

Dr. Sabine Bechtold
Leiterin der Abteilung "Bevölkerung, Bildung, Staat"

Innenausschuss
A-Drs. 16(4)586 F

Stellungnahme für das erweiterte Berichterstattergespräch des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Gesetzes zur Anordnung des Zensus 2011 sowie zur Änderung von Statistikgesetzen am 20. April 2009

1. Mit dem Zensusgesetz werden die Voraussetzungen für die rechtzeitige Vorbereitung des für das Jahr 2011 vorgesehenen registergestützten Zensus geschaffen. Damit wird Deutschland den entsprechenden Vorgaben der Europäischen Union nachkommen und die Verpflichtungen erfüllen können, die sich aus der Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über Volks- und Wohnungszählungen (ABl. EU Nr. L 218 S. 14) in allen Mitgliedstaaten für das Jahr 2011 ergeben.

Zudem besteht ein unabweisbarer Bedarf für einen neuen Zensus, da die letzten Volkszählungen in der Bundesrepublik Deutschland 1987 und in der DDR 1981 erfolgten. Seitdem haben sich die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen erheblich geändert. Die fortgeschriebenen Volkszählungszahlen und die darauf aufbauenden Statistiken sind mit zunehmendem Abstand immer ungenauer geworden.

2. Zur organisatorischen Vorbereitung des Zensus 2011 wird derzeit auf der Grundlage des am 13. Dezember 2007 in Kraft getretenen Zensusvorbereitungsgesetzes 2011 ein Anschriften- und Gebäuderegister beim Statistischen Bundesamt aufgebaut.

3. In der Bundesrepublik Deutschland soll erstmalig ein "registergestützter Zensus" durchgeführt werden. Die für die Volkszählungen bisher übliche Befragung aller Einwohnerinnen und Einwohner wird dabei im Wesentlichen ersetzt durch eine Auswertung der Melderegister und anderer Verwaltungsregister. Sie wird ergänzt durch eine postalische Befragung der Gebäude- und Wohnungseigentümer sowie durch eine Interviewerbefragung von Haushalten auf Stichprobenbasis (Haushaltstichprobe).

Der registergestützte Zensus hat zwei entscheidende Vorteile: Durch die Nutzung vorhandener Verwaltungsdaten kann in einem erheblichem Umfang von einer Befragung der Bevölkerung abgesehen werden. Dadurch werden die Bürgerinnen und Bürger von Auskunftspflichten entlastet, der Zensus wird somit bürgerfreundlicher als eine herkömmliche Zählung. Außerdem wird durch die Registernutzung der mit dem Zensus verbundene Aufwand deutlich vermindert. So werden die Kosten für die öffentlichen Verwaltungen im Vergleich zu einer herkömmlichen Volkszählung erheblich vermindert.

Gleichzeitig sind Qualitätseinbußen im Vergleich zu einem traditionellen Zensus, der vollständig auf eine unmittelbare Befragung aller Einwohnerinnen und Einwohner setzt, nicht zu erwarten. Dieses neuartige und zukunftsweisende Konzept wurde gemeinsam von den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder entwickelt und von diesen auf der Grundlage des Zensusgesetzes 2001 sorgfältig geprüft. Die methodischen

Untersuchungen haben dabei gezeigt, dass der registergestützte Zensus in Deutschland machbar ist und Zensusdaten in der erforderlichen Qualität liefert.

4. Das Zensusgesetz 2011 dient der Anordnung des Zensus 2011. Es legt die Datenerhebungen zum Zensus auf der Grundlage der Zensusverordnung der Europäischen Union fest, bestimmt den Berichtszeitpunkt, regelt die Erhebungs- und Hilfsmerkmale sowie die Ausführungsbestimmungen zur Auskunftspflicht, Zusammenführung, Löschung und Aufbewahrung der Daten.

Die für den Zensus 2011 erforderlichen Daten werden mit einem vorwiegend registergestützten Zensus erhoben. Dieser besteht im Wesentlichen aus einer Kombination von fünf Elementen:

- Auswertung der Melderegister,
 - Auswertung von Daten der Bundesagentur für Arbeit sowie von Dateien zum Personalbestand der öffentlichen Hand,
 - postalische Befragung der rund 17,5 Millionen Gebäude- und Wohnungseigentümer zur Gewinnung der Wohnungs- und Gebäudedaten,
 - Stichproben zur Sicherung der Datenqualität und zur Erfassung weiterer, z. B. erwerbs- und bildungsstatistischer Erhebungsmerkmale bei maximal 8 Prozent der Bevölkerung,
 - Befragung der Verwalter oder Bewohner von Gemeinschaftsunterkünften, Anstalten, Wohnheimen und ähnlichen Einrichtungen, d. h. von maximal zwei Millionen Personen.
5. Die Länder hatten gegenüber dem Regierungsentwurf des Zensusgesetzes 2011 für die Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis nach § 7 eine gezielte Berücksichtigung von Stadtteilen und Gemeindeverbänden gefordert, um in ausreichendem Maße flächendeckende und regional tief gegliederte Zensusergebnisse bereitstellen zu können. Dies entspricht den fachlichen Empfehlungen der Leiterinnen und Leiter der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. Wenn der Gesetzgeber diesem gemeinsamen Vorschlag der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder folgen würde, müsste der im Gesetzentwurf für die Haushaltsstichprobe des Zensus bisher vorgesehene Stichprobenumfang von maximal 8 % der Bevölkerung auf max. 10 % erhöht werden.
 6. Für Personen in sensiblen Anstalten wurde bei der Volkszählung 1987 ein anonymisiertes Datenerhebungsverfahren angewandt, um die Gefahr einer sozialen Abstempelung der betroffenen Personen zu vermeiden. Es wurde damals für ausreichend gehalten, die Anstaltsleitung zu verpflichten, zum Stichtag der Volkszählung die zahlenmäßige Belegung nach vorgegebenen Gruppen ohne Bezug auf die einzelne Person mitzuteilen. Die Anstaltsleitung war dabei gehalten, nur die Zahl der Personen, die keinen Wohnsitz außerhalb der Anstalt hatten, anzugeben bzw. Angaben ohne Namensbezug in Listen einzutragen. Diese Vorgehensweise führte 1987 zu einer deutlichen Untererfassung der Bevölkerung.

Das bereits 1987 in der Praxis untaugliche Verfahren kann nicht in die Systematik des registergestützten Zensus übertragen werden. Das Verfahren des registergestützten Zensus beruht auf verschiedenen perso-

nengenauen Datenabgleichen, die ausschließlich im abgeschotteten Bereich der amtlichen Statistik durchgeführt werden. So werden sowohl Datenabgleiche zwischen den Daten aus den verschiedenen Melderegistern als auch aus Datenabgleichen zwischen Meldedaten und Daten der primärstatistischen Erhebungen im Rahmen der Haushaltstichprobe vorgenommen. Um qualitätssichernde Datenabgleiche zwischen den verschiedenen Datenquellen des Zensus durchführen zu können, müssen die Daten auch in den Sonderbereichen personenbezogen erhoben werden. Eine anonyme Erhebung von Daten in Sonderbereichen wie bei der Volkszählung 1987 würde demnach zu spürbaren Qualitätsverlusten bei den mit dem Zensus 2011 festgestellten Einwohnerzahlen führen.

Eine personenbezogene Erhebung von Daten in Sonderbereichen ist auch deswegen erforderlich, weil das Melderecht Sonderregelungen für die Meldepflicht bzw. Ausnahmen von der Meldepflicht in Heimen und ähnlichen Einrichtungen aber auch in Justizvollzugsanstalten vorsieht, die in den Meldegesetzen der Länder unterschiedlich ausgestaltet sind. Das führt dazu, dass Personen, die in solchen Anstalten leben, zum Teil – zulässigerweise – nirgendwo gemeldet sind. Die Einhaltung der Meldepflicht, die der Anstaltsleitung obliegt, wird sehr unterschiedlich gehandhabt. Um eine bundesweit einheitliche Einwohnerzahlermittlung zu gewährleisten und zudem verlässliche Daten zu erhalten, müssen die Meldedaten der in Sonderbereichen wohnenden Personen daher geprüft und ggf. korrigiert werden. Etwaige Korrekturen erfolgen ausschließlich im statistischen Bereich. Eine Rückmeldung an die Meldebehörden ist nicht zulässig.

Im Gegensatz zum Volkszählungsgesetz 1983 wird aufgrund des vorliegenden Gesetzes gerade nicht die Eigenschaft als Insasse oder die Zugehörigkeit zum Personal abgefragt. Eine Zuordnung bestimmter Personen zu einer Kategorie von Sonderbereichen ist aufgrund der im Gesetz abzufragenden Daten nicht möglich. Es werden lediglich diejenigen Personendaten abgefragt, die erforderlich sind, um durch einen Abgleich mit den Melderegisterdaten den Wohnsitz einer Person feststellen zu können. Auf diese Weise können korrekte Einwohnerzahlen ermittelt werden, die für die Finanzzuweisungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden von besonderer Wichtigkeit sind. Der Regierungsentwurf des Zensusgesetzes sieht in § 8 Abs. 3 vor, dass die Hilfsmerkmale von Personen in Sonderbereichen unverzüglich nach dem Abgleich mit den Melderegisterdaten gelöscht werden. § 12 BStatG, der die Löschung von Hilfsmerkmalen erst nach Abschluss der Überprüfung der Erhebungs- und Hilfsmerkmale auf ihre Schlüssigkeit und Vollständigkeit vorsieht, kommt hier also nicht zur Anwendung.

7. Die von einem Zensus geforderte Qualität der Ergebnisse ist nur gewährleistet, wenn die aus verschiedenen Datenquellen kommenden Datenbestände möglichst frühzeitig miteinander abgeglichen werden und auftretende Unstimmigkeiten zeitnah zum Zensusstichtag geprüft und gegebenenfalls korrigiert werden können. Das neue Datenerhebungsverfahren des Zensus 2011 verlangt, dass Daten aus verschiedenen Datenquellen auf Personenebene zusammengeführt werden. Für diese Zusammenführungen stehen keine einheitlichen Personenkennzeichen zur Verfügung, sondern lediglich Hilfsmerkmale wie Namen, Vornamen, Geschlecht und Geburtsdatum. Zusammenführungen über Hilfsmerkmale sind aber bedeutend fehleranfälliger als solche mit Personenkennzeichen. Nur durch einen frühzeitigen Abgleich unter Nutzung des Referenzdatenbestandes kann die Anzahl von fehlerhaften Zusammenführungen in vertretbaren Grenzen gehalten werden. Bei Zusammenführungen unter Nutzung von Referenzdatenbeständen wird die Zahl widersprüchlicher Daten deutlich reduziert, und es wird frühzeitig die Möglichkeit eröffnet, verbleibende widersprüchliche Daten durch Rückfragen bei Auskunftspflichtigen klären zu können. Die Nutzung des Referenzdatenbestandes dient also der Sicherstellung der von den Ländern zu Recht geforderten hohen Qualität der Zensusergebnisse.

Die Arbeit mit Referenzdatenbeständen ist ein seit 40 Jahren gängiges und bewährtes Verfahren. Die von Länderseite geäußerten Befürchtungen, die Nutzung von Referenzdatenbeständen könnte zu einem "Datenchaos" führen, sind aus Sicht des Statistischen Bundesamtes unbegründet: Der Referenzdatenbestand der Meldedaten wird in der Zeit vor dem Zensus aufgebaut und steht zum Zensusstichtag zur Verfügung. Mit diesem Referenzdatenbestand werden zum Einen die Meldedaten zum Zensusstichtag und die Meldedaten drei Monate nach Zensusstichtag abgeglichen. Hierzu werden die Meldedaten von den Statistischen Ämtern der Länder in den Server des Statistischen Bundesamtes geladen. Der Abgleich erfolgt nicht wie von Länderseite angenommen durch einen permanenten Datenfluss zwischen Bund und Ländern, sondern auf dem Server des Statistischen Bundesamtes. Dort werden die Meldedaten mit dem Referenzdatenbestand verbunden. Dieses Verfahren wird zurzeit bereits angewendet, um das Anschriften- und Gebäuderegister entsprechend den Regelungen im Zensusvorbereitungsgesetz 2011 aufzubauen. Bis zum Zensusstichtag ist das Verfahren des Aufbaus und der Nutzung der Meldedaten im Zusammenspiel mit dem Anschriften- und Gebäuderegister dreimal durchgeführt worden.

Der Referenzdatenbestand wird ferner genutzt, um die Daten der Haushaltstichprobe mit den Meldedaten abzugleichen. Nur so ist gewährleistet, dass die für den Zensus wichtige Frage der Qualität der Ergebnisse der Haushaltstichprobe gesichert werden kann, indem nämlich noch während der Erhebungsphase ein Abgleich der Meldedaten mit den erhobenen Daten zur Person erfolgt. Es ist unverzichtbar, belastbar festzustellen, ob Personen aus dem Meldebestand genommen werden müssen oder ob Personen zu Recht einer Gemeinde zu zuschlagen sind. Die hierfür notwendigen Angaben müssen überprüfbar sein, und zwar zeitnah zum Erhebungsstichtag, so dass noch Möglichkeiten bestehen, das Befragungsergebnis zu validieren. Eine Validierung durch Rückfragen erst ganz zum Ende des Datenverarbeitungsprozesses – wie sie den Ländern vorschwebt – wird nicht möglich sein. Zu einem derart späten Zeitpunkt können Unplausibilitäten nur noch maschinell beseitigt werden, wodurch Inkohärenzen in den Datenbestand gelangen können, die die Qualität der Zensusergebnisse erheblich beeinträchtigen können.

Der Datenfluss, der beim Abgleich der Ergebnisse der Haushaltstichprobe mit dem Referenzdatenbestand entsteht, ist durch die Größe des Stichprobenumfangs unter Zuhilfenahme pauschaler Annahmen (z.B. dass die Angaben aus der Haushaltstichprobe immer Vorrang vor den Angaben aus der Gebäude- und Wohnungszählung haben sollen) auf 8 % der Bevölkerung begrenzt. Aufgrund der Erfahrungen des Zensustests 2001 ist davon auszugehen, dass beim Zensus 2011 für mindestens 95 % der in die Stichprobe einbezogenen Personen Übereinstimmung zwischen den Meldedaten und Stichprobendaten festgestellt werden kann. In diesen Fällen wird von den Landesämtern an das Statistische Bundesamt lediglich die Ordnungsnummer in Verbindung mit einem Bestätigungsvermerk übermittelt. Bei Personen, bei denen nicht auf Anhieb geklärt werden konnte, ob sie im Referenzdatenbestand enthalten sind (max. 5 % des Stichprobenumfangs), ist die Menge der zu übermittelnden Informationen größer. Dies ist aber auch erforderlich, um die entsprechenden Feststellungen machen zu können. Die Menge der auszutauschenden Daten erreicht jedoch bei weitem nicht die Größenordnung, wie sie jetzt schon im statistischen Produktionsprozess zwischen Bund und Ländern anfallen und bei hohem Standard in hoher Professionalität seit Jahrzehnten seitens des Statistischen Bundesamtes technisch organisiert wird.

Diese Datenflüsse werden nicht – wie von Länderseite behauptet – so organisiert werden, dass es zu einem permanenten Austausch in Echtzeit kommt. Vielmehr plant das Statistische Bundesamt ein Verfahren, das den Rücktransfer der Ergebnisse nachts durchführt. Hinzu kommt, dass die Daten anschriftenweise abgearbeitet werden und der Datenfluss so zeitlich sehr entzerrt wird.

Infolge der in § 12, Absatz 4 und Absatz 5 im Regierungsentwurf enthaltenen Formulierungen konnte irrtümlich der Eindruck entstehen, als ob alle primärstatistisch erhobenen Merkmale in den Referenzdatenbestand übernommen werden sollten. Dies ist nicht vorgesehen. In den Referenzdatenbestand soll lediglich das Ergebnis der Vollzähligkeitsüberprüfungen übernommen werden. Für Personen, die sowohl in der Haushaltstichprobe als auch im Melderegisterbestand unter derselben Anschrift gefunden werden (das dürfte für mehr als 95 Prozent aller in der Haushaltstichprobe erfassten Personen der Fall sein), wird ausschließlich ein Bestätigungsvermerk in den Referenzdatenbestand aufgenommen. Nur für Personen in der Haushaltstichprobe, für die keine Meldedaten vorliegen, sollen einige wenige Merkmale, die für eine eindeutige Personenbestimmung erforderlich sind (Namen, Geburtsdatum, Geschlecht, Wohnstatus), in den Referenzdatenbestand übernommen werden. Für diesen Personenkreis überprüfen die Statistischen Ämter der Länder unter Nutzung des Referenzdatenbestandes, ob es sich um Fehlbestände im Melderegister handelt.

Die im Entwurf des Zensusgesetzes 2011 vorgesehenen Zusammenführungen sind in jedem Falle erforderlich. Das vorgesehene Verfahren eines frühzeitigen Datenabgleichs zur Aufdeckung fehlerhafter Angaben in der Gebäude- und Wohnungszählung oder in der Haushaltstichprobe verbessert die Qualität der Zensusergebnisse und erlaubt zudem, mit dem Zusammenführungsprozess frühzeitig zu beginnen, ihn zeitlich zu strecken und erlaubt vor allem den Zusammenführungsprozess dezentral zu organisieren.