

Autoren: Uta Thien-Seitz und Roland Dolansky  
Grafiken: Uta Thien-Seitz

## Die nächste Volkszählung kommt 2011

### Einführung

Die Europäische Union plant für das Jahr 2010/11 eine gemeinschaftsweite Volkszählung. Diese kommende Eu-weite Zählungsrunde soll auf der Basis einer EU-Verordnung stattfinden, sodass ein Zensus auch für Deutschland verbindlich angeordnet wird. Deutschland hat der Beteiligung an der auf EU-Ebene anstehenden Zensusrunde bereits zugestimmt.

*Letzte Volkszählung 1987 –  
interviewergestützt*

Nach den Volkszählungen von 1961 und 1970 sollte dem Zehnjahresturnus entsprechend bereits 1981 wieder gezählt werden. Aufgrund von Unklarheiten bezüglich der Kostenverteilung zwischen Bund und Ländern musste dieser Termin verschoben werden, so dass das 1982 verabschiedete Volkszählungsgesetz einen Termin für 1983 vorsah. Dieses Gesetz wurde vom Bundesverfassungsgericht jedoch in einigen Punkten als verfassungswidrig eingestuft und musste daher überarbeitet werden. Im Jahr 1987 konnte dann endlich die Volks-, Berufs-, Arbeitsstätten-, Wohnungs- und Gebäudezählung in der BRD durchgeführt werden.

*Nächste Volkszählung 2011 –  
registergestützt*

Einige können sich sicherlich noch daran erinnern. Das Zählungswerk fand damals in der Öffentlichkeit große Aufmerksamkeit, die von sachlicher Diskussion bis zum Boykottaufruf reichte. Neben der Frage nach dem Sinn einer Volkszählung kam bereits damals die Forderung auf, die in den Verwaltungsregistern vorhandenen Daten zu verwenden. Aufgrund des unzureichenden Technikstandes und der mangelnden Qualität der Register kam dieses Verfahren damals jedoch nicht in Frage. So strömten 1987 Tausende von fleißigen Interviewerinnen und Interviewern durch die Städte und Gemeinden, um vor Ort die amtliche Einwohnerzahl festzustellen sowie zusätzliche Haushaltsmerkmale bei den Einwohnerinnen und Einwohnern zu erheben. Tatsächlich war diese Großerhebung bereits der zweite Versuch – der erste 1983 wurde kurz vor dem Stichtag aufgrund massiver Bedenken aus der Bevölkerung zurückgezogen, alle Fragebögen eingestampft, die jahrelangen Arbeiten des Statistischen Bundesamtes sowie der Statistischen Ämter der Länder und Städte waren hinfällig. 1987 gelang die Volkszählung zwar – doch ein bitterer Nachgeschmack blieb mit diesem Begriff verbunden. Vielleicht auch ein Grund, warum man für die nächste Bevölkerungszählung 2011 den Begriff „Zensus“ bevorzugt. Möglicherweise möchte man sich aber lediglich von der bisherigen Methodik der Volkszählungen absetzen, die auf einer Vollerhebung durch Erhebungsbeauftragte basierte. Eine solche klassische Volkszählung ist für 2011 nicht mehr vorgesehen: Die nächste Großerhebung wird eine sogenannte registergestützte Volkszählung werden, um die Belastungen für die Bevölkerung und die Kosten möglichst gering zu halten. Die benötigten Informationen werden primär aus bereits vorliegenden Verwaltungsregistern wie etwa den Melderegistern entnommen. Befragungen sollen lediglich ergänzend erfolgen. Dazu kommt noch eine primärstatistische Gebäude- und Wohnungszählung in Form einer postalischen Vollerhebung – d.h., dass alle Gebäude- und Wohnungseigentümer bzw. Wohnungsverwalter angeschrieben und befragt werden.

*Warum Volkszählungen?*

### Zweck einer Volkszählung

Seit der letzten Volkszählung 1987 wurden die Bevölkerungszahlen und die darauf aufbauenden Statistiken auf dieser Basis fortgeschrieben. Mit wachsendem Abstand zu dieser Großerhebung werden die Zahlen naturgemäß immer ungenauer, so dass man eine Neujustierung der statistischen Datenbasis durch den neuen Zensus benötigt. Nur mit einer verlässlichen Datenbasis lassen sich aussagekräftige Bevölkerungszahlen und weitere Grunddaten für politische und wirtschaftliche Entscheidungen und Planungen erreichen.

*Städte und Gemeinden  
begrüßen den geplanten  
Zensus*

Aus diesem Grund begrüßen die Städte und Gemeinden den geplanten Zensus ausdrücklich, doch sollte man dennoch nicht versäumen, rechtzeitig auch einen Blick auf die Aufgaben und den Output für die Kommunen werfen.

*Stand*

### **Beteiligung der Städte und Gemeinden an der Vorbereitungsphase des Zensus**

Am 20. September 2007 wurde das Zensusvorbereitungsgesetz vom Deutschen Bundestag verabschiedet. Bereits im Mai war eine ausführliche Stellungnahme mit Änderungsvorschlägen des Bundesrates vom Bundestag mit einer Gegenäußerung in den wesentlichen Punkten abgelehnt worden. Der Bundesrat hat daraufhin am 12. Oktober 2007 beschlossen, die Einberufung des Vermittlungsausschusses gemäß Artikel 77, Abs. 2 des Grundgesetzes zu verlangen. Ziel des Vermittlungsverfahrens war u. a., in das Gesetz eine Regelung über Finanzaufweisungen des Bundes an die Länder aufzunehmen. Dadurch sollen den Ländern und Gemeinden die entstehenden finanziellen Belastungen ausgeglichen werden. Dies erinnert gewissermaßen an die Anlaufschwierigkeiten bei der geplanten Zählung 1981.

Der Bundestag hat in seiner Sitzung vom 28.11.2007 den Einspruch des Bundesrates gegen das umstrittene Vorbereitungsgesetz für die für 2011 geplante Volkszählung überstimmt. Wegen der Einstimmigkeit der Bundesratsentscheidung war im Bundestag allerdings die Kanzlermehrheit erforderlich.

Das Zensusvorbereitungsgesetz bleibt somit in seiner letzten Entwurfsfassung unangetastet. Der Kern dieses ersten Gesetzes zu dem geplanten Zensus regelt den Aufbau eines Adress- und Gebäuderegisters zur Vorbereitung der Volks-, Gebäude- und Wohnungszählung. Dabei wird zum einen der Inhalt des Adress- und Gebäuderegisters festgelegt, zum anderen aber auch, wer wann was an das Statistische Bundesamt sowie die Statistischen Ämter der Länder zu liefern hat. Als Datenlieferanten finden sich hier auch verschiedene kommunale Ämter wieder, wie die Meldebehörden.

*Datenlieferung und  
Plausibilisierung*

Doch die an die Kommunen übertragenen Aufgaben aus dem Zensusvorbereitungsgesetz beschränken sich nicht auf bloße Datenlieferungen aus bereits vorhandenen Registern.

In §7 des Zensusvorbereitungsgesetzes wird festgesetzt, dass die Daten der Melderegister, der Landesvermessungsbehörden und der Bundesagentur für Arbeit zusammengeführt werden und vom jeweiligen Statistischen Landesamt abzugleichen sind. Unvollständige bzw. fehlerhafte Daten werden dann in Form von Anschriftenbereichen – also nicht adressenscharf – an die Meldebehörden zur Überprüfung anhand der vorhandenen Unterlagen übermittelt.

*Keine Einzelprüfungen vor Ort*

Einzelprüfungen vor Ort sind somit nicht vorgesehen! In seiner Stellungnahme vom Mai 2007 bemerkt der Bundesrat hierzu:

„Ohne Einzelprüfungen würde sich generell die Frage stellen, warum aufwändig Verwaltungsdaten aus verschiedenen Registern herangezogen werden sollen, wenn aus sich widersprechenden Verwaltungsdaten letztlich nicht die notwendigen Konsequenzen gezogen würden und in Zweifelsfällen nur den Informationen eines Registers, z. B. des Melderegisters, gefolgt würde“. Auch wenn vom Bundestag nun eine diesbezüglich negative Entscheidung getroffen wurde, das grundlegende Problem bleibt bestehen.

*Gedanken zur geplanten  
Plausibilisierung*

Noch ein paar weitere Gedanken zu der geplanten Plausibilisierung:

1. Die **Daten der Landesvermessungsämter hinken oft mehrere Jahre hinterher**. Auf München bezogen würde das bedeuten: Mit im Schnitt mehr als 1 600 neuen Gebäuden sowie 600 Abrissen pro Jahr ergäben sich bei einem Abgleich des Münchner Melderegisters mit dem Landesvermessungsamt – lediglich aufgrund einer zeitlichen Verzögerung von zwei Jahren – unter der unrealistischen Annahme,

dass pro Gebäude/Adresse lediglich ein Münchner Bürger gemeldet wäre, über 4 500 Nachfragen.

Je größer die Abweichungen bei den von den Kommunen nicht zu verantwortenden Datenquellen für die Plausibilisierung (Landesvermessungsämter, Bundesagentur für Arbeit, etc.) – etwa aufgrund verzögerter Datenerfassung, Tippfehlern, unterschiedlichen Schreibweisen der Straßennamen, etc., umso höher der (vermeidbare) Aufwand der Kommunen – vor allem bei den Meldestellen.

2. Das Zensusvorbereitungsgesetz sieht nun aber vor, nicht nur die bei der Plausibilisierung auffälligen Datensätze zurück zu übermitteln, sondern **Anschriftenbereiche**, deren Definition und somit Größe noch nicht festgelegt ist. Für das obige Beispiel für München mit den 4 500 Nachfragen (aufgrund der verzögerten Dateneingabe beim Landesvermessungsamt) bedeutet das, dass nicht nur die betroffenen 4 500 Datensätze zurück übermitteln werden, sondern vielleicht jeweils 10 Datensätze. Damit liegen wir bereits bei 45 000 zu plausibilisierenden Nachfragen.
3. **Wie weit gehen die Plausibilisierungen?**  
Bei dem geplanten Abgleich wird bisher immer von Gebäuden mit Wohnraum ausgegangen – tatsächlich existieren auch Anmeldungen im Einwohnermelderegister in Nichtwohngebäuden. Besonders beliebt sind z. B. Trafo-Häuschen bei Obdachlosen.
4. Damit eine gezielte Plausibilisierung erfolgen kann, benötigen die Meldeämter nicht nur den Datensatz zurück übermitteln, sondern auch den **Grund für die jeweilige Nachfrage**. Bei Kenntnis der konkreten Abweichung kann die Meldebehörde gezielter und schneller Nachforschungen anstellen

#### *Einwohnerdaten: stets eine Schätzung der Realität*

Diese nicht durch das Melderegister verursachten Nachfragen gäbe es somit auch, wenn es gelänge, das Melderegister 100% „sauber“ zu halten. Tatsächlich erfolgen kontinuierlich aufwändige Bereinigungen des Registers – ausgelöst etwa wenn Lohnsteuerkarten oder Wahlbenachrichtigungen nach dem Versand wieder zurückkommen. Doch ein 100%-ig aktuelles und sauberes Melderegister ist aufgrund des teilweise zögerlichen Meldeverhaltens mancher Bürgerinnen und Bürger genauso wenig realistisch, wie ein 100%-iges Abbild der Bevölkerungsverhältnisse aufgrund einer klassischen Volkszählung mit Interviewereinsatz.

#### *Sondergebäude*

Neben der Plausibilisierung der Datenquellen für den Aufbau des Adress-, Gebäude- und Wohnungsregisters werden entsprechend § 9 des Zensusvorbereitungsgesetzes Informationen zu Sondergebäuden (z. B. Kasernen, Gefängnisse, Jugendheime, Frauenhäuser, Obdachlosenheime, etc.) benötigt. Da bekannt ist, dass gerade in diesen Gebäuden eine hohe Fluktuation herrscht, ist vorgesehen eine Primärerhebung der in den Sondergebäuden zum Stichtag des Zensus Wohnenden vorzunehmen. Dies erfordert Informationen zur Art der Einrichtung, Name und Anschrift des Trägers bzw. Eigentümers, Verwalter der Unterkunft (dieser wird als Auskunftspflichtiger herangezogen), etc., die aber – zum Teil auch aus Datenschutzgründen – den Kommunen größtenteils nicht vorliegen. Bei einer Großstadt wie München mit ca. 1,3 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern und geschätzten 1 300 Sondergebäuden, stellt die Ermittlung der benötigten Informationen einen momentan nur schwer kalkulierbaren Aufwand dar.

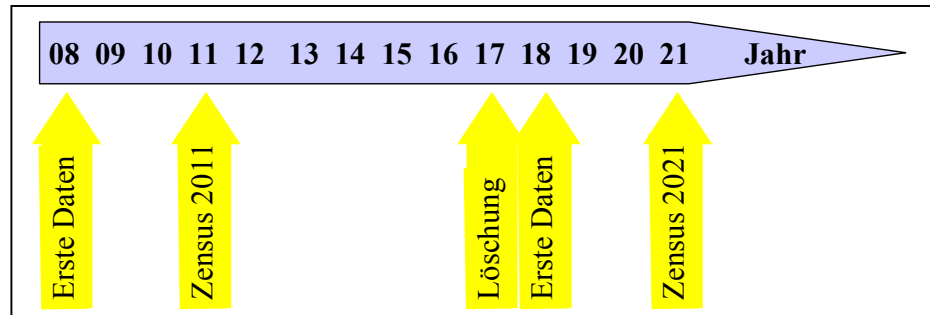
#### *Löschung des Anschriften- und Gebäuderegisters*

Der § 15 des Zensusvorbereitungsgesetzes regelt u. a. die Löschung des Anschriften- und Gebäuderegisters. Gehen wir nun aber davon aus, dass mit all dem notwendigen großen Aufwand das Adress- und Gebäuderegister für den Zensus steht – inkl. aller Datentransfers, Plausibilisierungen und Ermittlung der Sondergebäude. Dann liegt hiermit – oft erstmalig seit der letzten Volkszählung – eine für die Kommunen ausgesprochen wertvolle Datei vor.

Die jedoch – so sieht es das Zensusvorbereitungsgesetz in §15 vor, spätestens sechs Jahre nach dem Zensusstichtag wieder vollständig zu löschen ist. Da die EU vorsieht, dass alle 10 Jahre ein Zensus durchzuführen ist, bedeutet das (vgl. auch Abb. 1):

2008 werden bereits die ersten Daten für den Aufbau des Adress- und Gebäuderegisters geliefert, dann erfolgt die Plausibilisierung, Ermittlung der Sondergebäude und neun Monate vor Zensusstichtag noch einmal ein letzter Abgleich mit den aktuellen Daten aus dem Melderegister. 2011 steht dann das saubere, vollständige Adress- und Gebäuderegister für den Zensus bereit. Dieses darf dann 6 Jahre gespeichert bleiben. 2017 muss es dann jedoch gelöscht werden, um jedoch 2018 wieder mit dem Aufbau eben dieses Registers für den Zensus 2021 – inkl. Plausibilisierung, Ermittlung der Sondergebäude, etc. – zu beginnen.

Abb. 1: Aufbau und Löschung des Adress- und Gebäuderegisters im Zeitverlauf



Erhofft man sich mit diesem Vorgehen, dass die Städte und Gemeinden eigene, selbst finanzierte und fortgeschriebene Verwaltungsregister für die Adressen und Gebäude aufbauen, aus denen man sich bei den zukünftigen Volkszählungen schnell und kostengünstig bedienen kann?

*Postalische Vollerhebung aller Gebäude- und Wohnungseigentümer*

§10 Ermittlung der Auskunftspflichtigen für die Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ)

Geplant ist neben der primär registerbasierten Einwohnerzählung noch eine postalische Vollerhebung aller Gebäude- und Wohnungseigentümer. Zur Ermittlung der Auskunftspflichtigen für diese Zählung – auch GWZ genannt - werden ebenfalls Daten aus den kommunalen Registern benötigt. In diesem Fall von den für die Grundsteuer zuständigen Stellen sowie den Versorgungs- und Entsorgungsbetrieben. Dazu kommen noch Informationen aus nicht-kommunalen Beständen, wie unter anderem dem Liegenschaftskataster, den Finanzbehörden, den für die Gebäudebrandschutzversicherung zuständigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie der Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V..

*Primäre Basis: Grundsteuerdatei*

Auf den ersten Blick bietet sich natürlich vor allem die Grundsteuerdatei an, da die Gemeinden sicherstellen werden, dass die Zahlungen auch fließen. Andererseits – solange dies der Fall ist, prüft die Gemeinde nicht kontinuierlich die Anschriften der Eigentümer. Dazu kommt, dass viele Besitzer im Ausland leben, es gibt Eigentümergemeinschaften, Erbrechtsfälle, Mehrfacheigentümer usw.

Auch die Daten der Versorgungs- und Entsorgungsbetriebe gewährleisten nicht, dass hier nur die Eigentümer vermerkt sind. Hier vermischen sich oft Eigentümer mit den Mietern.

Der Aufwand für den Aufbau der Datei für die Auskunftspflichtigen der GWZ ist auch hier nicht zu unterschätzen.

*Zeit- und personalintensive Aufgaben*

§14 Kostenregelung im Zensusvorbereitungsgesetz

Unabhängig von der im Zensusvorbereitungsgesetz (Bundesgesetz) fixierten Datenlieferung der Gemeinden an die Statistischen Landesämter kommen gerade aufgrund der Plausibilisierung mit nicht-kommunalen Datenquellen, der Ermittlung von Sondergebäuden, etc. zeit- und personalintensive Aufgaben auf die Kommunen zu.

Nach Artikel 84, Abs. 1, Satz 7 des Grundgesetzes dürfen durch Bundesgesetz den Gemeinden jedoch keine Aufgaben übertragen werden. Dieses erfolgt durch die Landesgesetzgebung und ist dann mit einem Finanzausgleich zu verbinden (Konnexitätsprinzip). Auf diesen Widerspruch geht auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom Mai 2007 ein und bittet um eine Begründung.

Die Kostenregelung wird im Zensusvorbereitungsgesetz generell unter §14 geregelt. Hier heißt es: „Eine Erstattung der Kosten von Datenübermittlung an das Statistische Bundesamt erfolgt nicht.“ Da die Kommunen aber stets an die Statistischen Landesämter zu liefern haben, formuliert der Bundesrat hier in seiner Stellungnahme:

„Die Formulierung im Gesetzentwurf erweckt den falschen Eindruck, als ob eine Kostenerstattung von anderen Stellen in Betracht käme. Um dies auszuschließen, muss die vorstehende Klarstellung im Gesetzentwurf erfolgen.“

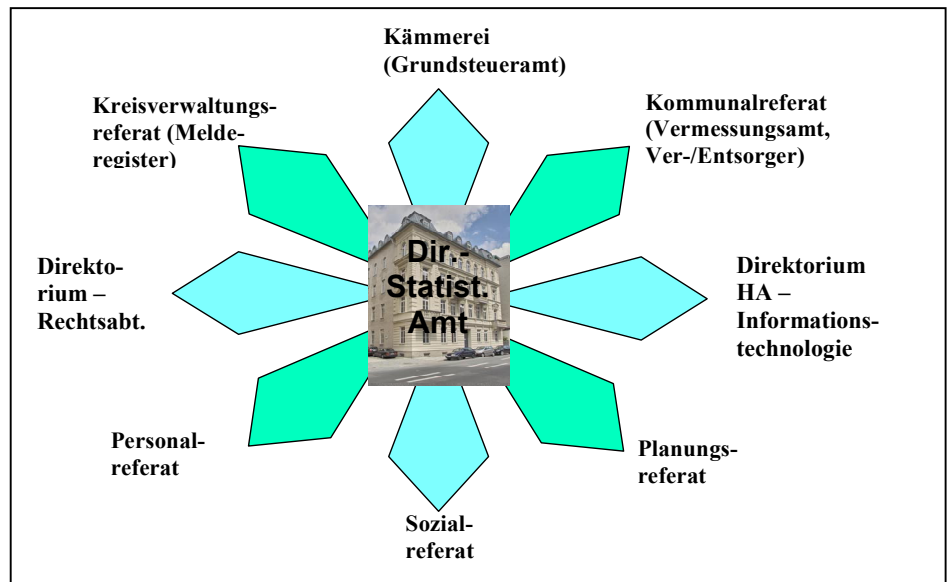
Der aktuelle Stand sieht somit zwar viele Aufgaben unterschiedlichster kommunaler Referate und Dienststellen vor, eine Kostenerstattung hierfür aber nicht.

**Organisationsstand des Zensus in München**

Das primäre Ziel des geplanten Zensus ist die Schätzung der amtlichen Einwohnerzahl, mit der unter anderem der horizontale und vertikale Finanzausgleich verbunden ist. Auch wenn – wie oben beschrieben – beim Zensus noch einige Mängel und Unklarheiten aus Sicht der Kommunen zu beseitigen sind, ist das Interesse groß, dass der Zensus so optimal wie nur möglich abläuft und die dem Zensus zugrunde liegenden Dateien vollständig und bereinigt sind.

Aus diesem Grund wurde im Frühjahr 2007 eine Koordinierungsgruppe unter Federführung des Statistischen Amtes München initiiert, in der Entscheidungsträger aller in irgendeiner Form tangierten Referate/Ämter beteiligt sind (Abb. 2).

Abb. 2:  
Koordinierungsgruppe  
Zensus der LH München



- Das Kreisverwaltungsreferat ist dabei mit Verantwortlichen des Meldeamtes vertreten,
- die Kämmerei mit dem Grundsteueramt,
- das Kommunalreferat, da im Vermessungsamt die Adressdatei (inkl. Georeferenzierung) der Stadt München verwaltet wird und sich hier auch Ansprechpartner für die Versorgungs- und Entsorgungsbetriebe befinden,

- das Direktorium HA-Informationstechnologie wird benötigt, um die Daten aus den verschiedenen Registern entsprechend der Vorgaben auszuspielen,
- im Planungsreferat liegt die Gebäudedatei der Stadt München,
- vom Sozialreferat erhält das Statistische Amt Unterstützung bei der Ermittlung der Sondergebäude,
- im Personalreferat wird nicht nur die vom Zensus benötigte Personalstandsdatei der Beamten geführt, sondern auch die rechtzeitige Personalzuschaltung für den Zensus betreut,
- die Rechtsabteilung des Direktoriums berät bei auftretenden Rechtsfragen – vor allem bei dem auch für München diskutierten Aufbau eines eigenen Verwaltungsregisters auf Basis der Adressdatei des Vermessungsamtes, der Gebäudedatei des Planungsreferates sowie ggf. der Bautätigkeitsdatei des Statistischen Amtes für die Fortschreibung.

*Stand*

### **Beteiligungsansätze der Städte und Gemeinden bei der Durchführung des Zensus**

Während die Vorbereitungsphase des Zensus durch die aktuelle Gesetzgebung bereits deutlich Gestalt angenommen hat, stehen das Zensusanordnungsgesetz (Bundesgesetz) sowie die eigentlichen Durchführungsgesetze (Landesgesetze) noch gänzlich aus. Gerade letztere, die für die präzise Aufgabenstellung der Kommunen ausschlaggebend sind, werden – wie in vorangegangenen Volkszählungen auch – wohl erst kurz vor dem Zensusstichtag verabschiedet werden. Da diese Zeitspanne zur Planung und Organisation der Durchführung viel zu knapp ist, befassen sich die Statistischen Landesämter – unter teilweiser Einbindung der Gemeinden – bereits jetzt mit dieser entscheidenden Phase. Auch München macht sich bereits jetzt erste Gedanken zur Abwicklung des Zensus vor Ort – vor allem aus organisatorischer, personeller und finanzieller Sicht.

*Grob skizzierter Ablauf des Zensus*

Betrachten wir noch einmal das primäre Ziel des Zensus – nämlich die Schätzung der amtlichen Einwohnerzahl auf Gemeindeebene und daraus aggregiert auch auf Landes- und Bundesebene.

Zum Aufbau des für den Zensus benötigten Adress- und Gebäuderegisters werden Daten verschiedener Register – zentral dem Melderegister – zusammengespielt, plausibilisiert und mit Daten zu Sondergebäuden ergänzt. Aus dem Testzensus von 2002 ist bekannt, dass die Meldedaten – gerade bei Großstädten – eine bis zu 10%-ige Fehlerquote haben können. Diese Unter- bzw. Überschätzungen der Einwohnerinnen und Einwohner im Melderegister werden nun für jede Kommune geschätzt, indem man auf Basis des gebildeten Adress- und Gebäuderegisters eine Stichprobe zieht. Dabei handelt es sich – bei allen Städten und Gemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnern – um 550 Adressen. Für München bedeutet das ungefähr 3 000 Haushalte bzw. 5 000 Personen. Dies entspricht in etwa einem Auswahlsatz von 0,4%.

Zu den in der Stichprobe ermittelten Adressen werden Erhebungsbeauftragte entsandt, die die tatsächlich vor Ort gefundenen bzw. (bei einer Überschätzung) nicht gefundenen Einwohner ermitteln sollen. Mit Hilfe dieser Ergebnisse werden mit einem vom Bundesamt noch fest zu legendem Verfahren die Unter- bzw. Überschätzungen im Melderegister hochgerechnet. Diese Hochrechnung wird herangezogen, um eine Kopie des Melderegisters so zu modifizieren, dass die in der Stichprobe gefundenen Abweichungen basierend auf entsprechenden soziodemographischen und kleinräumlichen Charakteristika der gemeldeten Personen korrigiert werden. Bei einer gefundenen Überschätzung in der Stichprobe würde dies zum Streichen real vorhandener Einwohner, bei einer Unterschätzung zu der Erzeugung virtueller Einwohner führen. In beiden Fällen würden die Personenkreise den demographischen Merkmalen entsprechend ausgewählt.

*Beteiligung der Kommunen  
bei der Durchführung der  
Primär-erhebungen*

Insgesamt gibt es also bei dem geplanten Zensus drei Primärerhebungen:

1. Postalische **Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ)**: Vollerhebung aller Gebäude- bzw. Wohnungseigentümer zum Stichtag (in München ca. 140 000 Wohngebäude bzw. ca. 750 000 Wohnungen).
2. **Haushaltebefragung** durch Interviewereinsatz: Stichprobe zur Ermittlung der Fehlerquote im Melderegister (in München ca. 550 Adressen).
3. **Sondergebäude** Vollerhebung in allen Sondergebäuden durch Interviewereinsatz (in München ca. 1 300 Adressen).

Nach dem aktuellen Stand werden Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern bei der Haushaltebefragung sowie bei den Sondergebäuden als Erhebungsstellen fungieren, d.h. die Organisation und Durchführung der Erhebungen übernehmen. Das umfasst unter anderem die Interviewerschulung und –organisation inkl. deren Bezahlung, die Feldorganisation und Qualitätssicherung, Entgegennehmen, Sicherstellung der Vollständigkeit der Bögen (einschl. Nacherhebungen), Plausibilisierung, Scannen der Bögen, ggf. Lesbarkeit der Bögen herstellen und die elektronische Übermittlung der Daten an das Statistische Landesamt.

Bei der GWZ werden noch verschiedene Modelle der kommunalen Beteiligung diskutiert.

*Nutzwert des Zensus im  
föderalen System*

**Grundanliegen der Kommunen an den Output auf Stadt- und Gemeindeebene**

**§1 Bundesstatistikgesetz:**

„Durch die Ergebnisse der Bundesstatistik werden gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Zusammenhänge für Bund, Länder einschließlich Gemeinden und Gemeindeverbände, Gesellschaft, Wissenschaft und Forschung aufgeschlüsselt.

Beim aktuellen Zensus lässt sich der Bund vornehmlich von der Lieferverpflichtung gegenüber der EU leiten und vernachlässigt somit die aus §1 des Bundesstatistikgesetz resultierende Verpflichtung gegenüber den Kommunen. Mit Ausnahme des Gebäude- und Wohnungsteils erhalten die Kommunen durch den Zensus 2011 nur eingeschränkte Ergebnisse in innerstädtischer Gliederung. Daten unterhalb der Gemeindegrenze gehören nicht zu den EU-Pflichtdaten. Merkmale wie Bildung, die nicht aus den Registern zu erheben sind, kann der Bund somit zwar mit einer Stichprobe ermitteln, aufgrund der geringen Fallzahlen lassen sich diese Stichprobenergebnisse jedoch nicht weiter auf innerstädtische räumliche Strukturen, auf die jedoch die Kommunen angewiesen sind, untergliedern. Frühere Volkszählungen erzielten dagegen stets ein gleichartiges Datenspektrum von einem kommunalen Straßenabschnitt über Gemeinde- und Ländergrenzen bis zum Bund sowie für alle regionalen Aggregationsebenen dazwischen.

*Ermittlung der amtlichen  
Einwohnerzahl*

Das primäre Ziel des Zensus ist natürlich die Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahl. Wie bereits beschrieben werden Registerdaten – zentral das Melderegister – herangezogen, die dann anhand weiterer Datenquellen wie die Datei der Bundesanstalt für Arbeit plausibilisiert werden. Das im Endergebnis entstehende Adress- und Gebäuderegister dient als Grundlage für die Stichprobenermittlung. Auf Basis dieser Stichprobe wird dann die strukturelle Ermittlung einer Über- bzw. Untererfassung der Einwohnerschaft durchgeführt. Weder die Ergebnisse der Plausibilisierung noch die des Stichprobenerfahrens werden aber an das Einwohnermelderegister zurückgemeldet. Aufgrund der Ergebnisse der Stichprobe werden jedoch dann in einer Kopie des Einwohnermelderegisters im Rahmen des Zensusprozesses strukturell tatsächliche, vorhandene Einwohner aus der Datei gelöscht bzw. entsprechend der soziodemographischen Charakteristika virtuell erzeugt. Durch die Auszählung der Einzelfälle dieser „virtuellen“ Datei wird dann die amtliche Einwohnerzahl ermittelt.

Aus Sicht der Kommunen erscheint es sinnvoller, die Register vor dem Zensus – durch gesetzliche Vorgaben einheitlich fixiert – intensiv zu bereinigen, anstatt nachträgliche Korrekturen im Statistischen System vorzunehmen. Zudem muss geklärt werden, inwiefern eine Bereinigung der Melderegister entsprechend der Ergebnisse der Plausibilisierungen (durch Zusammenführen verschiedener Datenquellen) möglich ist.

Aus kommunaler Sicht ist es von großer Bedeutung, dass die Methodik zur Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahl für die Gemeinden transparent und nachvollziehbar ist. Dazu gehört sowohl die Vorgehensweise bei der Stichprobenziehung, aber auch das Hochrechnungsverfahren, das von den Stichprobenergebnissen zu den Korrekturen an den Einwohnerzahlen führt.

Zum jetzigen Zeitpunkt ist zudem nicht nachvollziehbar, in welcher Form die amtliche Bevölkerungsfortschreibung geplant ist. Zum einen haben die Kommunen ja lediglich ihr – nicht entsprechend den Zensusergebnissen bereinigtes – Einwohnermelderegister, mit der die jeweilige Bevölkerung fortgeschrieben werden kann. Zum anderen existiert die „virtuelle“ auf der Stichprobenbasis korrigierte Kopie, die als Basis für die amtliche Einwohnerzahl dient. Schon zum Zensusstichtag werden sich diese beiden Einwohnerzahlen mehr oder weniger stark voneinander unterscheiden – doch bis zum nächsten Zensus 2021 müssen sowohl die amtliche Einwohnerzahl von den Statistischen Landesämtern wie auch die auf dem Einwohnermelderegister beruhende Zahl von den Kommunen (als einzige Quelle für innerstädtische Auswertungen etwa für die Stadtplanung) in irgendeiner Form weiter geschrieben werden. Es steht zu befürchten, dass im Laufe der Zeit die Einwohnerzahlen immer weiter voneinander abweichen werden. Systembedingt existieren somit bei Bekanntgabe der amtlichen Einwohnerzahlen bereits wieder u. U. deutlich abweichende Einwohnerzahlen zwischen den Melderegistern und der amtlichen Statistik, die sich auch nicht klären lassen.

#### *Zusätzliche Merkmale*

Ohne nennenswerten Mehraufwand ließen sich weitere – vor allem für die kommunale Selbstverwaltung bedeutende – zusätzliche Merkmale erheben, die den Nutzen des Zensus 2011 für alle Ebenen öffentlicher Verwaltung erheblich steigern könnten. Bei der Vollerhebung im Rahmen der Gebäude- und Wohnungszählung setzen sich die Städte und Gemeinden vor allem für die Erhebung der Miethöhe ein. Aber auch weitere wichtige Merkmale sind in Diskussion, etwa die Energieart der Beheizung, das letzte Modernisierungsjahr, Balkon oder Freiraummerkmale, Leerstand und Leerstandgründe. Doch bisher werden im Zensus 2011 lediglich die von der EU vorgegebenen Variablen abgedeckt.

Ähnliches gilt für zusätzliche Personenmerkmale: Durch die Stichprobe lassen sich die von dem EU-Minimalprogramm vorgegebenen erwerbs- und bildungsstatistischen Merkmale, die ja in der benötigten Form nicht in Registern vorliegen, abdecken.

Aufgrund der geringen Fallzahl der Stichprobe können diese Ergebnisse aber nicht kleinräumig auf kommunaler Ebene heruntergebrochen werden. Doch ließen sich auch alternative Datenquellen vorstellen, die den Bedarf der Städte und Gemeinden für ihre Planungszwecke decken könnten. Sowohl die Register der Bundesagentur für Arbeit sowie die Personalstandsdateien der öffentlichen Verwaltungen sind bereits als Bestandteil des Zensus vorgesehen. Aus diesen ließen sich Methoden der Hochrechnung ermitteln, um weitere personenbezogene Merkmale bereitzustellen: z. B.

- Pendlerbeziehung zwischen Wohnort und Arbeitsstätte,
- Erwerbstätigkeit / Arbeitslosigkeit,
- Wirtschaftszweig der Arbeitsstelle,
- höchster Bildungsabschluss,
- Bruttolohn.



*Weiterer Bedarf der Kommunen*

Im Gegensatz zu den bisherigen Volkszählungen ist für den Zensus 2011 keine Arbeitsstättenzählung geplant. Stattdessen ist vorgesehen, dass das Unternehmensregister des Bundes diesen Informationsbedarf übernimmt. Zu diesem Zweck muss jedoch noch viel Energie in strukturelle Überlegungen und die Qualität investiert werden, um damit auch den Planungsbedarf der Städte und Gemeinden kleinräumig abdecken zu können.

Die größte Chance, die der Zensus den Städten und Gemeinden bietet, ist der Aufbau eines eigenen Gebäude- und Wohnungsregisters bei den abgeschotteten kommunalen Statistikstellen. Dafür müssen diesen Statistikstellen aber die Einzeldaten der Gebäude- und Wohnungszählung – mit den kommunalen normierten Gemeindestraßenschlüsseln – zurück übermittelt werden. Die Adressen – als Einzeldaten mit Straße und Hausnummer – sind für die Städtestatistik die wichtigsten Erhebungsmerkmale überhaupt. Gleiches gilt auch für die Ergebnisse der Stichprobe sowie der Sondergebäude.

**Fazit**

Die Städte und Gemeinden begrüßen generell die Durchführung eines längst überfälligen Zensus sowie eine kontinuierliche Weiterführung (von der EU vorgesehen: Volkszählungen alle 10 Jahre). Auch wenn eine registergestützte Zählung deutlich kostengünstiger ist als die bisherigen Interviewergestützten Großzählungen, so sind doch auch die geschätzten 500 Millionen Euro eine enorme Summe, die bestmöglichst – für alle Ebenen des föderalen Systems nutzbare Informationen für die Verwaltung bereitstellen sollte.