

Berlin, den 16.9. 2007

Univ.-Prof. Dr. Gert G. Wagner^{*}, TU Berlin und DIW Berlin

Statement

zur öffentlichen Anhörung des

Innenausschusses des Deutschen Bundestags am 17. September 2007

zum

„Entwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung eines registergestützten

Zensus einschließlich einer Gebäude- und Wohnungszählung 2011

(Zensusvorbereitungsgesetz 2011 – ZensVorbG 2011) (BT-Drucksache

16/5525)

^{*} TU Berlin: Technische Universität Berlin; DIW Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin. *Der Autor gibt hier seine persönliche Meinung wieder. Gert G. Wagner ist Vorsitzender der „Zensuskommission“ der Bundesregierung (Kommission zur wissenschaftlichen Beratung der amtlichen Statistik und der Bundesregierung zum Zensus 2011), die sich am 24. September 2007 in Kiel konstituieren wird (im Rahmen der Statistischen Woche). Diese Stellungnahme entstand u.a. vor dem Hintergrund von Erfahrungen als Vorsitzender des vom BMBF erstmals 2004 berufenen Rats für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD), der Mitgliedschaft im „Statistischen Beirat“ und im „Research Resources Board“ des Economic and Social Research Councils (ESRC) im Vereinigten Königreich (UK).*

Um die Bedeutung des Zensusvorbereitungsgesetzes angemessen einschätzen zu können ist es notwendig sich zuerst die Ziele zu vergegenwärtigen, die mit einer Volkszählung erreicht werden sollen. Nur dann können instrumentelle Details des Zensus im Jahr 2011 beurteilt werden.

Ziele einer Volkszählung

Um sich zu entscheiden wie man eine Volkszählung durchführen will, muss man sich vergegenwärtigen, welche Ziele mit einem „Zensus“ verfolgt werden. Die folgende Gliederung nennt die Hauptzwecke.

Zum einen geht es um eine gerichtsfeste Grundlage für staatliches Handeln. Es sind etwa – nach Bundesländern verschieden – 50 Bereiche, für die amtliche Einwohnerzahlen die Grundlage bilden. So zum Beispiel – und zugleich von überragender Bedeutung – gehen Einwohnerzahlen in die Berechnung des Finanzausgleichs von Bund, Ländern und Gemeinden ein. Auch auf der Ebene der EU werden gerichtsfeste Einwohnzahlen benötigt. Weitere Beispiele:

gerichts-feste Einwohnerzahlen werden z. B. für die Besoldung von Wahlbeamten (etwa Bürgermeistern) und den Zuschnitt von Wahlkreisen benötigt.

Zur Beurteilung der Bedeutung von amtlich festgestellten Einwohnerzahlen ist zu bedenken, dass diese von der Natur der Sache her nur *Hilfsgrößen* darstellen. Beim Finanzausgleich wird die Bevölkerungszahl – neben eine Reihe weiterer Merkmale – nur deswegen als ein zentrales Merkmal genommen, da diese Zahlen vergleichsweise wenig manipulierbar und vergleichsweise einfach messbar sind. Eigentlich würde man gerne die „Leistungsfähigkeiten“ von Regionen heranziehen. Auch bei der Besoldung von Wahlbeamten wird die Einwohnerzahl nur als Hilfsgröße herangezogen; eigentlich würde man nach dem Ausmaß von Verantwortung besolden wollen. Dieses ist aber nicht messbar.¹

¹ Für den Zuschnitt von Wahlkreisen („Wahlkreisgeometrie“) spielen politische Entscheidungen eine viel größere Rolle als die bloße Feststellung der Zahl der Wähler in einer Region. Das Problem ist folgendes: Wahlkreise sollen ungefähr die selbe Zahl von Wählern beinhalten, damit Kandidaten in kleinen Wahlkreisen nicht ein unangemessen großes Gewicht im Parlament (Landtag, Bundestag) bekommen. Deswegen werden Ergebnisse von Volkszählungen weltweit genutzt, um Wahlkreise neu „zuzuschneiden“. Im politischen Alltag kommt es dabei aber nicht nur auf möglichst gute statistische Zahlen an, sondern vor allem auch darauf, wie man die Teile zusammenfügt. Man stelle sich vor, dass ein kleiner Wahlkreis, in dem die Wahl immer knapp zwischen den Parteien A und B entschieden wurde, vergrößert werden soll. Wenn zwei zu große Wahlkreise angrenzen, bei dem im einen die Partei A traditionell mehr Wähler hat und in anderen die Partei B, dann wird die nächste Wahl in dem vergrößerten Wahlkreis davon beeinflusst, ob er um Teile des einen oder anderen Nachbarwahlkreises vergrößert wird. Das ist eine politische Mehrheitsentscheidung – eine Volkszählung liefert dafür nur das Rohmaterial. In den USA gibt es für diesen Prozess sogar einen eigenen Begriff: „gerrymandern“ (der Autor bedankt sich bei seinem ehemaligen Kollegen Uli Widmaier, Ruhr-Universität

Zum zweiten werden (kleinräumige) Ergebnisse von Volkszählungen immer wieder *hilfsweise* zur Grundlage von staatlichen (und anderen) Planungsprozessen gemacht, weil keine geeigneteren Statistiken vorliegen (so z. B. für die Planung von Kindergartenplätzen, wenn die Wünsche von Eltern nicht anderweitig ermittelt werden können oder sollen). Die insbesondere im Zusammenhang mit der Volkszählung 1987 immer wieder gemachte Behauptung, dass eine Volkszählung eine unverzichtbare unmittelbare Planungsgrundlage für rationales staatliches Handeln, insbesondere auch im kommunalen Bereich, bilde, ist empirisch nicht gedeckt. Es gibt kaum Beispiele dafür; und dies ist auch nicht überraschend: eine alle zehn Jahre stattfindende Momentaufnahme der Sozialstrukturen kann gar nicht die unmittelbare Grundlage für Planung im Detail sein. Vielmehr ist die Volkszählung meist nur als Grundlage von anderen, gezielten Erhebungen

Bochum, für diesen Hinweis). So nennt man das trickreiche „Zuschneiden“ von Wahlkreisen, um eine bestimmte Partei zu begünstigen. Der Begriff geht auf den Governor von Massachusetts zurück, Elbridge Gerry (einem der Unterzeichner der US-Unabhängigkeitserklärung), der 1812 für den Staat Massachusetts ein Gesetz mit grotesk geformten Wahlkreisen für das Repräsentantenhaus unterzeichnete (geformt ähnlich einem Salamander, daher das Substantiv „Gerrymander“). Dadurch wurde die Republikanische Partei zu Lasten der damaligen Federalisten begünstigt (siehe z. B. E. C. Griffith (1907/1974), *The Rise and Development of the Gerrymander*, Chicago 1907: : Scott, Foresman and Company). In Deutschland kennt man den Begriff „Gerrymander“ nicht – aber „gerrymandert“ wurde und wird, wie Praktiker der Wahlkreisgeometrie wissen, auch in Deutschland.

notwendig und sinnvoll. Dafür ist keine Einzelfallgenauigkeit notwendig, sondern eine übliche statistische Genauigkeit ausreichend.

Zum dritten – und dieses Ziel ist ebenso wichtig wie das der amtlichen Feststellung von Einwohnerzahlen – dient eine Volkszählung als „Hochrechnungs-Rahmen“ für Stichproben, d. h. dass Ergebnisse von Stichprobenerhebungen werden mit Hilfe der Zensus-Ergebnisse auf die jeweilige Grundgesamtheit übertragen werden. Diese Funktion – eine wissenschaftliche Funktion, die nicht auf Einzelfallgenauigkeit beruht – ist für Planungsprozesse und wissenschaftliche Analysen sehr wichtig und sollte angesichts der in den letzten Jahren gestiegenen Anzahl von Stichprobenerhebungen (amtlichen, kommerziellen und wissenschaftsgetragenen) ausgebaut werden.

Ein zentrales Ziel, das bei einer Volkszählung (wie bei jeder anderen statistischen Erhebung) selbstverständlich zu beachten ist, ist der Datenschutz.

Ein weiteres Ziel, das angesichts der Fortschritte der empirischen Forschung immer stärker zu beachten ist, ist eine effektive Auswertung der Daten. Es sollte kein „Datenfriedhof“ entstehen.

Zusammenfassung Ziele

Eine Volkszählung (Zensus) ist eine unverzichtbare Investition in die „Informationelle Infrastruktur“ einer Gesellschaft und Volkswirtschaft.

Volkszählungen sind notwendig und durch Nichts zu ersetzen.

Zugleich aber ist die Funktion der Zensen begrenzt. Ein Zensus kann nicht alle anderen Statistiken ersetzen, sondern er ist nur ein kleines (aber unverzichtbares und kostspieliges) Element im Rahmen der gesamten amtlichen Statistik und der darüber hinausgehenden „Statistischen Infrastruktur“, zu der auch kommerzielle und wissenschaftsgetragene Erhebungen gehören. Entsprechend zielgerichtet sollte eine Volkszählung gestaltet werden.

Instrumente zur Durchführung einer Volkszählung

Aufgrund von Wanderungsbewegungen kann man eine einmal festgestellte Bevölkerungszahl mit Hilfe von Geburten und Sterbefällen nicht einfach fortschreiben, sondern man muss ab und zu den Bestand erheben; nicht zuletzt, weil Stichproben-Erhebungen definitionsgemäß einem Zufallsfehler unterliegen.

Probleme

Bei der Verwirklichung der oben genannten Ziele treten unterschiedliche Probleme auf. Das grundsätzliche – und realistischlicherweise nicht überwindbare – Problem einer herkömmlichen Volkszählung besteht darin, dass Hunderttausende ungeübte Zähler, einem ungewohnten Geschäft nachgehen: nämlich zum einen das Überzeugen von Menschen, dass sie Interview-ähnliche Fragen beantworten sollen, und zum zweiten das korrekte Ausfüllen des Fragebogens. Wenn Ungeübte das – durchaus oft widerwillig – machen, kommt es zu Fehlern. Eine herkömmliche Volkszählung liefert also noch nicht einmal zum Stichtag ein hundertprozentig richtiges Ergebnis!

1987 gab es keine methodischen Untersuchungen zur Qualität der Erhebung. Diese wurden 1961 und 1970 noch durchgeführt. Das Ergebnis ist, dass die Einwohnerzahl insgesamt mit einer wahrscheinlichen Abweichung von weniger als einem Prozent bestimmt wurde. Auf der Individualebene der Angaben gab es jedoch zum Teil erhebliche Fehler. D. h. dass es kleinräumig und strukturell ernsthafte Fehler gegeben haben kann, die die Bedeutung der

Volkzählungsdaten für Planungs- und Hochrechnungszwecke als zumindest diskussionswürdig erschienen ließen.

Die Ungenauigkeiten einer herkömmlichen Volkszählung sind auch keineswegs ein deutsches Phänomen. Im Gegenteil: beispielsweise in Großbritannien und insbesondere in den USA sind Fehler deutlich gravierender, da es in diesen Ländern z. B. echte „Slums“ gibt, in die Zähler nicht gerne hineingehen und wo Nicht-Sesshafte besonders schwer zu zählen sind.

Lösung

Vor dem Hintergrund der Probleme einer konventionellen Volkszählung plant die Bundesregierung einen „registriergestützten Zensus“ im Jahr 2011, d. h. die Auszählung von ohnehin vorhandenen Daten bei Einwohnermeldeämtern, Bundesagentur für Arbeit und öffentlichen Gebietskörperschaften. Die Zusammenführung und Auszählung erfolgt ausschließlich in einem, von der Verwaltung abgeschotteten „Statistikbereich“. Es werden keine Individualdaten zurück in die Verwaltung gegeben. Streng genommen werden die Bürgerinnen und Bürger also gar nicht gezählt, sondern es werden nur *anonymisierte Computer-Records* ausgezählt. Mittels einer

Stichprobenerhebung werden Unter- und Übererfassungen der Register rein statistisch korrigiert (die Stichprobenerhebung führt also nicht zu Einzelfallkorrekturen und nicht zu einer Verletzung des Gebotes, dass Statistikdaten nicht in Verwaltungsdaten einfließen dürfen).

Ob die Registerauszählung (der eine postalische Befragung der Gebäude- und Wohnungseigentümern und eine Erhebung von Personen in Sondergebäuden vorausgeht, um Haushalts- und Familienstrukturen abschätzen zu können) genauere Ergebnisse als die konventionelle Volkszählung liefern wird, hängt von vielen Details ab, die noch zu gestalten sind. Nach den Zensus-Testerhebungen ist auf keinen Fall zu erwarten, dass die Registerauszählung schlechtere Ergebnisse als die konventionelle Zählung liefern wird. Zur Beurteilung der Ergebnisse beider Erhebungsmethoden sei nochmals in Erinnerung gerufen, dass die amtlichen Einwohnerzahlen ohnehin nur Hilfsgrößen für staatliche Entscheidungsprozesse darstellen. Buchhalterische Einzelfallgenauigkeit ist selbst auf der theoretischen Idealebene nicht notwendig.

Eine „registergestützte“ Volkszählung liefert sicherlich relativ wenig Daten, da es in Deutschland – aus guten Gründen – keine

„Superregister“ gibt, die die gesamte Bevölkerung umfassend umfassen. Die Ergebnisse der „Registerausählung 2011“ werden also nur Basisdaten zur Bevölkerungszahl und -struktur und zur Erwerbstätigkeit liefern. Dies relativ geringe Informationsdichte ist aber kein Problem (und datenschutzrechtlich sogar vorteilhaft !), da auch eine Volkszählung im traditionellen Stil ohnehin eine Vielzahl laufender statistischer Erhebungen nicht ersetzen kann. Jede Volkszählung – weltweit – liefert im Hinblick auf aktuelle Fragestellungen im wesentlichen nur amtliche Einwohnerzahlen und einen Rahmen für die Hochrechnung von Stichprobenerhebungen. Nicht mehr und nicht weniger. Detailergebnisse von Volkszählungen sind vor allem nur für den historischen Vergleich interessant.

Für das Ziel die Hochrechnung von Stichproben zu verbessern ist die die Registerausählung ergänzende Stichprobe von mindestens 5 Prozent der Bevölkerung viel wichtiger als die Registerausählung selbst, da die Stichprobe erfragte Merkmale enthalten kann, z. B. genaue Angaben zur Erwerbstätigkeit, die für Hochrechnungen wichtig sind und weder bei konventionellen Volkszählungen noch durch Registerausählungen erfassbar sind. Auf die Ausgestaltung der VZ-Stichprobe sollte deswegen große Sorgfalt verwendet werden.

Zusammenfassung Instrumente

Der Plan der Bundesregierung in Deutschland im Jahr 2011 den Zensus dadurch durchzuführen, dass die ohnehin gespeicherten Daten der Einwohnermelderegister und anderer Quellen, etwa die Datenbank der Bundesagentur für Arbeit, anonymisiert ausgezählt und darüber hinaus Stichprobenerhebungen gemacht werden, ist sachlich sinnvoll. Ein solcher Zensus kann die amtlichen Einwohnerzahlen und notwendigen Rahmendaten für andere Statistiken ausreichend genau liefern – und das zudem in kostengünstiger und in datenschutzrechtlich unbedenklicher Weise.

Sicherlich wird der „registergestützte Zensus“ keine perfekten Einwohnerzahlen (im Sinne einer buchhalterische exakten „Inventur“) liefern, aber das haben die herkömmlichen Volkszählungen auch niemals geleistet. Und buchhalterische Perfektion ist auch für die Zwecke einer Volkszählung gar nicht nötig, da insbesondere die amtlichen Einwohnerzahlen etwa für Zwecke wie Finanzausgleich und Besoldung von Wahlbeamten nur Hilfsgrößen darstellen.

Die große Stichprobe, die zum Zensus 2011 gehören wird, kann für die Hochrechnung anderer, laufender Erhebungen sogar wertvoller sein als eine Totalerhebung, wenn wichtige Strukturmerkmale, wie z. B. verschiedene Formen von Erwerbstätigkeit, aussagekräftig erhoben werden.

Anmerkungen zu den zwischen Bund und Bundesrat

kontroversen Punkten:

- Zu Detailfragen der Datenlieferung (§6 und §7) kann man sich als Außenstehender – zumindest gegenwärtig – nicht sachgerecht äußern.
- Die Frage nach „Einzelprüfungen“ (§7) (hier im Hinblick auf die absolute Vollständigkeit des Anschriften- und Gebäuderegisters) ist von großer Bedeutung, da sie einerseits die Qualität der Ergebnisse und andererseits den Datenschutz berührt.

Einzelprüfungen unstimmgiger Datenkonstellationen würden sicherlich die Qualität der Ergebnisse verbessern (sofern sie effektiv durchgeführt werden); andererseits wären diese Einzelprüfungen nicht nur teuer, sondern auch im Hinblick auf den Datenschutz bedenklich, da es unvermeidbar wäre, dass

kommunale Verwaltungen Kenntnisse über „merkwürdige“ Fälle in ihrem Bereich erlangen würden. Es ist lebensfremd anzunehmen, dass diese Kenntnisse – selbst bei einem juristischen „Verwertungsverbot“ – nicht (indirekt) in Verwaltungshandeln einfließen würden. Insofern sind Einzelprüfungen aus Datenschutzgründen abzulehnen. Der Verzicht auf Einzelprüfungen ist auch statistisch-fachlich kein ernstzunehmendes Problem, da es auch bei einer konventionellen Volkszählung zu Fehlern kommt (die die statistischen Ergebnisse keineswegs für Planungs- und Prognosezwecke unbrauchbar machen) und die mit Hilfe einer Volkszählung amtlich festgestellten scheinbar exakten Einwohnerzahlen ohnehin nur Hilfsgrößen für Verwaltungshandeln sind.

- Es ist verständlich, dass es zwischen Bund und Ländern unterschiedliche Interessen bezüglich der Finanzierung des Zensus gibt (§14). Aus Sicht der Statistikwissenschaft kann man dazu gar nichts sagen. Aus Sicht der Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft ist leider auch keine klare Stellungnahme möglich, da der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern ja für einen Interessenausgleich – wie umstritten er im Detail auch sein mag – sorgt. Dieser Interessenausgleich kann nur politisch

insgesamt (um)gestaltet werden; punktuelle Korrekturen sind nicht sachgerecht. Selbst aus dem Prinzip der verursachergerechten Zuordnung von Kosten ist keine tragfähige Schlussfolgerung ableitbar, da nicht klar zugeordnet werden kann, wer die Kosten für den Zensus verursacht. Zwar wird der Zensus per Bundesgesetz angeordnet, aber von ihm profitieren nicht nur der Bund, sondern auch Länder und Kommunen, die also auch ein Interesse an der Durchführung des Zensus haben.

Das Problem der Finanzierung des Zensus ist ein politisches (Verteilungs)Problem und kann nur auf der politischen Ebene gelöst werden.

Aus Sicht der Wissenschaft und aus Sicht eines Staatsbürgers kann man im Interesse einer sachgerechten Diskussion der Ausgestaltung des Zensus Bund und Ländern allerdings empfehlen, dass sie sich *möglichst rasch* auf eine Verständigung für die Finanzierung einigen sollten, damit Sachprobleme nicht zu einer Diskussion von Finanzproblemen benutzt werden. Eine solche verdeckte Diskussion von Finanzproblemen schadet erfahrungsgemäß der Lösung von Sachproblemen.

- Die juristische Frage nach den juristischen Implikationen der „Abweichungsfestigkeit“ des ZensVorbG 2011 (§15 und ggf.

§15a) und der damit zusammenhängenden Zustimmung des Bundesrates, mit daraus ggf. ableitbaren Implikationen zur Kostenerstattung, kann nur mit juristischer, nicht jedoch mit statistischer und volkswirtschaftlicher Kompetenz erörtert werden.