität, Aktualität und Kontinuität der Registerdaten (vgl. Vliegen et al., 1999, S. 257).

Voraussetzungen für Registerzählung fehlen in Deutschland

Diese spezifischen Voraussetzungen fehlen derzeit in Deutschland - nicht zuletzt auf Grund anderer verwaltungstechnischer Aufgabenstellungen der hiesigen Register. Deshalb weisen die Registerzahlen auch nicht die Eigenschaften auf, die nach der Tradition in Deutschland Grundvoraussetzung für die neben dem statistischen Gebrauch beabsichtigte verwaltungs- und finanzrechtliche Nutzung durch staatliche Behörden sind. Hinzu kommt, dass die letzte generelle Registerüberarbeitung im Rahmen der Volkszählung 1970 stattfand. Damals konnten die Lücken geschlossen werden, weil von den Zählern ermittelte Einwohner, die im Register nicht enthalten waren, von Amts wegen nachzutragen waren, auch war eine Korrektur von sog. „Karteileichen“ möglich.

Zuletzt bei der Volkszählung 1970 war eine Registerkorrektur auf der Zählungsbasis erlaubt

Die Volkszählung 1970 hatte sowohl für die Melderegister die Funktion einer Inventur als auch für die amtliche Bevölkerungsfortschreibung. Beide Statistiksysteme erhielten durch die Volkszählung die nach Zahl und Struktur gleiche Datenbasis. Quantitativer Ausgangspunkt und gemeinsame Basiszahl war dieses „Inventurergebnis“. In den Folgejahren wurden die Einwohnermelderegister und die Fortschreibungsstatistik laufend aktualisiert, indem die natürlichen und räumlichen Bevölkerungsbewegungen Berücksichtigung fanden. Wäre diese laufende Fortschreibung der Bevölkerungsbewegungen in den Registern einerseits und bei der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung der Statistischen Landesämter andererseits jeweils fehlerfrei vollzogen worden, hätten zu bestimmten Stichtagen Ergebnisse auftreten müssen, die vertretbare, zum Beispiel bearbeitungstechnisch bedingte Toleranzgrenzen, nicht überschreiten. Schon kurze Zeit nach der Neubasierung der beiden Statistiksysteme zeigte sich, dass dies nicht der Fall war. Zwischen diesen korrespondierenden Datensystemen traten Abweichungen auf. Was richtig und was falsch war, konnte freilich nicht objektiv entschieden werden.

1987 fand zwar eine (um 7 Jahre verspätete) Zählung statt, ...

Erst mit den Ergebnissen der Volkszählung 1987 lag wieder eine neue Inventur vor. Sie lieferte die in der Zeit zwischen zwei Volkszählungen fehlenden, objektiven Vergleichsdaten für beide Datensysteme. Man sah sofort, dass die Informationen weder in sachlicher noch räumlicher Gliederung übereinstimmten. Die Zahlen der Volkszählung 1987 wiesen zu den Melderegistern erhebliche Differenzen auf, aber auch zur amtlichen Bevölkerungsfortschreibung ergaben sich Abweichungen. In beide Datensysteme hatten sich seit der letzten Neubasierung durch die Volkszählung 1970, die damals 17 Jahre zurücklag, erhebliche Fehler eingeschlichen: Sie erwiesen sich als korrekturbedürftig.

... die Fehler in den Melderegistern aber durften nicht ausgemerzt werden

Die Abweichungen in der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung wurden 1987 nach Zahl und Struktur korrigiert. Ihr wurde durch die Volkszählungsergebnisse eine neue Basis gegeben. Die Fehler in den Melderegistern durften nicht ausgemerzt werden. Weder war es zulässig, Einwohner, die im Register fehlten, von Amts wegen aufzunehmen (wie zuletzt im Jahr 1970), noch aufzugebene, aber nicht abgemeldete Nebenwohnsitze zu löschen. Besonders bitter war, dass Registerlücken, die in vielen Städten beobachtet wurden, bestehen bleiben mussten. Sie haben sich seither noch vergrößert. So fehlen derzeit in Deutschland, wie der Vergleich mit den Niederlanden zeigt, sowohl die tatsächlichen als auch die rechtlichen Regelungen zur Realisierung eines Paradigmenwechsels. Die in den Niederlanden gemachten Erfahrungen sind deshalb auf die deutschen Verhältnisse nicht übertragbar.

Voraussetzungen für Registerzensus erst noch schaffen

Deutschland muss eigenen Weg zu einer Registerzählung finden

Bereits diese elementare Bestandsaufnahme zeigt, dass in der Bundesrepublik Deutschland derzeit kein Paradigmenwechsel als Kopie der „niederländischen Vorlage“ vollzogen werden kann. Wird der Übergang zu einem Registerzensusmodell dennoch angestrebt, gilt es, einen eigenen Weg zu finden. Hierzu muss von den hiesigen Voraussetzungen ausgegangen werden, und es sind die hier vorhandenen Gegebenheiten zu analysieren. Die als notwendig erkannten Änderungen sind dann in das bestehende Gesamtsystem einzupassen. Auch die spezifischen Bedürfnisse der eigenständigen Städtestatik sollten dabei Beachtung finden.

Der Änderungsbedarf ist groß

Der Änderungsbedarf, der einen Paradigmenwechsel erst ermöglicht, betrifft eine Vielzahl politischer Handlungsfelder. Speziell auf die Statistik bezogen sollen aus kommunaler Sicht beispielhaft angesprochen werden: das Verfahren der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung, die kommunalen Melderegister, der Merkmals- und Lieferdatenkatalog eines Zensus und die Frage des Arbeitsschnitts zwischen Kommunen und Staat bei statistischen Totalerhebungen.

- Das Verfahren der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung ist zu überarbeiten.

Amtliche Bevölkerungsfortschreibung muss überarbeitet werden, ...

Zum Stichtag der Volkszählung 1987 war festzustellen, dass die Ergebnisse der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung für die einzelnen Gemeinden nach Zahl und Struktur von den Zählungsergebnissen abwichen. Es zeigten sich Mängel, verursacht durch Fehler der Bevölkerungsfortschreibung, die von den Gemeinden zum Teil nicht erkannt und deshalb im Einspruchsverfahren nicht berichtigt wurden. Solche Differenzen sind in den Jahren zwischen den Volkszählungen aufgetreten. Umfassende wissenschaftliche Untersuchungen, aus denen Hinweise auf die Fehlerursachen hätten abgelesen werden können, wurden nicht erarbeitet und liegen deshalb nicht vor, wohl aber gibt es in der Fortschreibungspraxis gemachte Beobachtungen über Ursachen der Mängel.

... zu fundamental ist das Ergebnis der Bevölkerungsfortschreibung für viele Bereiche des öffentlichen Lebens

Klar ist, dass auch und gerade im Verfahren der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung Schwächen liegen. Es hat weder in der Vergangenheit völlig fehlerfrei gearbeitet, noch können heute Fehler ausgeschlossen werden (Werner, 1999, S. 207). Zwar wirkt sich qualitätssichernd aus, dass die Ergebnisse von den Kommunen laufend geprüft und ggf. im Einspruchsverfahren korrigiert werden. Dieses geschieht besonders sorgfältig, weil die ermittelten amtlichen Einwohnerzahlen den kommunalen Finanzausgleich, also vitale kommunale Interessen, betreffen. Doch genügt diese einzelfallbezogene, von den Kommunen bewirkte Fehlerbereinigung nicht. Verfahrenssystematische Mängel der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung werden dadurch nicht beseitigt. Diese können sich aber genauso wenig aus sich selbst heraus beheben, wie sich Fehlern in den kommunalen Melderegistern ohne weiteres Zutun ausmerzen können. Immerhin sind in der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung zum Volkszählungstichtag alle zahlenmäßigen Differenzen verschwunden, weil ihr die aktuellen Volkszählungsergebnisse als neue Zahlenbasis gegeben wurde: Bei den kommunalen Melderegistern, wo Fehlerkorrekturen dringender nötig gewesen wären, durften sie nicht geschehen.

Bundeseinheitliche Regelung und Standards erforderlich

Eine aus der Praxis allgemein bekannte Fehlerquelle des Fortschreibungsverfahrens tritt bei der räumlichen Bevölkerungsbewegung auf. Ihre Ursache ist, dass bei einem Umzug innerhalb Deutschlands von der Gemeinde A nach B nur der Anmeldebeleg des Einwohners in der Gemeinde B zur statistischen Aufbereitung herangezogen wird. Der Abmeldebeleg aus der Gemeinde A bleibt unberücksichtigt. Nun zeigt die Praxis, dass die Angaben in den An- und Abmeldebelegen teilweise voneinander abweichen. Sind nun die Angaben im Abmeldebeleg richtig, diejenigen im Anmeldebeleg aber falsch, werden in der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung die falschen Angaben verwertet. Hierdurch entstehende Dif-

ferenzen können dann und nur dann beseitigt werden, wenn die wachsame bisherige Wohnsitzgemeinde (Abmeldebeleg) im aufwendigen Einspruchsverfahren eine Berichtigung erwirkt.

Fortschreibungsverfahren auf Stand der Technik bringen

Es sollte angestrebt werden, die Häufigkeit, in der dieser Umweg zur Korrektur der Zahlen gegangen werden muss, zu minimieren. Dies kann geschehen, indem das amtliche Fortschreibungsverfahren den statistischen Erfordernissen angepasst wird. Beim heutigen Stand der Technik sollte deshalb sowohl der Anmeldebeleg als auch das Abmeldeformular verarbeitet werden. Dabei ist es zweckmäßig und leistbar, vor „Verbuchung“ der Meldebelege die korrespondierenden Angaben zu vergleichen. Erkannte Unstimmigkeiten sind dann in Abstimmung mit den betroffenen Gemeinden zu korrigieren. So könnte die laufende Ergebnisprüfung durch die Verfahrensbeteiligten optimiert werden. Die große Zahl gemeindlicher Einsprüche gegen die festgestellten amtlichen Einwohnerzahlen würde sich verkleinern, die Datenqualität der Bevölkerungsstatistik, einer Basiskomponente des amtlichen Statistiksystems, bei vertretbarem Mehraufwand, deutlich verbessern.

Viele Verfahrensverbesserungen ohne Rechtsänderungen möglich

Zur Umsetzung solcher Verfahrensverbesserungen sind keine besonderen rechtlichen Regelungen zu treffen. Dies gilt auch und gerade für die Beseitigung weiterer Fehlerquellen, über die hier nicht berichtet werden soll. Alle Verfahrensumstellungen sollten je für sich methodisch konsistent geplant, ausreichend getestet, als Gesamtsystem vor dem allgemeinen Einsatz in ihrer Wirkungsweise wissenschaftlich verifiziert und praktisch erprobt sein. Vor dem erfolgreichen Abschluss einer ausreichenden Test- und Einführungsphase des neuen Fortschreibungsverfahrens kann die Ablösung des derzeit verwendeten Systems nicht erfolgen.

232

Zuerst Fortschreibungsverfahren korrigieren, dann Zensus durchführen

Mit Blick auf den diskutierten Paradigmenwechsel, dessen Einführung von interessierter Seite ohne gründliche Vorarbeiten und völlig überstürzt geplant war, wird teilweise vorgeschlagen, bei der Fortschreibung zunächst einmal alles beim Alten zu belassen. Sie soll zunächst mit Zensusdaten neu basiert werden, und die Überarbeitung des Fortschreibungsverfahrens auf einen Zeitpunkt danach verschoben werden. Eine solche Vorgehensweise wäre unwirtschaftlich, weil auf diese Weise die neue Datenbasis, fortgeschrieben mit dem fehlerbehafteten System, schnell wieder unrichtige amtlichen Einwohnerzahlen ausweisen würde. Im Ergebnis würde man, indem der zweite Schritt (Neubasierung) vor dem ersten (Verfahrenskorrektur) getan wird, billigend in Kauf nehmen, dass, mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung, nichts weiter geschieht, als dass die (ursprünglich) richtigen in unrichtige amtliche Zahlen gewandelt werden. Den Kosten der Statistik stünde kein adäquater Nutzen gegenüber!

1987 wurde es versäumt, die Verfahrensmängel der Bevölkerungsfortschreibung zu beheben

Die heutige missliche Situation ist überhaupt erst entstanden, weil es im Vorfeld des Zensus 1987 versäumt worden war, die damals bereits bekannten Verfahrensmängel der Bevölkerungsfortschreibung zu beheben. So konnte es geschehen, dass die mit erheblichem Kostenaufwand erstellten Einwohnerzahlen der Volkszählung 1987, die seinerzeit der Fortschreibung als neue Basis gegeben wurden, in der Folgezeit durch die Verfahrensmängel wieder verfälscht wurden. Deshalb ist es eine Grundbedingung für die Durchführung eines künftigen Zensus, gleichgültig ob das Zähler- oder Registermodell zur Durchführung kommt, dass zuvor die überfälligen Hausaufgaben im Bereich der amtliche Bevölkerungsfortschreibung erledigt sind. Eine andere Vorgehensweise würde weder dem wissenschaftlichen Anspruch der amtlichen Statistik gerecht, noch genügt es den handwerklichen Standards eines modernen statistischen Dienstleisters im Informationszeitalter.

Korrekte Fortschreibung der Einwohnerzahlen ist Aufgabe von hohem Rang und erster Priorität

Bei der Wichtigkeit der Fortschreibungsstatistik für alle Verwaltungsbereiche, in denen die maßgebliche Einwohnerzahl als Referenzgröße benötigt wird, der grundlegenden Bedeutung für das Gesamtsystem der amtlichen Bevölkerungs-

statistik, als Anpassungs- und Hochrechnungsrahmen für Stichprobenerhebungen und als Ausgangsbasis für die amtlichen koordinierten Bevölkerungsprognosen sollten hinreichend korrekte Ergebnisse ein Muss sein. Die Überarbeitung und Verbesserung des Fortschreibungsverfahrens duldet deshalb keinen weiteren Aufschub. Sie ist eine Aufgabe von hohem Rang und erster Priorität. Mit der Lösung der Aufgabe kann man sofort beginnen, zumal zur Ausgestaltung der einzelnen Verfahrensschritte keine rechtlichen Regelungen abgewartet werden müssen.

Kommunale Melderegister werden uneinheitlich geführt

- Amtliche Einwohnerzahlen aus kommunalen Melderegistern?

Anders als die amtliche Bevölkerungsfortschreibung der Statistischen Landesämter werden die kommunalen Melderegister nicht einheitlich geführt. Dies ist unbestritten. Zuletzt wurde dies beim Stichtagsvergleich mit den Ergebnissen der Volkszählung 1987 allgemein sichtbar. Wie von Fachleuten der Kommunalstatistik erwartet, traten hier nach Zahl und Struktur erhebliche Abweichungen im Plus- und Minusbereich auf. Schließlich lag damals die letzte Korrektur der Register auf Grund der „Volkszählungsinventur“ von 1970 bereits 17 Jahre zurück!

Untererfassung und „Karteileichen“ sind die Regel, da ...

In den Registern wurden zum Teil mehr, zum Teil weniger Einwohner geführt, als in den betrachteten innergemeindlichen Gebietseinheiten (Stadtteile usw.) tatsächlich wohnten. Bei der Wertung dieses Ergebnisses ist zu berücksichtigen, dass das wahre Ausmaß der Abweichungen durch Saldierungseffekte bei der Summenbildung zu Baublockseiten usw. überlagert wird. Ein adressscharfer Individualdatenvergleich zwischen Register und Volkszählung 1987, der allein das ganze Fehlerspektrum hätte zeigen können, war nicht zulässig. Auch die dringend gebotene Korrektur der Register durfte aus rechtlichen Gründen nicht geschehen und ist bis heute unterblieben. Die 1987 festgestellten Differenzen dürften sich zwischenzeitlich nicht verkleinert, sondern ständig vergrößert haben.

... seit 1970 keine Registerbereinigung mehr stattfand

Die Abweichungen zwischen Zensusergebnis und Register kann nicht überraschen. Gäbe es nämlich die berechtigte Hoffnung darauf, dass die Registerzahlen ohne Korrektur durch eine Volkszählung plausibel sind, hätte man sich früher schon die hohen Volkszählungskosten sparen können. Schließlich war und ist es (derzeit) nicht Aufgabe der Melderegister, einen Zensus zu ersetzen, sondern es war umgekehrt Aufgabe des Zensus, die Register zu vervollständigen und zu berichtigen. Weder ist dieses Ziel noch sind die Maßnahmen zu seiner Erreichung in den Meldegesetzen geregelt. So wird die statistische Qualität von Registerergebnissen durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst, die in den Städten und Gemeinden sehr unterschiedlich wirksam werden.

Meldegesetze in den Ländern unterschiedlich, ...

Einerseits hängt die meldetechnisch richtige Zuordnung zum Beispiel bei mobilen Bevölkerungsgruppen auch davon ab, ob und wie weit sich die Lebensverhältnisse verstetigt haben. Dies sind Umstände, die meldetechnisch nicht beeinflussbar sind. Andererseits wirken sich in den Bundesländern voneinander abweichende Regelungen in den Landesmeldegesetzen (z.B. die Meldepflicht des Wohnungsgewerbers) in unterschiedlicher Weise qualitätsbestimmend aus. Hinzu kommen lokale organisatorische Maßnahmen (z.B. die Personalausstattung) und kommunalpolitische Entscheidungen (z.B. die Einführung einer Zweitwohnsitzsteuer, die Art der Müllabrechnung usw.), die nach lokalen Bedürfnissen getroffen werden. Alles dies beeinflusst direkt das Meldeverhalten von Einwohnern. Die Vollständigkeit und Richtigkeit der Register ist aber nicht nur von den genannten Faktoren abhängig. Ganz entscheidend sind die Mittel und Möglichkeiten, die den Städten und Gemeinden zur Verfügung stehen, um Lücken in den Melderegistern zu erkennen und zu schließen bzw. Zuordnungsfehler zu bemerken und zu korrigieren.

... unterschiedliche Organisationen und Personalausstattung bedingen unterschiedliche Qualität der Register in den Städten und Gemeinden

Warum Zählerzensus ersetzen?

Bereits 1987 regten sich, unter der Last des Zählerzensus, erste Zweifel, ob solche Großprojekte weiterhin, insbesondere wenn der gesellschaftspolitische Konsens fehlt, geschultert werden können. Vorsorglich wurden deshalb kommunale Modelle für eine künftige ersatzweise Vorgehensweise diskutiert, zum Teil auch

getestet. Dabei ging es um die Antwort auf die Frage, wie die zur Erstellung einer auch für die Kommunen qualitativ akzeptablen Registerstatistik notwendigen Bereinigungen (schließen von Bestandslücken, löschen von „Karteileichen“, prüfen und ggf. berichtigen des Meldestatus) künftig geleistet werden können, wenn die für diesen Zweck besonders geeigneten Ergebnisse eines Zählerzensus nicht zur Verfügung stehen.

Ohne Begehung vor Ort gibt es keine richtigen Register, ...

... ohne Novellierung des Melderechtsrahmengesetzes und der Landesmeldegesetze bleiben die Register lückenhaft

Klar ist, dass Register und Realität ohne Begehung vor Ort nicht zur Deckung gebracht werden können. Deren hinreichende Übereinstimmung ist aber das logische Minimum, das von einer geeigneten Grundlage zur Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen verlangt werden muss. Die Aufgabe besteht also darin, einen Weg zu finden, Statistik und Verwaltungsvollzug bei der Datengewinnung so zu kombinieren, dass die Feldarbeit zur Registerbereinigung (sie ist Verwaltungsvollzug) auch statistikverwertbare Ergebnisse liefert. Ohne Novellierung des Melderechtsrahmengesetzes und der Landesmeldegesetze können keine Schritte in diese Richtung getan werden. Bleiben rechtliche Änderungen aus, bleiben die Register lückenhaft. Sie wären damit als Ersatz für einen Zählerzensus und zur Gewinnung amtlicher Einwohnerzahlen **auf Dauer unbrauchbar**. Diese neuen Aufgaben der Register sind aber, ebenso wie die sich daraus ergebenden zusätzlichen Arbeiten, gesetzlich anzuordnen. Hierzu notwendige Ergänzungen des Melderechtsrahmengesetzes und der Landesmeldegesetze sind in der Weise verpflichtend auszuformen, dass die Zielerreichung sowohl möglich als auch hinreichend wahrscheinlich wird.

„Rollierende Inventur“ im Zehn-Jahres-Rhythmus wäre eine Lösung

Im Gemeinsamen Positionspapier des Bayerischen Städtetages und des Städtetages Baden-Württemberg zum EU-Zensus 2001 und 2011 (Trutzel, 1999, S. 6f.) wurde als ein zur Zielerreichung vermutlich geeignetes Instrument die „rollierende Inventur“ genannt. Im Fall der Realisierung dieser qualitätserhöhenden Maßnahme würde künftig die laufende, sich nach einem Stichprobenplan vollziehende Vor-Ort-Überprüfung der Registereintragungen kommunalem Vollzugspersonal obliegen. Ob dies zur erforderlichen Qualitätsverbesserung ausreicht oder durch ergänzende Vorkehrungen wirksamer gestaltet werden muss, wäre noch zu untersuchen. Auch sollten die hierzu erforderlichen neuen Regelungen vor der Einführung auf Dauer praktischen Tests unterworfen werden.

Festlegung von Haupt- und Nebenwohnsitz häufig umstritten

In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, ob sich das Ziel vollzähliger und korrekter Registerführung mit dem derzeit in Gebrauch befindlichen „objektivierten Bevölkerungsbegriff“ überhaupt befriedigend erreichen lässt. Zweifel daran werden hier und da laut. Jedenfalls ist bei Personen mit mehr als einem Wohnort die Zuordnung des Haupt- und/oder Nebenwohnsitzes zwischen Verwaltung und Bürger häufig streitig. Während in Deutschland Gerichte entscheiden, wo sich der „Schwerpunkt der Lebensbeziehung“ und damit der Hauptwohnsitz eines Einwohners befindet, spielt diese Frage in den Niederlanden keine Rolle, da nur an einem Wohnort Meldepflicht besteht.

Einführung einer Personenkennziffer zur Registerführung wie in den Niederlanden muss diskutiert werden

Das Beispiel der Niederlande legt auch nahe, über die Frage der Einführung einer Personenkennummer als Hilfsmittel der Registerführung zu diskutieren. Deren qualitätserhöhende Wirkung bei der lokalen Führung und überregionalen Abstimmung der Melderegister in kommunaler Regie kann nicht ignoriert werden. Wie bei Allem und Jedem gibt es auch hierzu Stimmen, die dies für rechtlich unzulässig halten. Wenn allerdings die kommunalen Melderegister künftig Aufgaben zu bearbeiten haben, die ihnen heute noch nicht gestellt sind, muss auch die Nutzung der zur deren Lösung erforderlichen Hilfsmittel zulässig sein. Schließlich wird auch die Verwendung der Versicherungsnummer bei der gesetzlichen Sozialversicherung, die fast allen Erwachsenen zugeteilt ist, für rechtlich unbedenklich gehalten. Es ist offensichtlich, dass beim Vergleich dieser Systeme mehr Gemeinsames als Trennendes aufscheint. Wenn also die Nutzung der bestehenden Versicherungsnummer in den Sozialregistern erlaubt ist, kann die Einführung einer Personenkennummer zur lokalen Führung der Melderegister nicht verboten

sein. Ob und ggf. wie eine solche Personenkennummer, wenn sie eingeführt ist, außerhalb der Registernutzung zum Beispiel für staatliche Statistikzwecke verwendet werden darf, ist eine andere Frage, die hier nicht erörtert werden muss.

Ersatzkennziffer für Kommune nicht befriedigend

Es wird diskutiert, für das statistische Verfahren, also außerhalb der kommunalen Registernutzung, eine Ersatzkennziffer - quasi elektronisch - zu erzeugen, um dem Mangel der fehlenden Personenkennummer entgegenzuwirken. Dies wäre freilich aus kommunaler Sicht ein völlig unbefriedigender Notbehelf, weil eine solche statistische Ersatzkennziffer lokal nicht verfügbar wäre. Somit fehlte den Kommunen weiterhin ein wichtiges, vermutlich unverzichtbares Hilfsmittel zur korrekten Registerführung. Selbst wenn man solcherart für statistische Zwecke erzeugte Pseudokennummern für rechtlich unbedenklich hält, wäre doch deren Nutzung problematisch. Der Einsatz durch die amtliche Statistik käme nämlich, im vorgesehenen Verwendungszusammenhang, dem Gebrauch investigativer Methoden sehr nahe, wodurch leicht ein dauerhafter Vertrauensschaden für alle Statistikebenen entstehen könnte.

Ohne eindeutige Personenidentifikation geht es nicht

Es bleibt festzustellen, dass zur Ableitung amtlicher Einwohnerzahlen aus den Melderegistern bei überregionaler Abstimmung eine eindeutige Personenidentifikation erforderlich ist. Diese sollte, wie in den Niederlanden geschehen, als auf rechtlicher Grundlage und mit geregelter Zweckbestimmung eingeführte Personenkennummer ermöglicht werden.

- Lieferdaten und kommunales Erhebungsprogramm

Nachdem die für 1983 vorgesehene Volkszählung am Urteil des Bundesverfassungsgerichts gescheitert war, mussten, im zeitlichen Rahmen eines Umsetzungsaufschubes, sowohl das Bundesstatistikgesetz als auch viele Vorschriften in statistischen Einzelgesetzen, wenn und so weit diese dem Urteilstenor widersprochen haben, überarbeitet werden. So wurden auch Landesstatistikgesetze erlassen, in denen sich Bestimmungen zur Kommunalstatistik und subsidiär der Geltung der Datenschutzgesetze finden.

Seit 1983 haben die großen Städte eigenes statistisches System aufgebaut

Seither ist es für die Kommunen, so weit erforderlich, möglich, personell, organisatorisch und rechtlich abgeschottete Statistikstellen zu bilden. Diese ihrerseits sind wiederum Empfänger von Einzeldaten der amtlichen Statistik. Häufig werden, durch Satzung geregelt, auch Daten kommunaler Verwaltungsverfahren für statistische Zwecke vorgehalten. Vor diesem Hintergrund hat sich seither, speziell bei den größeren Städten, ein eigenes kommunalstatistisches System herausgebildet, das selbst den Vertrieb kommunalstatistischer Daten in einer hierfür gegründeten Firma, der KOSTAT-DST GmbH, mit einschließt.

Datenbedarf und Erwartungen an Zensus heute in den Städten unterschiedlich

Diese Entwicklungen im kommunalen Bereich haben die Erwartungen an einen Zensus stark verändert. Dies betrifft besonders das Datenspektrum. Während noch bei der inhaltlichen Definition der Volkszählung 1987 von einer Interessenidentität zwischen amtlicher und kommunaler Statistik ausgegangen werden konnte, fehlt diese heute. Im kommunalen Bereich stehen, auch und gerade bei der Informationsbeschaffung, zu Recht Kosten- und Nutzenerwägungen im Vordergrund. So stellt sich, gemessen an der jeweiligen kommunalen informationellen Infrastruktur und am Nutzen für die Gestaltung des eigenen Wirkungskreises, das, was eine Volkszählung im Einzelfall an Zusatzinformationen bringen kann, von Stadt zu Stadt anders dar. Entsprechend fällt die Bewertung der Städte sehr differenziert aus.

Stichprobenverfahren mittlerweile in der amtlichen Statistik die Regel

Auch die Situation auf der Bundes- und Länderebene hat sich grundlegend gewandelt. So ist die Bedeutung von Totalerhebungen für das amtliche statistische System der Bundesrepublik Deutschland sehr in den Hintergrund getreten. Großzählungen sind in der Regel unverhältnismäßig teuer und können wegen

der langen Aufbereitungszeiten Ergebnisse erst liefern, wenn diese bereits durch die reale Entwicklung materiell veraltet sind. Häufig können sie auch auf die zum Zeitpunkt der Ergebnispräsentation diskutierten Fragestellungen keine Antworten mehr geben, sind also auch informationell überholt. Zudem haben sich die Nutzer darauf eingestellt, dass leistungsfähige und inhaltlich flexibel ausgestaltete Stichprobenerhebungen den laufenden Datenbedarf von EUROSTAT, Bund und Ländern aktuell, zielgenau und bei definierten Qualitätsstandards befriedigen (können). Kurzfristig auftretender politischer Informationsbedarf aber wird immer häufiger, und mit der dafür erforderlichen Präzision durch Datenerhebungen privater Institute abgedeckt. Diesen Umwälzungen im kommunalen, staatlichen und politischen Zählungsumfeld müsste ein künftiges Zählungskonzept ebenfalls Rechnung tragen.

Muss es ein einheitliches Erhebungsprogramm geben? ...

Wie oben ausgeführt, sind die kommunalen Datenbedarfe inhomogen. Es stellt sich die Frage, ob es wirtschaftlich ist, daraus den Schluss zu ziehen, nur statistische Sachverhalte zu erheben, die deshalb allgemein für unverzichtbar gehalten werden, weil sie dem Durchschnitt der Erwartungen entsprechen. Würde die gesetzliche Anordnung, so weit sie die kommunale Zuarbeit für die amtliche Statistik regelt, auf dieses Minimum beschränkt, wäre - wie in der Vergangenheit üblich - das Lieferprogramm (für die amtliche Statistik) identisch mit dem von allen Kommunen zu bearbeitenden Erhebungsprogramm.

... Oder sollten nicht im Rahmen der Zensusorganisation kostengünstig zusätzliche lokale Erhebungsprogramme möglich sein?

Die Identität von Liefer- und Erhebungsprogramm ist aber kein Naturgesetz, das nicht außer Kraft treten könnte. Es wäre nämlich kosteneffizienter, gewisse relevante kommunalstatistische Sachverhalte, die das (amtliche) Lieferprogramm übersteigen, in der Rechtsgrundlage so zu regeln, dass die Kommunen je für sich über die spezifische Anwendung entscheiden können. So wäre es möglich, dass interessierte Kommunen, wenn und so weit dafür ein Bedarf besteht, von der Zählungsanordnung umfasste Sachverhalte, die das amtliche Lieferprogramm übersteigen, im Rahmen der Zensusorganisation kostengünstig erheben können. Das Lieferprogramm (für die amtliche Statistik) wäre dann kleiner als das lokale Erhebungsprogramm (für den eigenen Bedarf).

236

Für Kommunen Flexibilität in der Datengewinnung sehr wichtig

Diese Frage hat bei heterogenen kommunalen Präferenzen große Relevanz. Zum Beispiel ist bekannt, dass viele Städte Gebäude- und Wohnungsdateien zur Verwaltungsunterstützung benötigen und deren Aufbau planen. Die dafür erforderlichen Grunddaten könnten im Rahmen einer allgemeinen Zählung vermutlich mit relativ geringen Zusatzkosten erhoben werden. Jedenfalls wäre der Aufwand viel niedriger, als wenn die zur Datengewinnung erforderliche Organisation außerhalb eines Zensus, allein für diesen Zweck, aufgebaut werden müsste. Einerseits würde von den interessierten Städten diese Möglichkeit zur Datengewinnung begrüßt. Andererseits ist es schwer zu begründen, warum Kommunen mit der Erhebung von Daten belastet werden sollen, die sie für eigene Zwecke gar nicht benötigen. Hinzu kommt, dass weder die Länder noch der Bund insoweit Material einer Totalerhebung benötigen. Sie decken ihre Datenbedarfe durch laufende Stichprobenerhebungen bisher schon ausreichend, aktuell und flexibel.

Welcher Weg in Zukunft beschritten wird, ist derzeit völlig offen. Es war aber zu beobachten, dass bei der Diskussion der Zensusmodelle 2001 über Art und Umfang der zu erhebenden statistischen Sachverhalte schon zwischen Bund und Ländern kein Einvernehmen zu erzielen war. Auch im kommunalen Bereich wurden unterschiedliche Datenwünsche artikuliert. Bei dieser Ausgangslage sollten in einer künftigen Zählungsanordnung ein minimales amtliches Lieferprogramm mit einem maximalen kommunalen Erhebungsprogramm, das nicht allgemein verpflichtend ist, kombiniert werden. Den Städten und Gemeinden wäre dann die Möglichkeit gegeben, im Rahmen des Zensus lokalen Datenbedarf, so weit dieser nicht vom amtlichen Lieferprogramm umfasst ist, nach eigener Wahl flexibel und kostengünstig zu befriedigen.

- Arbeitsschnitt zwischen kommunalstatistischen Ämtern und amtlicher Statistik neu justieren

Arbeitsschnitt zwischen Kommunalstatistik und Landes- und Bundesstatistik ist neu zu ziehen

Der heute noch übliche Arbeitsschnitt bei der Abwicklung statistischer Großerhebungen hat historische Wurzeln. So wurde, was sich bis in unsere Tage hinein erhalten hat, bereits in der belgischen Volkszählung von 1846 („Quetelet-Zählung“) zum ersten Mal zwischen Datenerhebung und -aufbereitung unterschieden (Ehling, 1996, S. 414). Ziel war es, die Datenerhebung dezentral und die Datenaufbereitung zentral durchzuführen. Was damals bahnbrechend für die Gestaltung des Zensus war, gehört heute nichts desto trotz auf den Prüfstand gestellt. Dabei sei unbestritten, dass das Material eines Zählerzensus an das jeweilige Statistische Landesamt abzuliefern ist - nachdem die Vollzähligkeit der Erhebungselemente durch die lokalen Erhebungsdienststellen, also dezentral, geprüft wurde und sichergestellt ist.

Vollzähligkeit und Vollständigkeit der Zählung sollte vor Ort geschehen

Genauso verhält es sich beim Registerzensus. Auch hier kann, wenn überhaupt, die Vollzähligkeit nur vor Ort geprüft werden, wobei die Lücken erkannt und sofort geschlossen werden müssen. Hierfür bedarf es allerdings (vgl. oben) zunächst noch rechtlicher Regelungen. Unterstellt, diese Regelungen lägen vor, hätten sich bewährt und die gemeindlichen Erhebungsdienststellen hätten zum Beispiel durch rollierende Inventur die Vollzähligkeit der Register vor Ort gesichert: Dann gäbe es beim heutigen Stand der Technik keinen Grund mehr dafür, wie im Zeitalter Quetelet's, an diesen Datensätzen, zumal an zentraler Stelle, weitere Manipulationen vorzunehmen, die zu inhaltlichen Änderungen der von den Kommunen bereits abschließend geprüften Datensätze führen. Vollzähligkeit und Vollständigkeit sind also bei einem Registerzensus lokal zu sichern, wobei erforderliche überörtliche Abstimmungen in kommunaler Regie erfolgen können.

Kommunen sollten ausschließlich plausibilisiertes Datenmaterial ohne Personenidentifikationsmöglichkeit weiterleiten

Kommunalen Befürchtungen, dass bei einer solchen Vorgehensweise landesweite oder gar bundesweite Register mit zentraler Fortschreibung entstehen (Trutzel, 1999, S. 5), kann am besten begegnet werden, indem von den Kommunen plausibilisiertes Datenmaterial weitergeleitet wird. Dieses bedarf keiner weiteren statistischen Aufbereitung. Gäbe es zur Qualitätssicherung der Melderegister bereits Personenkennummern, rollierende Inventur usw., dann wäre es, bei vollzähligem Material, nicht erforderlich, die Personenkennummern an die staatlichen Statistikstellen zu übermitteln. Da die Erstellung von Ergebnissen unterhalb der Gemeindeebene nicht Aufgabe der Statistischen Landesämter ist, sondern eine ausschließlich kommunale Angelegenheit, könnten auch Adressen oder sonstige Merkmale der innergemeindlichen Gliederung von der Übermittlung der Individualdaten an die Statistischen Landesämter ausgenommen werden.

Besserer Datenschutz durch dezentrale Aufbereitung

Eine solche Vorgehensweise wäre auch und besonders unter Datenschutzaspekten zu begrüßen, wäre doch das Gefährdungspotenzial an zentraler Stelle kleiner als bei den zurückliegenden Volkszählungen, da die Individualdatensätze in regionaler Hinsicht nicht, wie noch bei der Volkszählung 1987, die Baublockseite enthielten, sondern nur die Gemeindekennziffer. Weil eine Adressierung unterhalb der Gemeindeebene (z. B. durch Straßenschlüssel oder die kleinräumige Gliederung) von der Sache her nicht erforderlich ist, dürfte sie vermutlich auch rechtlich nicht zulässig sein.

Zensusabwicklung zwischen Kommunen - Ländern - Bund wie beim bewährten Modell der Parlamentswahlen

Speziell zur Basierung der amtlichen Bevölkerungsfortschreibungsstatistik genügt im Übrigen je Kommune die Lieferung einer in den Städten vorliegenden Makrodatei, in der die so genannten Fortschreibungsmerkmale (Alter, Geschlecht, Familienstand, Staatsangehörigkeit) kombiniert sind. Die Übermittlung einer solchen Makrodatei erleichtert das Geschäft eines Registerzensus sehr, ohne auf der Landesebene Nachteile für die Aufgabenerledigung zu verursachen. Falls das künftige amtliche Lieferprogramm ausschließlich diese Fortschreibungsmerkmale umfasst, was im Bereich der Bevölkerungsstatistik zur Aufgabenerfüllung vermutlich ausreicht, dann liegt es nahe und ist zweckmäßig, sich bei der Zensusabwicklung

am Modell zur Ermittlung der Ergebnisse von Parlamentswahlen zu orientieren, das sich sehr bewährt hat.

Masterplan zum Paradigmenwechsel fehlt

Es fehlt ein Gesamtkonzept zur Umstellung auf die Registerzählung, ...

Es sieht so aus, als sei das früher stabile statistische System der amtlichen Statistik in eine bedenkliche Schiefelage geraten. Es fehlen Prioritäten. Weder ist ein sachlich und zeitlich aufeinander abgestimmtes Gesamtkonzept erkennbar, in dem Aufgaben, Ziele, Periodizitäten und das Zusammenspiel von Großerhebungen und Stichproben, abgestimmt mit den EU-, Bundes-, Landes- und Kommunalinteressen, definiert sind. Noch scheint im Detail geklärt, wer was, wann zu welchem Zweck tun muss und wie berechnete Bedarfe zielgenau und kostengünstig befriedigt werden können. Auch Fragen des Arbeitsschnitts zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie der Arbeitsteilung mit privaten Instituten (Hauser et al., 1999, S.162) bedürfen einer grundsätzlichen Klärung.

... kurz ein Masterplan

Speziell bei einem künftigen Zensus fokussieren alle diese Ungereimtheiten und Widersprüchlichkeiten. Es muss festgestellt werden, dass nach dem gegenwärtigen Stand der Diskussion zwischen amtlicher Statistik, beratender Wissenschaft und kommunalen Fachleuten, auch und gerade in der Frage des von vielen Vertretern der amtlichen Statistik angestrebten Paradigmenwechsels weder alle relevanten Fragen gestellt, geschweige denn diskutiert oder gar einvernehmlich beantwortet sind. So ist derzeit offensichtlich (noch) kein schlüssiges Konzept ausgearbeitet, in dem aufgezeigt wäre, wie die erforderlichen Schritte, sachlogisch geordnet und, unter Berücksichtigung der wechselseitigen Abhängigkeiten, in zeitlicher Staffelung, auf dem Weg zum Ziel gegangen werden könnten. Kurz: Es fehlt ein Masterplan.

238

Fehlendes Konzept gemeinsam erarbeiten

Die Aufgabe, ein solches Konzept und dessen Umsetzungsschritte zu planen und vorzugeben, ist gewiss nicht Aufgabe der Kommunalstatistik allein. Hier ist das konstruktive Zusammenwirken aller Ebenen gefordert. Allerdings muss die kommunale Seite ihre Zurückhaltung überprüfen und sich zu Wort melden, wenn berechnete Interessen nicht beachtet werden, oder Fehlentwicklungen erkennbar werden, die sie betreffen. Vor diesem Hintergrund wurden vom Vorstand des Bayerischen Städte-tages am 14./15. April 1999 und vom Städtetag Baden-Württemberg am 19. April 1999 wesentliche kommunale Positionen zu einem künftigen Zensus in einem Gemeinsamen Positionspapier beschlossen. Hierin wird gefordert, für das Jahr 2001 den Zensus auf der Basis der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung durchzuführen, weil ein registergestützter Zensus („Paradigmenwechsel“) auf Grund methodischer Defizite und Fehler in den Registern derzeit nicht in Betracht kommt. Das Gemeinsame Papier fährt unter der Überschrift „Zensus 2011 auf Basis der Melderegister durchführen“ wörtlich fort:

Bis 2011 ist ein Methodenwechsel anzustreben

„Die Verwendung der Bevölkerungsfortschreibung ist zwar bei den bestehenden politischen Vorgaben derzeit der einzig rechtlich abgesicherte und methodisch gangbare Weg zur Erhebung der Bevölkerungsdaten für den Zensus 2001. Mit Blick auf das Jahr 2011, in dem voraussichtlich der übernächste EU-Zensus durchgeführt werden muss, ist aber auch aus kommunaler Sicht ein Methodenwechsel zu Registerauszählungen anzustreben.“

Zuerst Meldegesetze novellieren

Wenn und so weit künftig - frühestens 2011 - die amtlichen Einwohnerzahlen durch Registerauszählungen gewonnen werden sollen, muss die Registerführung ausdrücklich auf diese neue und zusätzliche Statistikfunktion ausgerichtet werden. Hierzu ist es erforderlich, zuerst die Meldegesetze zu novellieren, da die Register mit ihrer heterogenen Qualität derzeit für diese Aufgabe nicht geeignet sind. Insbesondere sind in allen Meldegesetzen einheitliche qualitätssichernde Maßnahmen (z. B. Meldung des Wohnungsgebers) vorzusehen.

Geeignete Methoden für Vollständigkeit der Register sind zu erarbeiten

Die statistische Bevölkerungsfortschreibung, die auf Zuzugsmeldungen der Melderegister aufbaut, muss künftig nicht nur in der Ausgangsbasis, sondern auch im laufenden Verfahren mit dem Register stärker verknüpft werden, um zu vergleichbaren Ergebnissen zu führen. Hierzu sind Möglichkeiten zur positiven Beeinflussung des Melderegisters erst noch zu schaffen. Es ist zu prüfen, welche Methoden geeignet sind, bisher nicht erfasste Einwohner in das Register hineinzubringen; zum Beispiel könnten hierzu kostengünstige, methodisch ausreichende und rechtlich abgesicherte Verfahren vorgesehen werden, die zu Registeränderungen unter Einbeziehung der betroffenen Personen führen (rollierende Inventur als eine systematische, über den Zehnjahreszeitraum zwischen zwei Zensusjahren verteilte Bestandsaufnahme vor Ort) und die Sicherstellen, dass der tatsächliche Gesamtbestand der Einwohner durch die Register permanent erreicht wird.

Ob registerübergreifende Regelungen hierzu erforderlich sind, wäre zu prüfen. Jedenfalls muss die tatsächliche Umstellung und flächendeckende Einführung durch ausgiebige Tests vorbereitet werden. Eine Neubasierung der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung ohne vorherige Neukonzeption ihres Verfahrens macht keinen Sinn.

Kosten und Nutzen für Kommunen muss wieder in ein gesundes Verhältnis kommen

Mit Blick auf einen künftigen Zensus werden auch Fragen des Arbeitsschnitts, der Datenweitergabe und der statistischen Geheimhaltung so zu regeln sein, dass die einzelnen Ebenen der amtlichen Statistik ihre spezifischen Aufgaben sachgerecht erfüllen können, damit Kosten und Nutzen eines Zensus auch für die Städte künftig wieder in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht werden. So ist der Arbeitsschnitt zwischen Kommunen und Ländern künftig neu zu definieren: Nach dem Grundsatz der Subsidiarität muss geklärt werden, welche Arbeitsschritte in der kommunalen Statistikstelle erledigt werden, und auf welcher sachlichen und ggf. räumlichen Gliederungsebene Daten „nach oben“ weiterzugeben sind. Das Modell der Parlamentswahlen, das sich allgemein bewährt hat, kann für den Arbeitsschnitt durchaus Vorbildfunktion haben.

Es ist auch für den Fall der Rückübermittlung „von oben nach unten“ sicherzustellen, dass das Merkmal Straße und Hausnummer im kommunalen Wirkungsbereich „Erhebungsmerkmal“ ist, das heißt hier künftig für spätere Auswertungen genutzt werden darf, und es sind Regelungen für die statistische Geheimhaltung im kommunalen Bereich zu treffen, die den tatsächlichen Bedürfnissen der Betroffenen und den Erfordernissen der Kommunen Rechnung tragen.

Statistisches Gesamtsystem ist zu optimieren

Wenn ein künftiger Zensus (2011 und folgende) nach einem Methodenwechsel gelingen soll, sind die angesprochenen Fragen nunmehr zügig in der Weise zu lösen, dass das statistische Gesamtsystem den Nutzen der zusammenwirkenden Statistikebenen von Kommunen, Ländern und Bund optimiert.“ (Frank, 1999, S. 83).

Systemmängel unverzüglich Schritt für Schritt beheben

Einige der angesprochenen Fragen wurden bereits im Zusammenhang mit der im Jahr 1983 vom Bundesverfassungsgericht ausgesetzten Volkszählung aufgeworfen und seither diskutiert; Taten blieben aus. Viele Schwächen des Systems sind analysiert und könnten Schritt für Schritt behoben werden. Die Zeit drängt. Fragen des Paradigmenwechsels werden bereits seit 1987 diskutiert. Dieses Modell kann kurzfristig nicht umgesetzt werden, sondern nur durch viele konkrete, ineinander greifende Arbeitsschritte langfristig eine Realisation erfahren.

Wenn sich die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2011, beim übernächsten Zensustermin, unter den EU-Staaten wieder finden will, die ihrem Statistiksystem korrekte Einwohnerzahlen als neue Basis geben möchte, gilt es, die erforderlichen Maßnahmen unverzüglich einzuleiten und die Behebung der Systemmängel ohne weiteres Zögern in Angriff zu nehmen. Sollte weiterhin nicht konkludentem Handeln sondern Debatten wie beim Literarischen Quartett der Vorzug gegeben werden, bliebe auch nur dessen Ausweg: „Der Vorhang fällt - und alle Fragen offen“.

-
- 1 Der Autor ist Leiter des Statistischen Amtes der Landeshauptstadt Stuttgart und war früher als Referatsleiter im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg mit der Organisation der Volkszählungen 1983 und 1987 betraut.

Literaturverzeichnis:

Ehling, Manfred:

Historische Statistik - Probleme und Perspektiven der internationalen Zusammenarbeit,
in: Wirtschaft und Statistik, Heft 7, 1996, S. 413 - 421

Frank, Eberhard:

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

Frank, Eberhard:

Fachdiskussion um Bevölkerungszensus 2001 neu belebt - Gemeinsames Positionspapier des Bayerischen Städtetages und des Städtetages Baden-Württemberg verabschiedet,
in: Statistik und Informationsmanagement, Heft 4, 1999, S. 81-83

Hauser, Richard, Wagner, Gert G., Zimmermann, Klaus F.:

Replik: Statistische Infrastruktur im Spannungsfeld öffentlicher Finanzierung und dezentraler Analyse,
in: Erfolgsbedingungen empirischer Wirtschaftsforschung und empirisch gestützter wirtschafts- und sozialpolitischer Beratung. Ein Memorandum, IZA Reprint Series A - 14/1999, S.161 - 169

Trutzel, Klaus:

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

Vliegen, Mathieu, 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

Werner, Joachim:

Zensus 2001 - Modellentwürfe,
in: Baden-Württemberg in Wort und Zahl, Heft 2, 1999, S.103 - 109

Wiegert, Rolf: Der Zensus. Zu Tradition und Moderne,

in: Statistik und Informationsmanagement, Heft 10, 1999, S. 241-255

Rolf Wiegert¹

Der Zensus Zu Tradition und Moderne

Vorbemerkung

In Deutschland gibt es keinen Zensus 2001- wie von der EU empfohlen

In Deutschland wird es einen von Eurostat empfohlenen Zensus im Jahre 2001 nicht geben. Zwar wurde von der EU im Jahre 1997 eine Empfehlung dazu verabschiedet und in den letzten Jahren viel darüber debattiert, dennoch, es wird ihn im Jahre 2001 nicht geben. Weder in traditioneller Form als Totalerhebung für Haushalte, Gebäude, Wohnungen und Arbeitsstätten, noch als einen Registerzensus, dessen dünnere Daten lediglich aus den Zählungen in Registern der staatlichen Verwaltung resultieren. Nichts derartiges wird das Jahr 2001 sehen! Neuerdings heißt es in Kreisen der amtlichen Statistik und beim Bundesinnenministerium: Der Termin für einen so genannten registergestützten Zensus wird frühestens im Jahre 2003 liegen. Bevor diese neueste Entwicklung in diesem Bericht zur Sprache kommen kann, sei ein kleiner Ausritt in die Historie des Zensus gestattet, um vom Sattel aus, die markanten Punkte im Gelände, von denen sich Linien bis in unsere Moderne ziehen, besser im Überblick ansprechen zu können.

Zur Historie

Historische Vorläufer der berühmten Volkszählungen des Imperium Romanum bereits in frühen Hochkulturen

Wenn das Wort Zensus fällt, so denkt selbst ein Agnostiker an die Bibel und an das, was, dort berichtet, zu Zeiten des Kaisers Augustes im Römischen Reich vor sich ging. Man darf hoffen, dass also nahezu jedem geläufig ist, dass es bereits im Imperium Romanum Volkszählungen und daran geknüpfte Vermögenseinschätzungen gab. Rom verhalf dieser Tätigkeit des Zählens und steuerlichen Einschätzens zu einem Namen bis in unsere Tage: Census und meinte damit die Feststellung der (männlichen) Bürgerzahl und die Einschätzung der Vermögen. Weit weniger geläufig ist, dass auch wesentlich früher, seit der Bildung von so genannten Hochstaaten, wie China, Ägypten, Assur, Babylon und den griechischen Stadtstaaten, Zählungen und Registrierungen der Bürger stattfanden, und dass straff organisierte Staaten stets ein Interesse an Zensen hatten und solche auch abhielten. Es ist jedoch eine bare Selbstverständlichkeit, dass Zensen in der Antike mit den statistischen Zähl- und Schätzwerten unserer Tage nicht platt verglichen werden können. Dennoch, auch das High-Tech-Produkt unserer Tage, das Auto läuft auf Rädern, deren Grundform sich seit den Tagen des Ochsenkarrens und der Kampfswagen nicht grundsätzlich geändert hat. Es gibt also Dinge, deren Basisform so optimal ist, dass sich zwar an der technischen Realisation manches ändern lässt, der Grundgedanke jedoch erhalten bleibt. Vielleicht gilt dies in Analogie auch für einen Zensus, der früher, in der Regel alle fünf Jahre, in Rom auf dem Marsfelde vom Censor und seinen Gehilfen mit Bürgerlisten, Wachstafeln und Achatgriffeln in Händen abgehalten wurde, heute aber, wenn er denn stattfinden darf, EDV und die wissenschaftliche Statistik zu sehr effektiver Hilfe nimmt. Die inhärenten Motive aber, die ein Staat und auch die von ihm getragene Kultur für die Abhaltung von Zensen hatten, überdauerten die Zeiten unverändert und sind noch heute wirksam.

Grundgedanke der Volkszählungen auch in unseren Tagen aktuell

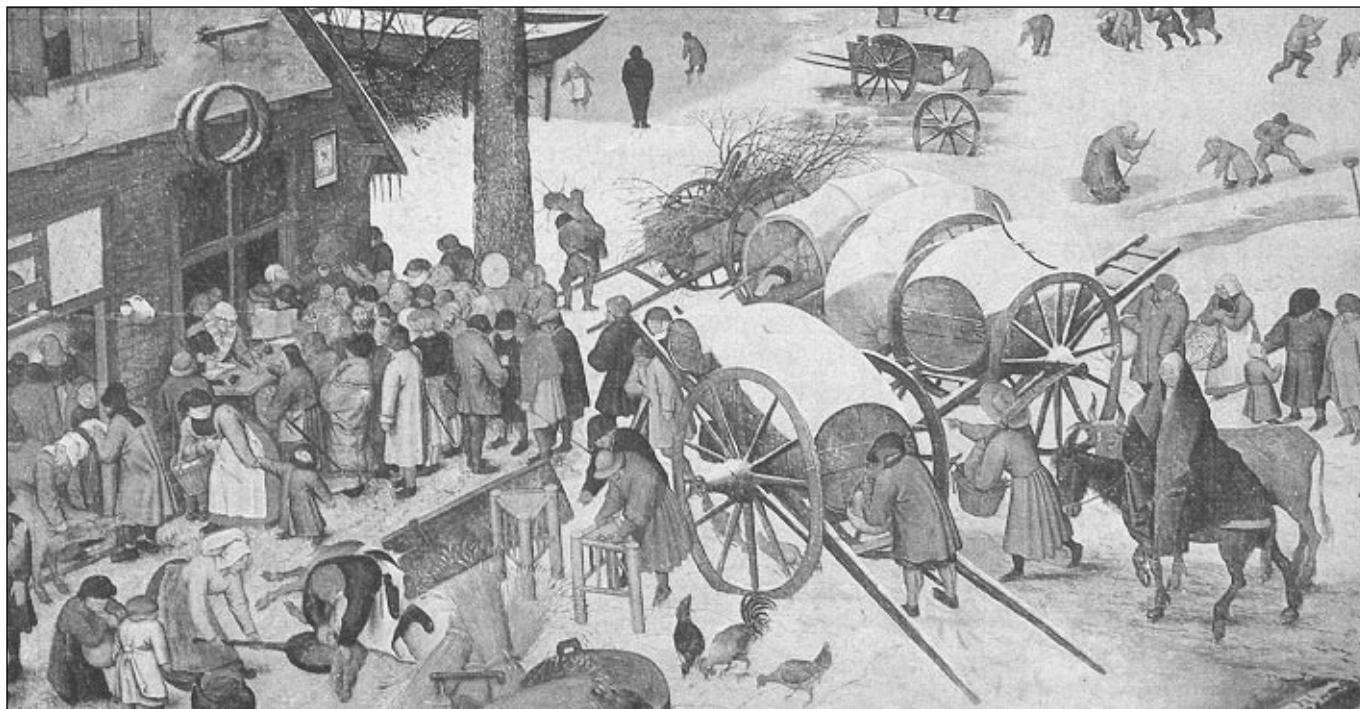


Bild: Volkszählung in Bethlehem, Gemälde von Pieter Brueghel d. Ä. (1525-1569) (Bild: das zeitbild)

242

Mit dem Ende des Römischen Reiches erlosch auch die Tradition der Zählungen

Erst im 19. Jahrhundert erwachte das Interesse von Neuem

1846 belgische Volkszählung Prototyp der modernen Haushalts- und Bevölkerungszählungen

Seit Mitte des 19. Jahrhunderts in modernen westlichen Staaten zehnjähriger Zählungsturnus

Mit dem Ende des Römischen Kaiserreiches erlosch, zumindest in Europa diese Tradition. Das Mittelalter, in der europäischen Geschichte ein als die Zivilisationen zermalmendes schwarzes Loch angesehen, verschluckte auch die Einrichtung des Zensus. Vereinzelt wurden in den Stadtstaaten, in Italien, Frankreich und Deutschland zur Zeit der Renaissance Zählungen der Bürgerbevölkerung abgehalten, so in Nürnberg 1449 und in Straßburg 1479, doch blieb dies singulär. Erst im 18. Jahrhundert regte sich eine neue Entwicklung. England, Schweden und auch Preußen erlebten zwar sehr rudimentäre, aber doch Bürger- und Wehrfähigen-Zählungen, die man als Vorläufer moderner Volkszählungen ansehen kann. Im 19. Jahrhundert änderte sich diese Zurückhaltung grundlegend. In Deutschland wurde, spätestens seit Schaffung des Zollvereins, deutliches Interesse an Volkszählungen erkennbar, weil sich die Rechte und Pflichten der Mitgliedsstaaten nach ihrer Einwohnerzahl bemaßen. Im Jahr 1846 fand dann ein für die Zukunft der Statistik sehr wichtiges Ereignis statt: eine Volkszählung in Belgien, bei der ein modernes, von Quételet² entworfenes Modell angewendet wurde, das mit Haushaltslisten und Begehungen durch Interviewer arbeitete. Diese, damals neuartige Zählung bildete den Prototyp für die Weiterentwicklung der Zählungen zu modernen Haushalts- und Bevölkerungszählungen, deren konstitutive Elemente, wie Haushaltslisten, Zählkarten, Erhebungen mit Hilfe von Begehungen (Inaugenscheinnahmen vor Ort) durch Interviewer bis in unsere Tage festgeschrieben wurden. Noch die Volks-, Berufs-, Gebäude- Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung im Jahre 1987 in der Bundesrepublik Deutschland fand dieser Grundstruktur entsprechend statt.

Etwa seit der Mitte des 19. Jahrhunderts betreiben moderne westliche Industriestaaten - einem Kreis, dem sich das 1870/71 gegründete Deutsche Kaiserreich mit Stiftung des Kaiserlichen Reichsamtes zugesellte - eine moderne und leistungsfähige amtliche Statistik. Kern und Fundament solcher staatlichen Tätigkeit bildeten die in den einzelnen Staaten veranstalteten Volkszählungen, die durchaus nach Methode und Periodisierung in den einzelnen Ländern im Laufe der Jahre unterschiedlich gehandhabt wurden. Frankreich, Belgien und Deutschland erhoben anfangs nach jeweils fünf Jahren, andere wie Schweden und Großbritannien ließen zehn Jahre verstreichen. Es bildete sich im Laufe der Zeit als *opinio communis* heraus, einen zehnjährigen Turnus zu empfehlen und zu praktizieren, der trotz der zu beobachtenden schnellen Veränderlichkeit moderner Gesellschaften noch angemessen erschien.

Relevanz periodisch wiederholter Totalerhebungen bis 1945 von niemandem bezweifelt

Bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges galt den kleinräumig erhobenen Daten des Zensus vorrangig aus geo- und demo-politischen, militärischen (im Zusammenhang mit allgemeiner Wehrpflicht und stehenden Heeren) und wirtschaftlichen Gründen großes Interesse. Aber auch eine über den Tag hinausgreifende kulturelle und sozialwissenschaftliche Bedeutung solcher, periodisch wiederholter, statistischer Basiszählungen war unumstritten. Vielmehr, für staatliches Handeln und Entscheiden schien es damals unverzichtbar, den aktuellen Einwohnerbestand im Staatsgebiet zu einem festen Zeitpunkt möglichst genau, seinen Altersaufbau, sein inhärentes Wachstum, die regionale Verteilung der Menschen, die Migration sowie die Zahl der Haushalte und deren erwerbliche und soziale Struktur grundlegend zu kennen. Eine Volkszählung als periodisch wiederholte Totalerhebung in kleinen Rayons war damals von einer durch niemanden bezweiferten Relevanz. Beim weiteren Verfolg der Historie bis in unsere Tage wird sich zeigen, dass die Überzeugung, einen Zensus solcher Art für unverzichtbar zu halten, heute in Deutschland nicht mehr gegeben ist.

1919, 1925, 1933 und 1939 Großzählungen im früheren Deutschen Reich

Nach dem Ersten Weltkrieg, während der Zeit der Republik von Weimar und während des Dritten Reiches, fanden in regelmäßigen Abständen Volkszählungen, zum Teil verbunden mit Berufs- und Arbeitsstätten-Zählungen im damaligen deutschen Reichsgebiet statt, z.B. in den Jahren 1919, 1925, 1933 und 1939. Dann verhinderte der Ausbruch des Zweiten Weltkrieges jede weitere statistische Tätigkeit auf diesem Gebiet.

Mit der VZ 1950 nahm die Bundesrepublik diese Tradition wieder auf



Das Ende des Dritten Reiches 1945 bedeutete auch das Ende einer einheitlichen amtlichen Statistik in Deutschland. In den einzelnen Besatzungszonen gab es 1945/46 zwar einige lokal begrenzte Zählungen (beispielsweise eine in Nordwürttemberg, in Nordbaden, in der französischen Besatzungszone und in Württemberg-Hohenzollern³) jedoch erst im Jahre 1950 wurde für die seit 1949 existierende Bundesrepublik Deutschland eine komplette Volkszählung nach bewährtem traditionellen Design geplant und auch durchgeführt. Nach dieser ersten Zählung für die Bundesrepublik folgten weitere in den Jahren 1961, 1970 und dann, nach großem zeitlichen Abstand von 17 Jahren, ein Zensus im Jahre 1987. Dieses Jahr und die vier vorangehenden, begründen, rückschauend von heute her, eine neue Zeitrechnung der Volkszählungen in Deutschland⁴. Denn wie es aussieht, war sie die letzte der traditionellen Art.

In der DDR wurden Volkszählungen in den Jahren 1950 und 1964 abgehalten, dann bis zur Auflösung der DDR und dem Beitritt der neuen Länder in die Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1989 keine mehr. Für das vereinigte Deutschland hat es seither keine Volkszählung mehr gegeben.

EU bemüht sich um einheitliche Zensus-termine

Weltweit waren die Vereinten Nationen um eine Vereinheitlichung der Volkszählungstermine bemüht. 1950 wurden etwa 80 Prozent der Weltbevölkerung in Zensen erfasst. 1960/61 und 1970/71 fanden Volkszählungen in fast allen Staaten der Welt statt. Erst seit Ende der 70-er Jahre ließ sich eine weltweite Einheitlichkeit der Zensusstermine nicht mehr einhalten. Die Praxis wird zeigen, ob die EU mit ihren Bemühungen innerhalb ihrer Mitgliedsländer zukünftig mehr Erfolg hat.

Zur Moderne

EDV-Verbreitung hat technische Möglichkeiten der Auswertungen stark erweitert

Von der Moderne der Volkszählung in Methode und Technik kann man seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs reden. Damals wurde in den meisten Ländern mit einem Neuaufbau der Statistik begonnen, der sich zunächst notwendigerweise an den Standards der Vorkriegszeit orientierte. Mit wachsender wirtschaftlicher Erholung wurden auch die Ansprüche an die amtliche Statistiken in den einzelnen Länder größer. Progressiv entwickelten sich seit Einführung der Computer und der EDV die technischen Möglichkeiten bei den Auswertungen der Zählungen (Lochkarten, Lesegeräte für Fragebögen, optische Speicherung, sehr schnelle Rechner) und der Berech-

nung der Tabellenprogramme; dementsprechend wuchsen aber auch die Ansprüche an Schnelligkeit und Zuverlässigkeit von Seiten der Konsumenten der Statistik. Die Methoden und die Feldarbeit der großen Erhebungen blieben davon jedoch anfangs unberührt, mochte es sich um Stichproben oder Totalerhebungen handeln. Es wurde mit Interviewern vor Ort, postalisch per zugesandtem Fragebogen oder auch durch Zugriff auf Sekundärinformationen erhoben. An Telefon- oder computergestützte Interviews, gar die Nutzung größerer Vernetzungen war damals noch nicht zu denken.

Skandinavische Länder waren Pioniere von Verwaltungsregisterzählungen

Mit der rapiden Entwicklung der elektronischen Speicherungs- und Verarbeitungstechniken gingen einige Länder wie Dänemark, Schweden, Finnland dazu über, ihre amtliche Statistik zu modernisieren und auch im Erhebungsbereich auf die Auswertung von Daten der Verwaltungsregister und eigens für diese grundsätzliche Änderung eingerichteter Register - einschließlich eines einheitlichen Personenkennzeichen - umzustellen. Eine Volkszählung tradierter Art wurde so in diesen Ländern im Laufe der Zeit zum Registerzensus umgestaltet, der von der Öffentlichkeit unbemerkt ablaufen konnte und die für Staat und Wirtschaft erforderlichen Daten ad hoc und aktuell bereitstellte.

Methodendiskussion in Deutschland ganz besonders weltanschaulich geprägt

Mit derartigen Registerzensen war ein neuer Prototyp von Erhebungen entwickelt worden. Ein alternativer Weg der Datengewinnung war so gebahnt, der zu vergleichbaren Ergebnissen führte, kostengünstiger zum gleichen Ziel zu gelangen schien und die zu Befragenden weit weniger forderte als früher. Sein bloßes Vorhandensein beeinflusste in den folgenden Jahren die Diskussion über alternative Erhebungsmethoden auch in den volkreicheren Staaten nachhaltig, selbst in denen, die noch nicht zu solchem Paradigmenwechsel in der Statistik gefunden hatten. Diese Entwicklungen laufen bis heute. Wie weiter unten ausgeführt wird, findet sich beim anstehenden Zensus 2001 in den Ländern der EU ein bunter Methodenmix, der von der klassischen Variante über Mischformen (Primärerhebung plus Registerauswertung) bis zum totalen Registerzensus reicht und keinesfalls für die Zukunft Einheitlichkeit erwarten lässt. In Deutschland verlief die Debatte auf ganz besonders weltanschaulich verwickelte, wenig pragmatische Art - man könnte ironisch sagen - auf deutsche Art. Unser deutsches Beispiel zeigt, dass die Neigung zu Tradition oder Innovation in einem funktionierenden Statistiksystem nicht von den sachlichen Argumenten der Statistik her entschieden wird, sondern eher von Kosten und politischer Situation, zumal wenn aus spezifischen Gründen deutscher Historie sich Dinge einmischen, die gar nichts mit Fakten aber umso mehr mit politischen Hintergründigkeiten zu tun haben. Ob das in anderen Ländern bei dem Wunsch nach Modernisierung ebenfalls passieren muss, bleibt abzuwarten. In den skandinavischen Ländern jedenfalls hat die Einführung eines Personenkennzeichens nicht zur Furcht vorm Transparentwerden bei den Bürgern geführt. Die Skandinavier erfreuen sich nach wie vor einer fröhlichen Intransigenz.

Personenkennziffer als Voraussetzung funktionierender Registerzählungen in Skandinavien Selbstverständlichkeit

Moderne in Deutschland

VZ 1983 scheiterte in Deutschland an weit verbreiteter, vernunftabgewandter Emotionalität, ...

Für das Jahr 1983 war eine komplette Volkszählung⁵ mit klassischem Design (Zähler, Begehung vor Ort, Fragebögen, Auskunftspflicht) in der Bundesrepublik geplant, jedoch mit der Erweiterung, dass die kommunalen Melderegister mit Hilfe der Zensus-Daten anschließend bereinigt werden sollten. Das dazu erforderliche Gesetz war bereits im Jahre 1982 vom Bundestag mit großer Mehrheit verabschiedet worden. In der Zwischenzeit begann jedoch ein vehementer öffentlicher Protest und Widerstand, der rückschauend nur aus der damals bestehenden politischen Situation und mit einer darin weit verbreiteten, vernunftabgewandten Emotionalität erklärt werden kann. In den Medien und der Öffentlichkeit formte sich eine hochauflaufende Protestwelle, in die die außerparlamentarische Opposition, die Fundamentalopposition der Grünen, der gärrige Datenschutz, die allgemeine Staatsverdrossenheit und eine gespielte Unwissenheit über Sinn und Zweck eines solchen Zählwerks ihre bunten Fluten gossen. Die neu geschaffene Ikone dieses Protestes war die informatio-

... die heute kaum noch nachvollziehbar erscheint

*„...die letzte Aufwallung von Bewegungslinken, die vor allem im Angsthaben ihre Identität gefunden haben.“
(Die Zeit)*

Im VZ-Urteil von 1983 bekräftigte BVG Recht des Staates, Daten zu sammeln



Statistik unentbehrliche Handlungsgrundlage für eine am Sozialstaatsprinzip orientierte staatliche Politik

VZ 1987 mit siebenjähriger Verspätung durchgeführt

nelle Selbstbestimmung des Bürgers, welche durch die misstrauisch beäugten Umtriebe der Volkszählungsstatistiker und durch die Auskunftspflicht als höchst gefährdet angesehen wurde. Der gläserne Mensch begann seine Aufsehen erregende Karriere in den Medien, jeder fühlte sich durchschaut und war dagegen! Man drängte sich, zum Boykott der Volkszählung aufzurufen. Wie weit sich die sinistren Anschauungen und angeheizten Emotionen jener Jahre von denen im Jahre 1999 entfernt haben, mögen einige Zitate aus einer jüngst erschienenen Nummer der *Zeit*⁶ belegen:

Es ist heute nahezu unvorstellbar, dass der Versuch des Staates, sich ein realistisches Bild von seinem Gemeinwesen zu machen - auf dass Schulen, Kindergärten, Wohnungen, Arbeitsbeschaffungsprogramme oder Kläranlagen sinnvoll geplant werden können - noch einmal eine ähnliche Hysterie auszulösen vermöchte wie 1983-87. Damals kam es zur letzten emotionalen Aufwallung jener Bewegungslinken, die vor allem im Angsthaben ihre Identität gefunden hatten. Verschwörungstheorien über staatliche Schergen, die in den Kellern und Gewölben der Statistischen Landesämter anonyme Fragebögen für finstere Zwecke auswerten, klingen nur noch absurd. Die ängstliche Unterstellung „der Staat“ wolle die dem Bürger abgepressten Daten gezielt missbrauchen war ebendies - eine Unterstellung.

Obwohl absurd, angesichts der parlamentarisch kontrollierten Rechtssicherheit beim Betrieb der Statistik, konnte diese, ihrerseits undurchschaubare Protestbewegung 1983 erreichen, dass auf ihre Klage hin das Bundesverfassungsgericht mit einer einstweiligen Anordnung die Volkszählung sistierte und im spektakulären Urteil zur informationellen Selbstbestimmung vom 15. Dezember 1983 dem Staat und der amtlichen Statistik bei Fragen des Abgleiches engere Schranken für ihr Handeln setzten. Obwohl einerseits die Vergleiche einzelner Register mit den Volkszählungsdaten, wie es das Gesetz von 1982 vorsah, wegen unerwünschter „Glasnost“ verboten wurden, bestätigten die Richter andererseits uneingeschränkt das Recht des Staates zur Sammlung von Daten, wie sie z.B. eine Volkszählung ermöglicht. Wörtlich wird im Urteil ausgeführt:

Die Statistik hat erhebliche Bedeutung für eine staatliche Politik, die den Prinzipien und Richtlinien des Grundgesetzes verpflichtet ist. Wenn die ökonomische und soziale Entwicklung nicht als unabänderliches Schicksal hingenommen, sondern als permanente Aufgabe verstanden werden sollen, bedarf es einer umfassenden, kontinuierlichen sowie laufend aktualisierten Information über die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Zusammenhänge. Erst die Kenntnis der relevanten Daten und die Möglichkeit, die durch sie vermittelten Informationen mit Hilfe der Chancen, die eine automatische Datenverarbeitung bietet, für die Statistik zu nutzen, schafft die für eine am Sozialstaatsprinzip orientierte staatliche Politik unentbehrliche Handlungsgrundlage.

Wenn man diese Sätze auch dreimal lesen muss, um im verschachtelten Satzbau den Sinn zu erkennen, so sind sie doch unmissverständlich und auch heute noch hilfreich. Mit Blick auf 1983 entlarven sie die damals veranstaltete Kampagne als einen törichten Spuk, als einen Stellvertreterkrieg gegen die Statistik, worin als Waffen angeheizte Hysterie und nebulöse Ängste eingesetzt wurden.

Nach dem Urteil mussten sich die politischen Parteien auf ein Neues, vom Urteil des Bundesverfassungsgerichts stark beeinflusstes Volkszählungsgesetz und auf einen neuen Termin einigen. Angesichts der öffentlichen Stimmungslage gelang dies erst nach zwei Jahren. Der Termin der Erhebung wurde auf den 25. Mai 1987 gelegt. Das Design dieser Totalzählung sah, was bedeutsam war, Antwortpflicht der Respondenten, wie früher, vor. Die Fragebögen konnten entweder dem Interviewer nach Ausfüllung zurückgegeben oder auch mit der Post rückgesandt werden. Der damals amtierende Präsident des Statistischen Bundesamtes, Egon Hölder, setzte sich mit großem Elan für den Zensus 87 ein; er prägte das Bonmot von den zehn Minuten, die allen helfen und das als geschickt motivierende Teilnahmewerbung die Runde machte.

Volkszählung '87



Zehn Minuten, die allen helfen.

Danach war man sich einig: So nicht mehr

Insbesondere Städte und Gemeinden verloren Interesse an Zensus

VZ- Notwendigkeit wurde in Deutschland verdrängt ...

.. erst auf Druck der EU kam das Thema wieder auf die politische Tagesordnung

EU-weiter Zensus 2001 mit umfangreichem Frageprogramm auf deutsche Intervention nicht als Rechtsakt beschlossen

Nachdem dieser Zensus endlich ausgeführt war, atmete sowohl die Politik wie die amtliche Statistik auf. Der Zensus 87 und der um ihn ausgefochtene politische Streit wurden rasch vergessen, total verdrängt von den Ereignissen großer Politik um die Wiedervereinigung Deutschlands im Jahre 1989. Aber nicht vergessen wurde er von denen, die wie die Städte und Kommunen die Hauptlast der Arbeit und der Kosten getragen hatten und sehr lange auf die aufbereiteten Daten warten mussten. Man war sich in diesen Kreisen einig, dass es eine derartige Volkszählung in Zukunft nicht mehr geben werde⁷. Neben einer schiefen Lastenverteilung waren aber auch andere Gründe maßgebend. Die Volkszählung tradierten Typs war als Instrument der öffentlichen Information überwiegend mit dem zentralistisch organisierten Staat eng verbunden. Der föderative Aufbau Deutschlands mit seinem subsidiären Stufenprinzip: Bund, Länder, Gemeinden hatte in der langen Pause von 17 Jahren zwischen den Volkszählungen die Meinung befördert, dass sich die Städte und Gemeinden mit aktuellen kleinräumigen Planungs- und Entwicklungsinformationen selbst versorgen könnten. Insbesondere die großen Städte, die mittlerweile über gut geführte Statistische Ämter geboten ferner schnelle Veränderungen ihrer Strukturen erlebten, waren zur Bereitstellung und modernen Organisation solch aktueller Daten fähig und genötigt. Sie waren so nicht mehr in dem Maße wie früher abhängig, kleinräumige Daten aus den Volkszählungen zu beziehen. Ihr Interesse an einem Zensus der, bei hoher Kostenbeteiligung, für sie nicht den erhofften Nutzen versprach und in der Öffentlichkeit nicht unterstützt wurde, ließ deshalb nach. Insbesondere die lange Dauer der Aufbereitung, die vielen Ersatzvornahmen infolge der Boykotte und der im neuen VZ-Gesetz untersagte Abgleich der Melderegister mit den VZ-Daten waren demotivierend. Städte und Gemeinden hätten bei erlaubtem Abgleich die Möglichkeit gehabt, ihre Melderegister zu aktualisieren und endlich den Hickhack um die amtlichen Einwohnerzahlen aus den Registern gegenüber denen aus der landesweiten Fortschreibung zu beenden. Alle diese Mängel blieben im Gedächtnis und führten dazu, dass vonseiten der Kommunen keine Initiative mehr ausging, eine Volkszählung zu veranstalten, eher im Gegenteil, man distanzierte sich. Die Klientel einer starken, sachlich-fachlichen Unterstützung der tradierten Volkszählung war damit verloren und zwar so nachhaltig, dass es heute schwer fällt, Skeptikern den Sinn und den Nutzen eines Zensus sowie seine behauptete Unentbehrlichkeit für die Kommunen kurz zu erklären.

Am 14./15. November 1991 fand als 5. Wiesbadener Gespräch eine bemerkenswerte Veranstaltung mit dem Titel: Volkszählung 2000 - oder was sonst? statt, die unter das Debakel der 80-er Jahre einen Schlusstrich zog und sich bemühte, die Blicke vorwärts zu lenken. Der resultierende Tagungsband hat auch heute, acht Jahre später, wenig an Aktualität und Qualität eingebüßt. Seine Wirksamkeit außerhalb der Statistik blieb jedoch sehr beschränkt, weil insgeheim jeder annahm, dass es eine Volkszählung, tradiert oder irgendwie anders, so bald nicht mehr geben werde. Alle Anstrengungen und Modellvorschläge für künftige Zensen schienen den Augen nicht mehr als akademische Pflichtübungen zu sein. Zugleich zwang die immer prekärere öffentliche Finanzlage nach der deutschen Vereinigung dazu, kostspielige Unternehmungen wie Volkszählungen möglichst weit in die Zukunft zu verschieben, besser noch, zu vergessen und auf den Mikrozensus zu verweisen, den man gerade durch Novellierung mit Mühe gerettet hatte. Zu vermissen, schien den Zensus ja keiner! Übersehen wurde freilich, dass Deutschland sich immer schneller auf Europa zu bewegte und dass die EU am Anfang der 90-er Jahre ihren Mitgliedstaaten⁸ vorschlagen könnte, im Jahre 2001 eine gemeinschaftsweite Volks- und Wohnungszählung durchzuführen.

Wider Erwarten und wider Intension der deutschen Politik legte das statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat) im Frühjahr 1996 den Vorentwurf einer Zensusverordnung mit einem umfangreichen Erhebungsprogramm vor. Nach Intervention, auch von deutscher Seite, rückte Eurostat schließlich von einem Rechtsakt ab und empfahl Leitlinien für das gemeinschaftliche Programm der Volks- und Wohnungszählungen im Jahre 2001. Der Ausschuss für das statistische Programm der EU billigte die Leitlinien im November 1997 mit Mehrheit; Deutschland stimmte da-

gegen, obwohl die Leitlinien nicht rechtsverbindlich formuliert waren. Nach Auffassung der EU sollten sie dazu dienen, die nächste Welle der Volks- und Wohnungszählungen zu koordinieren, zu harmonisieren und zu synchronisieren. Diese Leitlinien konnten so gewährleisten, dass die den Erhebungen zugrunde liegenden Prinzipien der Universalität, Vollständigkeit und Gleichzeitigkeit in jedem Mitgliedstaat nach Möglichkeit einzuhalten waren. Als Zeitraum für die Durchführung des Zensus 2001 sahen die Leitlinien den 1.1. bis 31.5.2001 vor. Ergebnisse, so hoffte man, könnten dann bis zur Mitte 2003 vorliegen.

Der Merkmalskatalog nach Vorstellung der EU

Der einheitlich, von Eurostat gewünschte Merkmalskatalog zur Deckung des Datenbedarfs⁹ hatte folgenden Umfang	
Volkszählung	Wohnungszählung
<p>Geographische Variablen üblicher Aufenthaltsort üblicher Aufenthaltsort ein Jahr zuvor Geburtsort (oder Geburtsland für im Ausland Geborene) Arbeitsort</p> <p>Demographische Variablen Geschlecht Geburtsdatum (Tag, Monat, Jahr) Familienstand Staatsangehörigkeit(en)</p> <p>Wirtschaftliche Variablen Art der Erwerbstätigkeit Stellung im Beruf Beruf (ISCO-88 COM) Wirtschaftszweig (NACE-Rev. 1) übliche Arbeitszeit (Vollzeit-/Teilzeitarbeit)</p> <p>Bildungsvariablen Bildungsstand mit Abschluss (ISCED)</p> <p>Variablen zu Haushalt und Familie Haushaltstyp Stellung im Haushalt Größe des Haushalts Zahl der Erwerbstätigen im Haushalt Zahl der Personen im Rentenalter Stellung in der Familie Typ des Familienkerns Größe des Familienkerns</p>	<p>Variablen zu den Wohnungen Wohnungsbelegung Wohnungstyp Besitzverhältnisse Zahl der Räume Zahl der in der Wohnung lebenden Personen Wohnungsnutzung durch den Haushalt Zahl der in der Wohnung lebenden Haushalte Bauperiode Wohnungslage Gebäudetyp Küche Wasseranschluss Toilette Bad Heizungstyp</p>
Landeshauptstadt Stuttgart, Statistisches Amt	
KOMUNIS	

Mehrere Erhebungsarten in EU-Staaten gebräuchlich

Spezielle Erhebungsmethoden wurden den einzelnen Mitgliedstaaten nicht vorgeschrieben. Es ergaben sich folgende geplante Erhebungsvarianten:

In den Staaten der EU mit hoher Einwohnerzahl, wie Frankreich, England (UK), Italien, und darüber hinaus auch in Portugal, Griechenland und Irland wird im Jahre 2001 ein traditioneller Zensus als primärstatistische Vollerhebung durchgeführt werden. Diejenigen Mitgliedstaaten, deren statistische Erhebungen sich schon bisher aus Registern speisten, werden auch den Zensus 2001 als Registerzensus abhalten. Es sind dies: Schweden, Dänemark und Finnland. Die Niederlande¹⁰ und Luxemburg¹¹ gehen jetzt dazu über. In Österreich wurde beschlossen, um die Mitte 2001

Nächster Zensus in Deutschland aus Kosten- und Akzeptanzgründen keine Vollerhebung mehr

eine registergestützte Primärerhebung in Form einer Volks-, Gebäude-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung abzuhalten. In Spanien und Belgien sind noch keine endgültigen Entscheidungen über die anzuwendende Erhebungsmethode gefallen.

In Deutschland beschäftigte sich das Kabinett mit dieser EU-Empfehlung und entschied (Sommer 1996) - ob auf Anregung des damaligen Bundeskanzlers oder seines Innenministers ist unklar - dass ein traditioneller Zensus mit Vollerhebung in Deutschland, nach dem Vorbild der VZ 1987, aus Kosten- und Akzeptanzgründen abzulehnen sei. Beim Statistischen Bundesamt wurde eine Arbeitsgruppe „Gemeinschaftsweiter Zensus 2001“ aus Mitgliedern der Bundesressorts, des Bundesamtes und der Landesämter gebildet, die für einen registergestützten Zensus ad hoc - ohne eingehendere Prüfung der in der Praxis vorliegenden Konditionen der Verwaltungsregister - ein Modell für die tradierte Zensus-Form ersatzweise entwickeln sollten. Man beachte beim damaligen Stand der Dinge, dass weder von den Kommunen noch von der statistischen Wissenschaft Vertreter beigezogen wurden, ein Umstand, der später zu einigen Kontroversen führte! Die Arbeiten der Gruppe orientierten sich vorrangig am Datenbedarf des Bundes. Das dabei verwendete Erhebungsmuster wurde kurzerhand Bundesmodell getauft. Nach einigem Widerstand der Länder und Kommunen gegen diesen zentralistischen Entwurf wurde auf Vorschlag einiger Landesstatistiker das Ländermodell alternativ hinzugefügt; von kommunaler Seite wurde auch noch ein Kommunalmodell eingebracht. Letzten Endes hatte man so drei Modelle! Der Deutsche Bundestag wurde im Juni 1998 unterstützend bemüht und verabschiedete eine vom Innenausschuss vorgelegte Empfehlung:

Der Deutsche Bundestag unterstützt die Bemühungen der Bundesregierung, bei der nächsten Volkszählung von einer Totalerhebung abzusehen. Der Deutsche Bundestag begrüßt die Überlegungen der Bundesregierung, eine stichtagsbezogene Auswertung der Melderegister vorzunehmen.

Der Vorstand der Deutschen Statistischen Gesellschaft beschäftigte sich nach anfänglicher Zurückhaltung im Februar 1998 auf Initiative einiger seiner Mitglieder mit diesen Problemen. Er beschloss, dass sowohl auf der Pfingsttagung 1998 in München als auch im Herbst 1998 auf der Statistischen Woche in Lübeck der mit der Zensusdebatte verbundene Problemkomplex zu thematisieren sei. Neben der Fachdiskussion erkannte man, enthielt dieser Komplex auch Fragen von überfachlichem, gesellschaftlichem Interesse. Deshalb wurde es allgemeine Ansicht, dass einerseits die Mitglieder eingehend zu unterrichten seien und dass andererseits der statistischen Wissenschaft in dieser Auseinandersetzung eine Stimme verliehen werden müsse. Bei der Pfingsttagung 1998 in München wurde zum ersten Male im Ausschuss „Methodik Statistischer Erhebungen“ öffentlich¹² über die Vorgaben der Politik¹³ zum Zensus und die sich daran anknüpfenden unterschiedlichen Modellplanungen berichtet. Darüber hinaus wurde am Rande der Tagung ein informeller Kontakt zur Arbeitsgemeinschaft Sozialwissenschaftlicher Institute e.V. (ASI) und damit zu empirischen Sozialwissenschaftlern hergestellt. Diese waren als Nutzer von Volkszählungsdaten ebenfalls von der weiteren Entwicklung betroffen und an einer Kooperation mit den Fachkollegen der Statistik sehr interessiert. Dies führte dazu, dass die ASI das Thema anlässlich des Soziologentages im September in Freiburg behandelte. Geplant und geleitet wurde diese Veranstaltung vom Vorsitzenden der ASI, Prof. Dr. Heinz Sahner.

Auf Statistischer Woche 1998 ganztägige Fachveranstaltung zur Volkszählung

Im Herbst 1998 folgte dann auf der Statistischen Woche in Lübeck eine ganztägige Veranstaltung der Deutschen Statistischen Gesellschaft zum Thema Volkszählung 2001. Sie war von den Ausschüssen „Methodik Statistischer Erhebungen“ und vom „Ausschuss für Regionalstatistik“ der Deutschen Statistischen Gesellschaft sowie vom Verband Deutscher Städtestatistiker vorbereitet und organisiert worden. Als Organisatoren wurden von der Gesellschaft Prof. Grohmann, Dr. Rost, Dr. Richter und Dr. Wiegert eingesetzt. Gewidmet war die Veranstaltung grundsätzlichen Fragen eines Zensus 2001, einer Präsentation der geplanten Modelle und einer kritischen Be-

wertung alternativer Methoden aus der Sicht der Datennutzer. Die Referate und die Diskussionsergebnisse liegen in einem Sonderheft des Allgemeinen Statistischen Archivs¹⁴ vor.

VZ-Alternativmodelle lassen noch Fragen offen

Diese Tagung vermittelte aber keineswegs die Postulate einer rein traditionsorientierten Sicht der Dinge, sondern zeigte, dass viele Teilnehmer differenzierter über Sinn und Nutzen eines Zensus in tradierten Gestalt dachten, seine Nachteile angesichts der sich formierenden Informationsgesellschaft nicht übersehen mochten und deshalb neuen Modellen zuneigten, die möglichst viel der Informationen bisheriger Zensen bei vergleichbarer Qualität zu beschaffen garantierten. Nur wenige sprachen sich uneingeschränkt für eine Totalerhebung alter Art aus. Insbesondere von Vertretern der Kommunen kamen die Einwände: Zu teuer, zu wenig ertragreich, zu aufwendig und für die großen Städte obsolet. Selbstverständlich wurde wieder überzeugend von den Nutzern nachgewiesen, dass die Zensusinformationen als Instrument der Aktualisierung und Justierung im Gesamtsystem der Statistik nach wie vor unverzichtbar sind. Doch die eigentliche Frage, ob mit einem völlig geänderten Modell der Datenbeschaffung nicht eben diese Unverzichtbarkeit auch bedient werden könnte, ließ sich bei den vorliegenden Modellentwürfen nicht einwandfrei beantworten. Darin war man sich einig, dass politische Opportunität hier der weisungsgebundenen amtlichen Statistik eine unersprießliche Situation mit dem Zwang zur Anwendung eines bisher unerforschten und unerprobten VZ-Alternativmodells beschert hatte. Ein Zitat möge die beim Abschluss der Lübecker Debatten bestehende, zwiespältige Situation charakterisieren¹⁵:

Unter den heute in Deutschland herrschenden rechtlichen, politischen und mentalen Rahmenbedingungen sehe ich keinen anderen gangbaren Weg zu einem Zensus 2001 als den, der durch Bundes- und Ländermodell nur in Umrissen vorgezeichnet ist.

Arbeitsgruppe Zensus 2001 der Deutschen Statistischen Gesellschaft erarbeitete methodische Weiterentwicklungsvorschläge

Die Deutsche Statistische Gesellschaft beschloss nach dieser Veranstaltung die Einrichtung einer Arbeitsgruppe Zensus 2001, die sich der Probleme im Rahmen der Arbeit des Ausschusses Methodik statistischer Erhebungen annehmen sollte. Sie tagte im März 1999 zum ersten Male in Trier unter Organisation und Leitung von Prof. Dr. W. Krug und erbrachte durch rege ausländische Beteiligung viele beachtenswerte Hinweise auf methodische Weiterentwicklungen und neuartige Schätzansätze.

So standen die Dinge gegen Mitte, Ende 1998 und im Anfang 1999. Eine desolote Situation war zu bestaunen, die ohne vernünftige Regulierung leicht zu einer schwer wiegenden Verstimmung innerhalb der statistischen Kommunität hätte führen können. Im Juli 1998 gab es auf Vorschlag des Innenministeriums ein Gespräch der amtlichen Bundesstatistik mit Vertretern der Wissenschaft zum Zensus 2001 in Wiesbaden. Nach beiderseitiger Unterrichtung wurde von der Seite der Wissenschaft der Wunsch geäußert, besser über die Entwicklung unterrichtet zu werden. Sie bot dafür ihre Kooperation zur Lösung der Probleme einer Volkszählung neuer Art an.

Auch nach politischem Wechsel 1998 Notwendigkeit eines Zensus unbestritten

Der Regierungswechsel im Herbst 1998 brachte neue Akteure auf die politische Bühne, die von den politischen Erfahrungen der VZ 87 unbelasteter als ihre Vorgänger, eine neue Zielansprache zu finden versuchten. Zur Verwirklichung dieser löblichen Absicht fand im März 1999 im Bundesinnenministerium in Bonn bei Frau Staatssekretärin Zypries eine Besprechung einiger wichtiger Akteure auf der VZ-Szene statt. Die Zusammenkunft diente aus der Sicht der Beteiligten der Problemlösung und der Ermittlung einer gemeinsamen Haltung zur Vorbereitung des Zensus 2001. Kritische Stimmen zum bisherigen Verfahrensstand überwogen. Von allen Beteiligten wurde jedoch die Erforderlichkeit eines Zensus nicht bezweifelt. Folgende Gemeinsamkeiten konnten als Ergebnis des Treffens formuliert werden:

- Für das Jahr 2001 können ggf. Zahlen aus der Bevölkerungsfortschreibung, dem Mikrozensus und anderen Datenquellen verwendet werden.

Vor neuem Zensus Test aller Zählungselemente

- Ein Methodenwechsel wird vollzogen .
- Es werden keine weiteren, neuen Modelle entwickelt.
- Ein Vorschaltgesetz sieht einen Test aller in Frage kommenden Elemente vor. Erst nach ihrem Test wird über das endgültige Zensusverfahren entschieden und ein Zensusgesetz auf den Weg gebracht.
- Die Kostenfrage wird zunächst ausgeklammert und erst nach der Testfrage verhandelt.
- Überlegungen, Daten aus der Volkszählung für nichtstatistische Zwecke, z.B. den Aufbau eines Gebäude- und Wohnungsregisters, in die Verwaltung zurückfließen zu lassen, werden nicht weiter verfolgt.
- Ein neuer Beschluss der Innenministerkonferenz wird nicht für erforderlich gehalten.
- Das Jahr 2001 ist offen, der Zensus muss nicht zwingend in 2001 durchgeführt werden.
- Die voraussichtlichen Kosten für die Tests des neu zu schaffenden Testgesetzes sind zu ermitteln.
- Die Abstimmung des Entwurfs für ein Testgesetz zwischen Bund, Ländern und Gemeinden wird nach dem üblichen Verfahren durchgeführt.

Diese neuen Visierpunkte ermöglichten die Formulierung einer Entschliebung der Amtsleiterkonferenz im März 1999, die so auch angenommen wurde und Folgendermaßen lautet:

Umstieg von herkömmlichem zu registergestütztem Zensus bedarf sorgfältiger Vorbereitung

Der Umstieg von einem Zensus herkömmlicher Art zu einem registergestützten Zensus bedarf einer sorgfältigen Vorbereitung. In Tests sind die Melderegister der Gemeinden, aber auch die übrigen Dateien, die für einen registergestützten Test herangezogen werden sollen, auf ihre Statistikauglichkeit hin zu überprüfen. Auch Verfahren der Haushaltgenerierung und der Zusammenführung von Einzeldatensätzen aus Registern untereinander und mit primärstatistisch gewonnenen Daten, z.B. für Gebäude und Wohnungen sind zu testen. Zur Vorbereitung eines entsprechenden Gesetzes arbeiten die statistischen Ämter des Bundes und der Länder eng zusammen. Dafür setzt die Amtsleiterkonferenz eine Arbeitsgruppe ein, die auch externe Sachverständige heranziehen kann. Die Arbeitsgruppe soll zügig Empfehlungen zum Inhalt eines offenen Testgesetzes und den damit verbundenen Kosten bei Bund, Ländern und Gemeinden vorlegen, damit das offene Testgesetz für einen registergestützten Zensus bald verabschiedet und die vorgesehenen Prüfungen/Tests noch in der 14. Wahlperiode durchgeführt werden können. Die registerführenden Verwaltungen und der Datenschutz sind frühzeitig zu beteiligen.

Erst nach Auswertung der Testergebnisse können die gesetzlich erforderlichen Maßnahmen zur Durchführung eines registergestützten Zensus getroffen werden. Diese Maßnahmen müssen auch - so weit noch erforderlich - die Verbesserung der Statistikauglichkeit der für eine VZ zu verwendenden Register, insbesondere der Melderegister der Gemeinden, umfassen.

Erste Modellentwürfe für Testphase liegen vor

Die Arbeitsgruppe ging unverzüglich an die Arbeit. Zunächst wurde eine neue Sprachregelung eingeführt. Es soll zukünftig nicht mehr von Bundes- oder Ländermodellen geredet werden, sondern von einem Grundmodell, auf das sich die Arbeiten in der Testphase beziehen sollen. An eine Beteiligung der Wissenschaft wurde auch gedacht und ein Kreis von Experten aus der universitären Statistik zu einem informellen Treffen in das Statistische Bundesamt im August 1999 eingeladen. Dort

wurden die Eingeladenen mit ersten Modellentwürfen zur Testphase bekannt gemacht. Als wesentlich wurden folgende Ziele vorgeschlagen, die man durch Ziehungen geeignet großer Stichproben bei einem entsprechend leistungsfähigen Stichprobendesign zu erreichen hofft:

1. Prüfung der Datentransfers von Gemeinden zu den Landesämtern und Gewinnung von Know-how zur Vereinheitlichungen der Formate und eines bundeseinheitlichen Datensatzes;
2. Verfahrenstests zur Prüfung eines Datenbestandes auf Vollständigkeit und Mehrfachfälle, zuverlässige Schätzung von Zahl und Struktur der Mehrfachfälle, Abschätzung des Aufwandes zur Klärung der Zweifelsfälle;
3. Zuverlässige Schätzung der Karteileichen- und der Fehlbestandsrate bei den Melderegistern nach 4 Gemeindegrößenklassen für alle 16 Bundesländer;
4. Verfahrenstests zur Haushaltsgenerierung mit validierten Ergebnissen auf Bundesebene.

Für Tests wird 1,2%-Stichprobe gezogen

Zu (1) wird eine 1,2%-Stichprobe der Bevölkerung (ca. 850 000 Personen) aus den Melderegistern nach zweckmäßigen Kriterien gezogen und verarbeitet. Zu (2) wird eine Stichprobe von ca. 140 000 Haushalten (zweistufig, größenproportional) ausgewählt und vor Ort überprüft. Zu (3) wird eine Unterstichprobe (ca. 100 000 Haushalte) zu (2) gebildet. Es wurde über die vorgestellten Entwürfe lebhaft diskutiert und in einigen Punkten Verbesserungen vorgeschlagen. Insgesamt liegt ein sinnvoller Modellansatz zur Prüfung des Melderegisters und seiner Spezifika vor. Offen blieb jedoch, welche Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der registergestützten VZ erforderlich sein werden, wenn die Tests untragbare Fehlermargen signalisieren. Der Zusammenhang zwischen Testergebnissen und den möglichen Insuffizienzen einer registergestützten Volkszählung wurde noch nicht deutlich und bedarf einer genaueren Analyse und Präzisierung.

Im August 1999 gab es noch ein weiteres Ereignis, das in diesem Kontext zu erwähnen ist. Der Statistische Beirat beim Statistischen Bundesamt hat einen Bericht für die Bundesregierung im Juni 1999 fertig gestellt und verabschiedet. Sein Titel lautet: Empfehlungen zur Weiterentwicklung der amtlichen Statistik. Auf einer Pressekonzferenz in Berlin im August 1999 wurde er der Öffentlichkeit vorgestellt. Neben vielen anderen bedenkenswerten Vorschlägen empfiehlt der Beirat dringend, in Deutschland eine Volkszählung in absehbarer Zeit abzuhalten. Für den Beirat kommt eine traditionelle Zählung aus Kosten- und Akzeptanzgründen nicht mehr in Frage. Die erforderlichen Daten sollten bei einem Methodenwechsel so weit wie möglich aus vorhandenen Registern gewonnen werden. Das Presseecho war objektiv und sehr ermutigend.

Politik unterstützt nunmehr Vorhaben der amtlichen Statistik uneingeschränkt, ...

Der allerneueste Stand in Sachen Volkszählung wird durch einen Artikel im Handelsblatt¹⁶ von Anfang September 1999 fixiert. Die Politik hat eine Schwenkung vollzogen und unterstützt nun die Vorhaben der amtliche Statistik uneingeschränkt. Der Präsident des Statistischen Bundesamtes, J. Hahlen, äußert sich im Handelsblatt deshalb dezidiert zur Notwendigkeit, nach 12 Jahren einen Zensus abzuhalten. Es wird, so stellt er fest, keine klassische Vollerhebung geben, sondern einen registergestützten Zensus, der nach einer Testphase und einem erforderlichen Abgleich der einschlägigen Register vollzogen werden könne. Dem Datenschutz, repräsentiert durch den Bundesdatenschutzbeauftragten, J. Jacob, bereite der geplante Abgleich keine Sorgen. Denn der Bürger habe dadurch nichts Negatives zu befürchten, eher Gegenteiliges, weil er entlastet würde.

Schlussbemerkung

... einen Modellwechsel zu einem registergestützten Grundmodell zu vollziehen

So weit der Stand der Dinge in Deutschland bis zum September 1999. Wie schon eingangs - in der Vorbemerkung - ausgeführt, wird es einen Zensus im wieder vereinigten Deutschland noch in dieser Legislaturperiode nicht geben. Dennoch ist positiv zu vermerken, dass die starr ablehnende Haltung der Politik zu Beginn sich spürbar gelockert hat, und dass sie zu einer nüchternen Betrachtung der Probleme zurückgefunden hat. Sie ist bereit, einen Modellwechsel zu einem registergestützten Grundmodell des Zensus hin zu befürworten und seine methodisch einwandfreie Form durch ihre amtliche Statistik sicherzustellen. Auch ihre mögliche Zustimmung zu einer dazu erforderlichen Testphase und zu einer Revision sowie Aktualisierung der Register verspricht eine vernünftige Planung einer solchen Aktion. Ein consules videant intern und von vielen Seiten her hat zu einer Revision der anfangs nicht überzeugenden staatlichen Haltungen geführt.

Amtliche Statistik darf nicht gezwungen werden, wegen Kassenlage und öffentlicher Aufgeregtheit wesentliche Axiome ihres Metiers aufzugeben

Am Schluss dieses Berichtes über den Zensus und seine wechselvolle Geschichte, die bis zum aktuellsten Stand der Dinge in Deutschland führte, doch beispielsweise die noch andauernde Zensusdebatte in den USA und andernorts aussparte, steht die vertraute Erkenntnis - wenn man kritischer ist: die Binsenweisheit - dass Statistik nicht nur eine Sach-, sondern auch eine politische Frage bei allem technischen Fortschritt geblieben ist. Es genügt nicht, das methodisch Beste zu kennen und zu vertreten, sondern man muss ein Konzept auch politisch durchsetzen können und dazu braucht man die Unterstützung all derer, die von der Statistik profitieren. Ihre Indifferenz ist oft schwer aufzulösen und in koordinierte Hilfe überzuführen. Bei allem, was der bisherige Ablauf der Dinge zeigte, ist es unbedingt erforderlich, eine Balance zwischen sachlich Gebotenenem und Politik einzuhalten, sonst verschludert die ganze Kunst. Es kann nicht angehen, dass die amtliche Statistik gezwungen ist, wesentliche Axiome ihres Metiers aufzugeben, nur weil Kassenlage und öffentliche Aufgeregtheit dies verlangen. Das wäre ähnlich absurd, wenn von der Mathematik gefordert würde, aus politischer Opportunität für eine Weile auf die Richtigkeit von $2 \times 2 = 4$ zu verzichten. Aber die amtliche Statistik in ihrer Stellung zwischen wissenschaftlichem Anspruch und politischer Gebundenheit ist gezwungen, sich anzupassen, doch sie darf in dieser Anpassung das wissenschaftlich Verantwortbare nicht aus den Augen verlieren, sondern muss versuchen, es hartnäckig und zäh zu realisieren.

Entwicklung geht derzeit in Richtung Zensus 2003

Die Entwicklung auf dem Wege zu einem Zensus 2003 wird weitergehen. Er wird, hoffentlich, nicht noch weiter verschoben werden müssen, oder gar bei den zitierfähigen *calendas graecas* anlanden, die bekanntlich im Kalender ein garnicht existierendes Datum markieren. Wir werden sehen! Es bleibt ein abzuwartendes und danach diesem Bericht, zu gegebener Zeit, anzuhängendes Kapitel sein.

1 Rolf Wiegert, Jg. 1931, Dipl. Math. Dr. rer. pol., Akad. Dir. an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Tübingen, Abteilung Statistik, Ökonometrie und empirische Wirtschaftsforschung, wissenschaftlicher Berater des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen (IAW), von 1991-1998 Vorsitzender des Ausschusses Methodik Statistischer Erhebungen-Deutsche Statistische Gesellschaft (DSTG), Vertreter der DSTG im Statistischen Beirat des Statistischen Bundesamtes, ordl. Mitglied des Internationalen Statistischen Instituts (ISI) seit 1984, geschäftsf. Herausgeber der Reihe Angewandte Statistik und Ökonometrie, Mitglied der Kontaktgruppe zur wissenschaftlichen Unterstützung des Zensus 2001 beim Statistischen Bundesamt, Veranstalter des Wiesbadener Kolloquiums zur Statistik-DSTG kooperativ mit dem Statistischen Bundesamt.

2 Lambert A. J. Quételet geb. 1796, gest. 1874.

3 E. Frank und H. Kaeser haben dazu im Jahrbuch Baden-Württemberg 1993 einen interessanten Aufsatz mit dem Titel: Die Volkszählungen in Baden-Württemberg nach dem Zweiten Weltkrieg geschrieben.

- 4 Eine komplette Volkszählung war für 1983 projektiert, sie scheiterte jedoch aus den jedermann noch geläufigen Gründen am Diktum des Bundesverfassungsgerichtes vom 15.12.1983.
- 5 Volks-, Berufs-, Gebäude-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung mit dem Termin 27.4.1983.
- 6 DIE ZEIT, Nr. 34 , 19.8.99.
- 7 In einem Zitat aus dem Forumsband der Bundesstatistik, Nr. 21 mit dem Titel: Volkszählung 2000 - oder was sonst? - und darin in der Einleitung von H. Grohmann - klingt das Folgendermaßen: Die Erfahrungen der Gemeinden bei der VZ 87 machen die Entwicklungen neuer Konzeptionen ebenfalls dringend notwendig. Die VZ 87 ist zwar letztlich trotz aller Widerstände und rechtlicher Restriktionen als solche gelungen, dies aber nur dank der außergewöhnlichen, kaum jemals wiederholbaren Anstrengungen der Gemeinden als den Trägern der Erhebung vor Ort. Man will dort nicht ein zweites Mal Lastenträger und Prügelknabe für eine Sache sein, die allen dient. Volker Hannemann zitiert in seinem Beitrag im Forumsband Volkszählung 2000- oder was sonst? aus dem Erfahrungsbericht der Städte zur VZ 87, wie folgt: Zwischen dem erforderlichen finanziellen und personellen Aufwand einerseits und dem tatsächlichen Ertrag für die Städte und Gemeinden andererseits besteht nach den qualitätsmindernden und die Nutzung beschränkenden rechtlichen Regelungen und sonstigen Durchführungsvoraussetzungen - angesichts der bei diesen überproportional angefallenen und nicht erstatteten Kosten - eine zukünftig nicht mehr zu akzeptierende Diskrepanz.
- 8 Einer Empfehlung der Vereinten Nationen folgend, Volkszählungen im 10-Jahres-Turnus abzuhalten.
- 9 Quelle: EU-Leitlinien für das gemeinschaftliche Programm der Volks- und Wohnungszählungen im Jahre 2001; verabschiedet auf der 27. Sitzung des Ausschusses für das Statistische Programm.
- 10 Die Niederlande veranstalten zusätzliche Stichprobenerhebungen.
- 11 In Luxemburg werden, so weit vorhanden, Registerdaten in Fragebögen eingedruckt; diese werden dann einer weiteren Befragung der Bevölkerung zugrundegelegt.
- 12 Bisher waren alle Beratungen und Modelldiskussionen nur hinter verschlossenen Türen der Arbeitsgruppe Gemeinschaftsweiter Zensus 2001 ohne Beteiligung der Wissenschaft und interessierter VZ-Daten-Nutzer abgelaufen.
- 13 Kabinettsbeschluss der Bundesregierung im Jahre 1996.
- 14 Volkszählung 2001 - Von der traditionellen Volkszählung zum Registerzensus, hrsg. von H. Grohmann, H. Sahner, R. Wiegert, Sonderheft des ASTA Nr. 33, Göttingen 1999.
- 15 Grohmann, H.: Perspektiven einer weiterführenden Diskussion über einen Zensus in Deutschland, in : Volkszählung 2001 - Von der traditionellen Volkszählung zum Registerzensus, hrsg. von H. Grohmann, H. Sahner, R. Wiegert, Sonderheft des ASTA Nr. 33, Göttingen 1999.
- 16 Handelsblatt vom 1. 9.99 , S.6.

Literaturverzeichnis:

- Beckmann, M., Wiegert, R., (Hrsg.):
 Statistische Erhebungen, Methoden und Ergebnisse - Ausgewählte Schriften von H. Strecker,
 Göttingen 1987
- Deiningner, R., Wingen, M.:
 Kontinuität und Wandel, die amtliche Statistik in der ersten Hälfte der 80-er Jahre,
 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Stuttgart 1987
- Ehling, M.:
 Historische Statistik - Probleme und Perspektiven der internationalen Zusammenarbeit, WISTA 3, 1997
- Eppmann, H., Köster, G., Rost, R.:
 Zensus 2001 - Stand der Methodendiskussion, Statistische Rundschau NRW, 8/1998,
 Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (Hrsg.)
- Esser, H., Grohmann, H., Müller, W., Schäffer, K.-A.:
 Mikrozensus im Wandel, Bericht des Wissenschaftlichen Beirates für Mikrozensus und Volkszählung,
 Frankfurt/Main, Köln, Mannheim 1989
- Frank, E.:
 Der für 2001 geplante Bevölkerungszensus - Eine Betrachtung aus kommunaler Sicht,
 in: Monatshefte für Statistik und Informationsmanagement, Hrsg. Landeshauptstadt Stuttgart, 57 Jg.,
 8/1998

Frank, E., Kaeser, H.:

Die Volkszählungen in Baden-Württemberg nach dem 2. Weltkrieg,
in: Jahrbuch für Statistik und Landeskunde Baden-Württemberg 1993,
hrsggeg. vom Statistischen Landesamt Baden-Württemberg, Stuttgart 1993

Gaschke, S.:

Vorwärts zu neuen Daten, DIE ZEIT, Nr. 34, 8/99

Grohmann, H., Sahner, H., Wiegert, R., (Hrsg.):

Volkszählung 2001 - Von der traditionellen Volkszählung zum Registerzensus,
Sonderheft ASTA Nr. 33, Göttingen 1999

Grohmann, H., Wiegert, R.:

Volkszählung 2001. Bericht über die gemeinsame Sitzung anlässlich der Statistischen Woche 1998,
ASTA Bd. 83, Heft 1, 1999

Hahlen, J., (Hrsg.):

Vorschläge des Statistischen Beirats für ein Rahmenkonzept zur Neuordnung der amtlichen Statistik,
WISTA 4 / 1996

Heidal, J., Swenson, A.R., Thomsen, I.:

Census statistics through combined use of surveys and registers,
Statistical Journal of the United Nations, ECE 5, 1987

Hölder, E.:

Statistik 2000. Eine nüchterne Vision, in: Texte, Thesen und Visionen Bd. 250 , Zürich 1992

Hölder, E.:

Durchblick ohne Einblick, die amtliche Statistik zwischen Datennot und Datenschutz,
in: Texte und Thesen Bd. 179 , Zürich 1985

Jahn, J.:

Das Volk soll wieder gezählt werden, HANDELSBLATT, 9/99

Kendall, M., Plackett, R.L. (eds.):

Studies in the History of Statistics and Probability, Vol I, II, London 1977

Köhler, M.:

2001 werden die Deutschen gezählt, FAZ Sonntagsblatt, 31.8.97

Krug, W., Nourney, M, Schmidt, J.:

Wirtschafts- und Sozialstatistik - Gewinnung von Daten, 5. Auflage, München-Wien, 1999

Lippe, P.v.d.:

Die amtliche Statistik in Deutschland, kein zu privatisierender Betrieb, Diskussionsbeiträge FB WIWI,
Univ-GH-Essen, Nr. 103, 1998

Lösch, R.:

Nicht alle Register fehlerfrei, FAZ, 2.9.97

Lösch, R.:

Im Finanzausgleich ist ein Einwohner DM 800 wert. Städte hoffen auf eine VZ, die über die Auswertung der Melderegister hinausgeht, FR, 2.9.97

Nielsen, P.B., Plovsing, J.:

Concepts used in statistical business registers in view of globalisation and the information society,
Intern Stat. Review, Vol. 65, 3, 1997

Ramelberger, A.:

Volkszählung unter Sparzwang, Süddeutsche Zeitung, 2.9.97

Rost, R.:

Bevölkerung, Erwerbstätigkeit, Wohnungs-, Bauwesen (Abtlg. VII), in: Amtliche Statistik in Bayern
von 1946 bis 1996, Festschrift für R. Giehl,
Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, München 1996

Särndahl, Swensson, Wretman:

Model Assisted Survey Sampling, New York, 1992

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Hrsg.):

Volkszählung 87 - 10 Minuten, die allen helfen, VZ-Sonderheft von Baden-Württemberg in Wort und
Zahl, 35. Jg., 1987

Statistisches Bundesamt:

Volkszählung 2000 - oder was sonst?, Forum der Bundesstatistik Bd.21, Wiesbaden 1991

Statistisches Bundesamt (Hrsg.):
Empfehlungen zur Weiterentwicklung der amtlichen Statistik, Bericht des Statistischen Beirats an die Bundesregierung, Wiesbaden 1999

Statistisches Bundesamt (Hrsg.):
Bericht der Arbeitsgruppe „Gemeinschaftsweiter Zensus 2001“, 8/1998

Statistisches Bundesamt (Hrsg.):
Volkszählung - weil in der Gemeinschaft jeder zählt, Informationen zur VZ 87, Wiesbaden 1987

Stigler, St.:
The History of Statistics, Cambridge Mass. - London 1986

Strecker, H., Wiegert, R.:
Stichproben, Erhebungsfehler, Datenqualität, Göttingen 1994

Strecker, H., Wiegert, R.:
Wirtschaftsstatistische Daten und ökonomische Realität,
Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. Bd. 206, 1989

Szameitat, K.:
Zur Geschichte der Statistik, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Stuttgart 1985

Wiegert, R., Körber-Weik, M., u.a.:
Ersetzbarkeit einer Volkszählung durch Registerauswertungen,
Gutachten für das Statistische Bundesamt, Beirat für Mikrozensus und Volkszählung, Tübingen 1998

Wiegert, R., Güntzel, J.:
Entwicklung eines Konzepts der Nutzung von Daten der Melderegister für statistische Zwecke,
Gutachten für das Statistische Bundesamt, Beirat für Mikrozensus und Volkszählung, Tübingen 1991

Wiegert, R.:
Zur Gegenwart und Zukunft der amtlichen Statistik in Deutschland,
Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 217 / 1, 1998

Wiegert, R.:
Einführung in die Diskussion um einen Zensus 2001 in Deutschland,
in: Grohmann-Sahner-Wiegert (Hrsg.), Volkszählung 2001 - Von der traditionellen Volkszählung zum Registerzensus, Sonderheft ASTA Nr. 33, Göttingen 1999

Wiegert, R., Helbig, J., Engelage, Chr.:
Möglichkeiten verstärkter Nutzung von Verwaltungsdaten für Zwecke der Wirtschaftsstatistik und zur Entlastung der Wirtschaft von statistischen Berichtspflichten, Gutachten des IAW Tübingen für das BMWI Bonn, Tübingen 1999

Wingen, M.:
Amtliche Statistik auf dem Prüfstand, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Stuttgart 1987

Wingen, M.:
Herausforderungen der amtlichen Statistik durch den gesellschaftlichen Wandel, ASTA 73, 1989

Mathieu Vliegen, Paul van der Laan¹



Methodische und zeitliche Aspekte der Umstellung der amtlichen Statistik auf Register am Beispiel der Niederlande

Anmerkung der Redaktion: Die Veröffentlichung umfasst die Kurzfassung eines Referates, das für den Workshop Zensus 2001 der Deutschen Statistischen Gesellschaft, 19.-20. April 1999, Trier, gehalten wurde. Die vollständige Fassung wird im Allgemeinen Statistischen Archiv, voraussichtlich im Heft 1/2000 veröffentlicht.

In den Niederlanden (NL) werden bereits Registerdaten anstelle von klassischen Volkszählungen genutzt

In den Niederlanden sind die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen zur Nutzung von Registerdaten gegeben². Das niederländische „Centraal Bureau voor de Statistiek“ (CBS) kann somit, als Äquivalent zu einer klassischen Volkszählung, Registerdatenbestände verwenden³. Allerdings genügt die bloße Nutzung einzelner Register je für sich nach Auffassung des CBS in der heutigen Informationsgesellschaft nicht mehr. Darüber hinaus ist es vielmehr notwendig, sowohl Daten unterschiedlicher Register untereinander als auch mit amtlichen Erhebungen individuell zu verknüpfen. Hierdurch wird ein Mehrwert an Informationsnutzen erzeugt. Die Implikationen einer solchen Vorgehensweise werden derzeit im Rahmen eines Pilotprojektes ausgetestet. Strategie des CBS ist es, durch solche Vorgehensweise sich selbst als einen Informationsknotenpunkt auf dem „electronic Highway“ zu entfalten⁴.

256

Registernutzung und Statistik

Unerlässliche Vorbedingung: Register müssen Qualität, Aktualität und Kontinuität für statistische Zwecke gewährleisten

Von vornherein soll hier klar gestellt werden, dass nicht ohne weiteres jedes Register für die Aufbereitung von statistischen Daten in Frage kommt. Unerlässliche Vorbedingungen an die Registernutzung für statistische Zwecke sind: **Qualität, Aktualität und Kontinuität** der betreffenden Register.

Qualität stimmt nur, wenn Einheiten vollzählig und vollständig erfasst sind

Mit Blick auf die **Qualität** kann man ein Register für die Statistiknutzung nur dann als gut bezeichnen, wenn die Einheiten in diesem Register vollzählig und vollständig erfasst sind, also ein Abbild der wirklichen Situation darstellen. Wenn zum Beispiel in einem Bevölkerungsregister viele Personen nicht erfasst sind, oder wenn Angaben beispielsweise über den Familienstand in diesem Register nicht den tatsächlichen Familienstandsänderungen angepasst werden, ist die Nutzung dieses Registers für die Bevölkerungsstatistik sehr fragwürdig.

Die Beurteilung, ob ein Register die für die Statistik erforderliche Qualität besitzt, ist schwierig. Manchmal genügt eine Analyse äußerer Umstände, um Hinweise zu bekommen, wie zum Beispiel, ob gesetzliche Vorschriften bestehen und ihr Regelungsinhalt ausreicht, ob Kontrollmöglichkeiten der für das Register verantwortlichen Instanz gegeben sind und ein Eigeninteresse der zu Registrierenden vorausgesetzt werden kann.

In NL hat jede Person eine Personennummer im Bevölkerungsregister

Das Obige ist in den Niederlanden bei den kommunalen Bevölkerungsregistern der Fall. Diese Register sind gesetzlich geregelt bezüglich Inhalt, Einrichtung und Fortschreibung jedes einzelnen kommunalen Registers sowie in Bezug auf den Austausch von Daten zwischen den Registern der einzelnen Gemeinden. So darf zum Beispiel **jede Person nur einmal registriert** sein. Sie wird in dem kommunalen Bevölkerungsregister der Gemeinde gespeichert, in der sie den Schwerpunkt ihrer Lebens-

Jeder Niederländer muss persönliche Veränderungen bei kommunaler Registerstelle melden

beziehungen hat. Dies ist möglich, weil in den Niederlanden für jede Person bei der Geburt oder der ersten Einwanderung auf gesetzlicher Grundlage im Bevölkerungsregister eine persönliche Liste versehen mit einer Personennummer angelegt wird, die jede Person während ihres ganzen Lebens bis zum Tod oder bis zur Auswanderung begleitet. Auch sind die Pflichten der Bürger in Bezug auf diese Register gesetzlich festgelegt. So ist jeder Bürger zum Beispiel verpflichtet, alle Änderungen seit seiner Geburt infolge Eheschließung, Ehescheidung und Wohnsitzänderung bei der kommunalen Registerstelle zu melden, oder im Falle seines Todes, melden zu lassen.

Austausch zwischen registerführenden Stellen ist gesetzlich geregelt

Außer dieser gesetzlichen Regelung hat die Registerinstanz eine Reihe von Möglichkeiten, den Registerinhalt durch Kontakte mit anderen Dienststellen zu kontrollieren. So existiert eine gesetzliche Regelung zum Austausch von Einzeldaten zwischen registerführenden Stellen, wie zum Beispiel mit der Steuerbehörde (wo alle in den Niederlanden wohnhaften Personen gespeichert sind). Bei Unstimmigkeiten von Angaben ist die Rückmeldung von der betreffenden Dienststelle an das kommunale Bevölkerungsregister gesetzliche Pflicht.

Auch Bürger haben Eigeninteresse, im Bevölkerungsregister zu stehen

Hinzu kommt, dass es im Interesse der Bürger selbst liegt, im Bevölkerungsregister aufgeführt zu sein. Sonst gibt es zum Beispiel keine standesamtliche Trauung, keinen Reisepass, keine Identitätskarte, keinen Führerschein, keine Sozialhilfe, kein Recht auf Mietzuschuss. Aber auch im privaten Bereich - zum Beispiel von Banken - wird gelegentlich ein Registerauszug als Identitätsnachweis angefordert.

Aktualität der Registernutzung durch die Statistik nur gegeben, wenn jährliche Erhebungen auch innerhalb eines Jahres zur Verfügung stehen

Neben der Qualität bilden **Aktualität und Kontinuität** Vorbedingungen für die Registernutzung durch die Statistik, was hier nur knapp angesprochen werden soll. **Aktualität** kann erreicht werden, wenn es möglich ist, die so genannte 'Eins-zu-Eins-Norm' zu realisieren, das heißt, dass die Ergebnisse einer jährlichen Statistik innerhalb eines Jahres zur Verfügung stehen sollen; die Ergebnisse einer vierteljährlichen Statistik innerhalb drei Monaten usw. Es liegt auf der Hand, dass Register mit veralteten Daten für aktuelle Bedürfnisse der Kunden nicht geeignet sind. Dasselbe gilt auch hinsichtlich der **Kontinuität**. Die Brauchbarkeit statistischer Ergebnisse nimmt nämlich besonders dann zu, wenn diese regelmäßig fortgeschrieben werden.

In NL Bevölkerungsregister Grundelement des statistischen Systems

Da die kommunalen Bevölkerungsregister in den Niederlanden sowohl der Anforderung für Qualität als auch derjenigen der Aktualität und Kontinuität gerecht werden, bilden hier die statistische Auswertungen aus diesen Registern einen der Grundsteine für das statistische System.

Statistikbehörde (CBS) muss Zugang zu anonymen Einzeldaten haben

Bei der Umstellung auf Register als Datenquelle für die Statistik gibt es außer den Anforderungen bezüglich der Qualität, Aktualität und Kontinuität **noch weitere Voraussetzungen**. An erster Stelle geht es darum, dass dem CBS überhaupt ein Zugang zu anonymen Einzeldaten eines bestimmten Registers für statistische Zwecke ermöglicht wird. Nur dann ist es möglich, die diesbezüglichen statistischen Daten flexibel aufzubereiten und die Daten dieses Registers ggf. mit Individualdaten aus anderen Quellen zu verknüpfen und diese schließlich mit Hilfe eines kleinräumlichen Zuordnungssystems regional tief gegliedert darbieten zu können.

Rechtlicher Rahmen 1996 gelegt

Der **rechtliche** Rahmen für die Nutzung der verschiedenen Verwaltungsregister für statistische Zwecke ist in den Niederlanden im Gesetz über die amtliche Statistik von 1996 festgelegt. Darin ist aber auch geregelt, dass der tatsächliche Zugang zu einem Register von der Zustimmung des jeweils verantwortlichen Ministers abhängt. Das bedeutet, dass das CBS mit jeder einzelnen Behörde bezüglich Zugriffserlaubnis und Modalitäten verhandeln muss. Solche Verhandlungen können sich ziemlich in die Länge ziehen. Diese Ausgangslage hat zur Folge, dass das CBS versucht, bei jedem neuen Registergesetz oder der Änderung eines bestehenden Gesetzes, den Zugang zu den diesbezüglichen Einzeldaten in der jeweiligen Rechtsvorschrift zu regeln. So wurde zum Beispiel im Gesetz über die automatisierten kommunalen Bevölkerungsregister festgelegt, dass die Gemeinden verpflichtet sind, dem CBS die Einzeldaten zu liefern.

Schnelle Verarbeitung der Registerdaten durch Automation und moderne Informationstechnologie

Das Recht auf Zugang zum Register allein genügt aber nicht. Vielmehr ist es notwendig, dass die **Registerdaten schnell verarbeitet** werden können. Hierzu müssen (a) die betreffenden Register in automatisierter Form zur Verfügung stehen, und (b) die Informationstechnologie zur Verarbeitung umfangreicher Dateien zu statistischen Ergebnissen geeignet sein. Als zum Beispiel die für 1980 geplante Volkszählung in den Niederlanden aufgeschoben wurde und als Ersatz unter anderem ein Programm regelmäßig wiederkehrender statistischen Auswertungen aus den kommunalen Bevölkerungsregistern vorgeschlagen wurde, dauerte es noch mehr als zwei Jahre, bevor 1983 die erste beschränkte Auswertung durchgeführt werden konnte. Da damals automatisierte Register in vielen Gemeinden noch fehlten, war es dann bis 1995 nur dreimal möglich eine Auswertung durchzuführen. Erst als 1994 ein für alle Gemeinden einheitliches Automatisierungssystem eingesetzt wurde, findet nun jährlich eine Auswertung statt. Inzwischen werden die Ergebnisse spätestens neun Monaten nach dem Stichtag in detaillierter Form veröffentlicht. Dies ist ein Erfolg der Anwendung moderner Informationstechnologie und der hierzu vom CBS selbst entwickelten speziellen Software.

Die Herausforderung: Integration von Registerdaten und von Mikrodaten

Datenqualität hängt ab von: Gesetzgebung, Kontrollmöglichkeiten der registerführenden Stelle und Eigeninteresse der Bürger

Die positiven Erfahrungen des CBS mit der Nutzung von Registerdaten haben zur Entwicklung der Datenintegration auch im Mikrobereich geführt. Voraussetzung ist natürlich die Qualität der jeweiligen Registerdaten. So zeigt das Beispiel der kommunalen Bevölkerungsregister in den Niederlanden, dass nur **eine Kombination von Faktoren** dazu führt, dass **die Datenqualität als zufrieden stellend beurteilt werden kann**. Hierzu gehören zum Beispiel eine detaillierte Gesetzgebung, die Anzahl und Vielfalt der Kontrollmöglichkeiten der registerführenden Instanz sowie das Eigeninteresse der Bürger an der Richtigkeit ihrer gespeicherten Daten.

258

Auch wechselseitige Verknüpfung von verschiedenen Datenquellen kann Qualität der Daten erhöhen, ...

So gut sind die Voraussetzungen zur statistischen Nutzung der Register selten. Ergänzend zur Beurteilung der Datenqualität eines Registers ist deshalb die **wechselseitige Verknüpfung von Einzeldaten** verschiedener Datenquellen. Hierdurch kann die Qualität der statistischen Daten teilweise erhöht werden. So hat z. B. das CBS in einem laufenden Pilotprojekt durch die Verknüpfung von Einzeldaten aus dem Register der Arbeitnehmersicherungen mit den Einzeldaten aus automatisierten betrieblichen Lohnbuchhaltungen festgestellt, dass in bestimmten Fällen die Anzahl der registrierten Arbeitsstellen korrigiert werden musste.

... die Zahl der Erhebungsdaten erhöhen und ...

Hinzu kommt, dass sich durch **Registerverknüpfung die Anzahl der registrierten Merkmale erhöht**. Register sind oder werden ja auf Grund bestimmter Verwaltungsziele angelegt. So sind (oder werden) in einem Register nur die Daten aufgenommen, die für das Verwaltungsziel von Bedeutung sind. Vom statistischen Standpunkt her gesehen bedeutet dies, dass die meisten Register arm an Personenmerkmalen sind. Datenverknüpfungen verschiedener Register untereinander oder mit Erhebungsdaten führen zu einer Datei mit mehr Merkmalen, wodurch ein statistischer Mehrwert entsteht.

... die Belastung der Erhebungseinheiten verringern

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Verknüpfung von automatisierten Registern untereinander und mit anderen Dateien zu einer geringeren Belastung der Betriebe durch statistische Erhebungen führt. So hat das CBS durch Registerstatistiken in den vergangenen Jahren schon eine Reduzierung in der Auskunftserteilung seitens der Betriebe um 24 Prozent erzielen können.

Position der amtlichen Statistik muss gestärkt werden, mit dem Ziel gesellschaftlichen Mehrwert zu erzeugen

Schließlich geht es darum, **die Position der amtlichen Statistik** im Informationszeitalter **zu stärken**. Sie allein kann nämlich Verknüpfungen von Registern und anderen Dateien vornehmen mit dem Ziel, gesellschaftlichen Mehrwert zu erzeugen. Dieser besteht darin, dass eine ganze Reihe von Informationssystemen durch Verknüpfung zu einem einzigen **statistischen Informationssystem** transformiert werden können. Darin können die kombinierten Daten der verschiedenen Informationssysteme in konsistenter und zusammenhängender Weise präsentiert werden.

Pilotprojekt in NL zur Verknüpfung und Integration von Register erfolgreich

Zur Realisierung einer solchen Strategie wurde in den Niederlanden 1996 ein Pilotprojekt gestartet, worin Daten aus verschiedenen Registern und Primärerhebungen verknüpft und integriert werden sollten. Nach Klärung der technischen Möglichkeiten und rechtlicher Fragen wurde inzwischen als Ergebnis der Prototyp einer 'sozial-statistischen Datei' erfolgreich zusammengeführt. Sie beinhaltet Daten aus Dateien mit Einzeldaten über Personen (29 Merkmale), über Arbeitsstellen (15 Merkmale) und über Sozialleistungen (3 Merkmale). In diesem Kontext soll erwähnt werden, dass sich die Personendatei auf 15,7 Millionen Personen, die Arbeitsstellendatei auf 7,3 Millionen Stellen und die Sozialversicherungsdatei auf 1,8 Millionen Ansprüche bezieht⁵. Die derzeit im Aufbau befindliche Datei über Wohnungen kann mit der Personendatei zusammengeführt werden. Alle Dateien können mit Hilfe des kleinräumlichen Zuordnungssystems, das alle in den Niederlanden vorkommenden Adressen umfasst, im Raster des niederländischen Koordinatensystems geokodiert werden.

Verknüpfung mittels persönlicher 'SoFi'-Nummern

Die erforderlichen Verknüpfungen wurden unter Verwendung von zwei Identifikatoren realisiert, nämlich der sogenannten 'SoFi'-Nummer und der Adresse (Postleitzahl mit Hausnummer) in Kombination mit Geschlecht und Geburtsdatum. Mit Hilfe der 'SoFi'-Nummer wurden die Einzeldaten aus den Registern verknüpft, mit der Kombination Adresse, Geschlecht und Geburtsdatum als Identifikator wurden die Einzeldaten der Erhebungen den schon verknüpften Registerdaten hinzugefügt.

'SoFi'-Nummer erhält jeder Niederländer bei Geburt oder Einwanderung

Diese Vorgehensweise ist in dem oben erwähnten Statistikgesetz von 1996 geregelt, in dem auch die **'SoFi'-Nummer ausdrücklich als Identifikator erwähnt** ist. Sie wird jeder Person bei Geburt oder Einwanderung gesetzlich zugewiesen und muss die in jedem Register mit administrativen Daten über Sozialversicherungen ('So') oder fiskalischen Daten ('Fi') geführt werden. Seit dem 1. Januar 1997 ist die 'SoFi'-Nummer auch in den kommunalen Bevölkerungsregistern zusätzlich zur Personennummer aufgenommen worden. Nach den in den Niederlanden gemachten Erfahrungen erhöht sich die Qualität der Verknüpfungen stark, wenn diese Identifikatoren in den Registern bereits vorhanden sind.

Datenschutz wird durch Registrationskammer überwacht

Die Ausführung des Datenschutzgesetzes wird in den Niederlanden von der so genannten Registrationskammer beaufsichtigt. Regelmäßige Kontakte des CBS mit dieser Kammer betreffen nur die Art und Weise wie der Datenschutz bei Registerdaten und bei der Verknüpfung dieser Daten organisatorisch gewährleistet ist. Wie schon erwähnt, lässt das Statistikgesetz nämlich Verknüpfungen zu⁶. Daneben beinhaltet der Datenschutz beim CBS auch noch eine ethische Komponente. Insoweit handelt das CBS nach dem in der Erklärung über die berufsmäßige Ethik des Internationalen Statistischen Instituts (ISI) aufgenommenen Prinzip des „informed consent“⁷. In dieser Hinsicht macht das CBS die Auskunftspersonen darauf aufmerksam, dass ihre Auskunftsdaten mit anderen Daten verknüpft werden können.

'SoFi'-Nummer wird bei Aufbereitung der Daten durch anonyme Einzelnummer ersetzt

Materiell beruht der Datenschutz im CBS darauf, dass erstens, nachdem alle notwendigen Verknüpfungen erfolgt sind, die dazu gebrauchten Identifikatoren so schnell wie möglich durch eine anonyme Einzelnummer ersetzt werden (der „Schlüssel“ zur Reidentifikation wird in gesicherten Sonderdateien aufbewahrt). Und zweitens wird sichergestellt, dass so wenig Mitarbeiter wie möglich Einsicht in die Kombinationen von anonymen Nummern und Identifikatoren bekommen.

Schlussbemerkungen

Es geht um eine nutzbringende Rolle der amtlichen Statistik in der Informationsgesellschaft

Schon heute verfügt die NL über ein schlüssiges, integriertes Bild der sozial-ökonomischen Situation und Lebensverhältnisse seiner Bevölkerung

Es ist die Überzeugung vieler Statistiker im CBS, dass die Zukunft der amtlichen Statistik auch von der Antwort auf die Frage abhängt, wie in der modernen Informationsgesellschaft Mehrwert erzeugt werden kann. Dieser entsteht aber nur dann, wenn es gelingt, integrierte statistische Daten in konsistenter und zusammenhängender Weise zu präsentieren. In dieser Hinsicht leistet die Verknüpfung von Register- und Erhebungsdaten einen wesentlichen Beitrag.

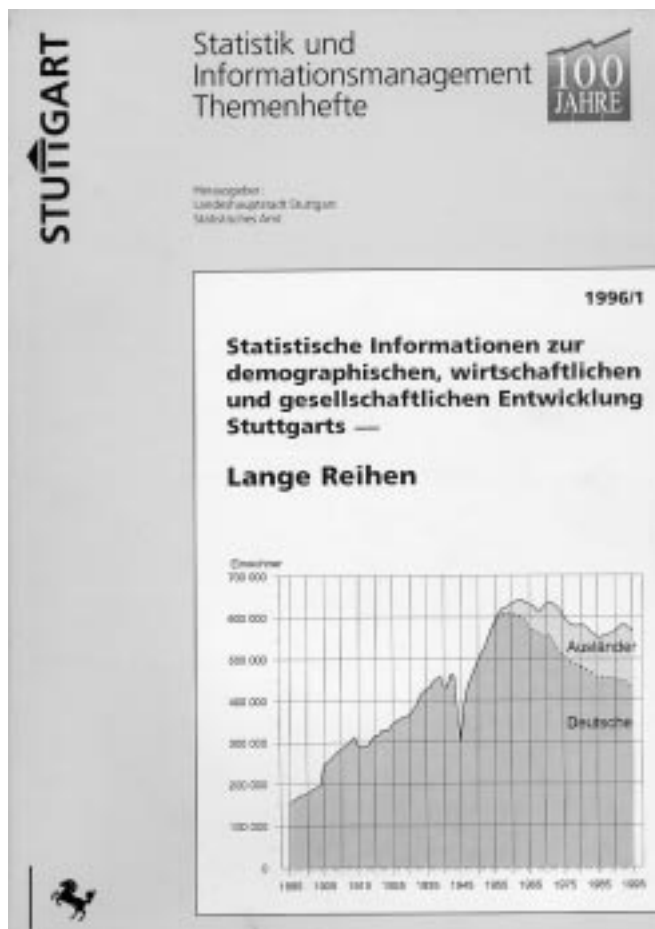
Aufgrund der positiven Resultate des oben vorgestellten Pilotprojektes plant das CBS, diese Arbeiten fortzuführen. Mit Hilfe solcher Dateien kann nämlich bereits heute ein konsistentes und integriertes statistisches Bild bezüglich der sozio-ökonomischen Situation und der Lebensverhältnisse der Bevölkerung in effizienter Weise generiert werden. Als Nächstes gilt es, die Herstellung einer ‚sozial-statistischen Datei‘ in den statistischen Prozess einzubeziehen. Langfristig wird so die Integration von Einzeldaten im Mikrobereich die derzeitigen Integrationssysteme im Mesobereich miteinander verbinden, und schlussendlich diese Systeme ersetzen und ausbauen.

- 1 Mathieu Vliegen ist beim Niederländischen Statistischen Amt (CBS) als Projektmanager Methoden und Systeme für die Regionalstatistik tätig. Weiterhin ist er Sekretär der Beratungskommission für die Regionalstatistik in Bezug auf das statistische Arbeitsprogramm des CBS. In dieser Kommission sind die wichtigsten Nutzer der Regionalstatistik vertreten: Ministerien, Provinzen, Gemeinden, nationale Planungsbehörden, Wissenschaft sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen. Auch ist er Mitglied der Arbeitsgruppe Regionalstatistik des Europäischen Statistischen Amtes (Eurostat).
Paul van der Laan ist beim Niederländischen Statistischen Amt tätig als Projektleiter der sozial-statistischen Datei, in der Register- und Erhebungsdaten miteinander verknüpft werden. Der Autor ist Mitglied der Arbeitsgruppe Volks- und Wohnungszählung des Europäischen Statistischen Amtes (Eurostat). Weiterhin ist er Vorstandsmitglied der Niederländischen Statistischen Gesellschaft sowie Vorstandsmitglied einer Gruppe von internationalen Sachverständigen im Bezug auf die Problematik international vergleichbaren Einkommensstatistiken.
- 2 Vgl. Vliegen, J.M.: Nutzung von Verwaltungsregistern für die Statistik: Beispiel Niederlande, in: Verband Deutscher Städtestatistiker: Jahresbericht 1994, Tagungsbericht der Statistischen Woche 1994 in Wien, S. 69-76. Stadt Stuttgart, Amt für Statistik und Einwohnerwesen, 1994.
- 3 Vgl. Laan, P. van der: Census based on Integration of Administrative Data and Survey Data: The Dutch Experience, in: Census Belgica 2001: Deux journées d'étude sur l'exploitation et l'avenir de recensement en Belgique, Bruxelles, 12 et 19 novembre 1996. Actes volume 2, Quel avenir pour le recensement en Belgique, S. 94-107. Louvain: Point d'appui Travail, Emploi, Formation, 1997.
- 4 Vgl. Bochove, C.A. van und C.J. Veenstra: From Assembly Line to Electronic Highway Junction: A Twin-Track Transformation of the Statistical Process, in: Netherlands Official Statistics 11. Jg. Sommer 1996, S. 5-36, 1996
- 5 Siehe für den Inhalt der Register und Erhebungen: Vliegen, M. und P. van der Laan: Der „Zensus“ in den Niederlanden: eine Integration von Register- und Stichprobendaten, in: Grohmann H., H. Sahner und R. Wiegert (Hrsg.), Volkszählung 2001. Von der traditionellen Volkszählung zum Registerzensus, S. 15-23. Sonderhefte zum Allgemeinen Statistischen Archiv, Heft 33, Göttingen, 1999.
- 6 Vgl. Niederländisches Statistisches Zentralamt: Law of 18 April establishing the Central Bureau of Statistics and the Central Commission for Statistics. April 1996. Voorburg / Heerlen: Niederländisches Statistisches Zentralamt.
- 7 Vgl. International Statistical Institute: Declaration of Professional Ethics, in: International Statistical Review 54. Jg. (2), 1986, S. 227-242.

1896

100 Jahre statistische Information über Stuttgart

1996



Aus dem Inhalt

- Geographische und meteorologische Angaben
- Bevölkerung
- Wahlen
- Arbeitsmarkt, Arbeitsstätten und Erwerbsleben
- Produzierendes Gewerbe, Energie- und Wasserversorgung
- Gebäude- und Wohnungsbestand, Bautätigkeit
- Gastgewerbe und Fremdenverkehr
- Verkehr und Freizeit
- Finanzen

193 Seiten, 18 Grafiken, 124 Tabellen
 20 DM (zuzüglich Versandkosten)
 10,23 Euro (zuzüglich Versandkosten)

Vertrieb und weitere Informationen:

Landeshauptstadt Stuttgart, Statistisches Amt,
 Eberhardstraße 39 (Schwabenzentrum),
 70173 Stuttgart,
 Telefon 0711/216-34 40,
 Fax 0711/216-3900
 E-Mail: poststelle.12@stuttgart.de
komunis@stuttgart.de

Die Kommunalstatistik im nächsten Jahrhundert



Die Kommunalstatistik auf dem Weg ins nächste Jahrhundert

Beiträge zum 100jährigen Bestehen des Statistischen Amtes

103 S., zahlreiche Schaubilder, 10 DM (zuzüglich Versandkosten), 5,11 Euro (zuzüglich Versandkosten)

Aus dem Inhalt: Die Amtsgeschichte statistisch gesehen. - Das Statistische Amt heute. -

Grußworte von **Manfred Rommel**, Oberbürgermeister, **Benno Bueble**, Ministerialdirektor im Finanzministerium,

Sigmund Wimmer, Ständiger Stellvertreter des Hauptgeschäftsführers des Deutschen Städtetages,

Prof. Dr. Wolf Gaebe, Professor für Wirtschafts- und Kulturgeographie.-

Festvortrag von em. Prof. Dr. Heinz Grohmann: Von der traditionellen Statistik zum Informationsmanagement.-

Beiträge zum Gründungsjubiläum von **Dr. Eberhard Leibing**, Präsident des Statistischen Landesamtes

Baden-Württemberg, **Klaus Kaiser**, Leiter der Abteilung Bevölkerung im Statistischen Amt der Landeshauptstadt

Stuttgart, **Klaus Trutzel**, Leiter des Amtes für Stadtforschung und Statistik, Nürnberg, **Dr. Klaus Lang**,

Erster Bürgermeister der Landeshauptstadt Stuttgart, **Eberhard Frank**, Leiter des Statistischen Amtes der

Landeshauptstadt Stuttgart, **Raimund Bartella**, Hauptreferent beim Deutschen Städtetag.

Vertrieb und weitere Informationen:

Landeshauptstadt Stuttgart, Statistisches Amt,

Eberhardstraße 39 (Schwabenzentrum),

70173 Stuttgart,

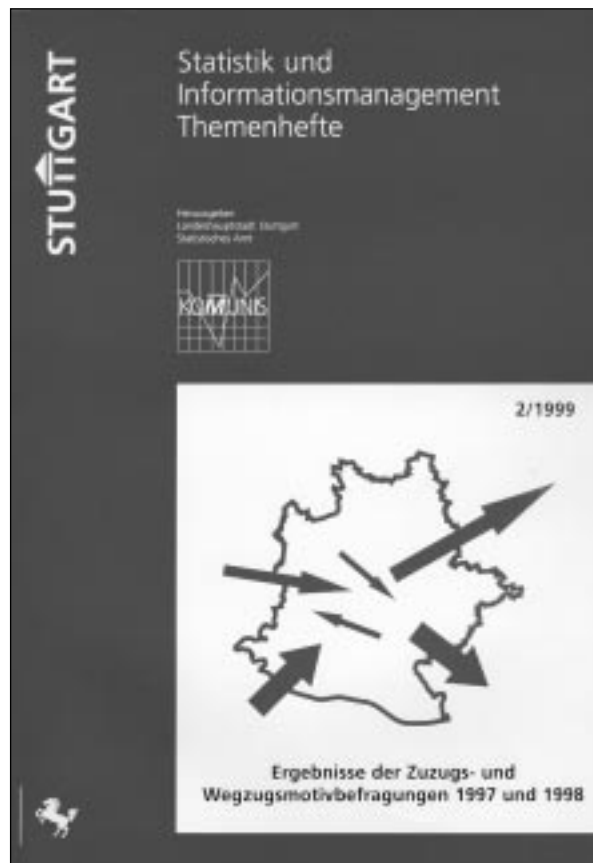
Telefon 0711/216-34 40,

Fax 0711/216-3900

E-Mail: poststelle.12@stuttgart.de

komunis@stuttgart.de

WOHER - WOHN - WARUM ?



Ergebnisse der Zuzugs- und Wegzugsmotivbefragungen 1997 und 1998

mit Beiträgen von:

Thomas Schwarz
**Räumliche Mobilität in der Großstadt
 Das Beispiel Stuttgart**

Utz Lindemann
**Stuttgart untersuchte Zuzugsmotive
 Erste Ergebnisse der Zuzugsmotivbefragung
 1998**

Inge Heilweck-Backes
**Warum zieht man nach Stuttgart?
 Ergebnisse der Zuzugsmotivbefragung 1998**

Utz Lindemann
**Warum kehren Stuttgarter ihrer Stadt den
 Rücken zu ?
 Abwanderungsmotive in Stuttgart, Ergebnisse
 der Wegzugsmotivbefragung 1997**

Klaus Kaiser
**Beendigung der Stadtflucht - was ist zu tun?
 Gedanken und Zahlen**

1999, 244 Seiten, zahlreiche Tabellen,
 Grafiken

20 DM (zuzüglich Versandkosten)
 10,23 Euro (zuzüglich Versandkosten)
 ISSN 1431-0996

Vertrieb und weitere Informationen:

Landeshauptstadt Stuttgart, Statistisches Amt,
 Eberhardstraße 39 (Schwabenzentrum),
 70173 Stuttgart,
 Telefon 0711/216-34 40,
 Fax 0711/216-3900
 E-Mail: poststelle.12@stuttgart.de
komunis@stuttgart.de

Veröffentlichungen zu den Themen:

Eberhard Frank:

**Das Kommunale Informationssystem Stuttgart - erste
Aufbauphase abgeschlossen,**

Landeshauptstadt Stuttgart, Statistik und Informationsmanagement,
Monatsheft 9/1996

**Der für 2001 geplante Bevölkerungszensus,
Eine Betrachtung aus kommunaler Sicht,**

Landeshauptstadt Stuttgart, Statistik und Informationsmanagement,
Monatsheft 8/1998

**Fachdiskussion um Bevölkerungszensus 2001 neu belebt,
- Gemeinsames Positionspapier des Bayerischen Städtetags und des
Städtetags Baden-Württemberg verabschiedet,**

Landeshauptstadt Stuttgart, Statistik und Informationsmanagement,
Monatsheft 4/1999, S. 81