

Stellungnahme zum Entwurf des Zensusvorbereitungsgesetzes 2011 (EZensVorbG 2011) und zur Stellungnahme des Bundesrates

1 Allgemeine Einschätzung

Volkszählungen wurden in Deutschland traditionell als primärstatistische Vollerhebung in Form einer direkten Befragung bei den jeweiligen Auskunftspflichtigen durchgeführt. Derartige Zensen sind heute aus politischen und ökonomischen, aber auch aus methodisch-statistischen Gründen nicht mehr zeitgemäss.

Mit dem Zensus 2011 soll ein grundlegender Methodenwechsel vollzogen werden. Dieser Zensus ist durch eine Methodik gekennzeichnet, welche die Auswertung von Verwaltungsregistern mit primärstatistischen Vollerhebungen der Gebäude, Wohnungen, der Personen in bestimmten Gemeinschafts- und Anstaltseinrichtungen und einer primärstatistischen Stichprobenerhebung der privaten Haushalte kombiniert. Dabei wird ein Teil der bisher im Rahmen einer Vollerhebung beschafften Daten im Wesentlichen durch die Zusammenführung der Melderegister und der Dateien der Bundesagentur für Arbeit gewonnen.

Mit diesem Methodenwechsel vollzieht die Bundesrepublik einen aus methodisch-statistischer Sicht längst fälligen Schritt. Eine Übersicht über die Volkszählungsmethoden, die in den Ländern der «United Nations Economic Commission for Europe» für die nächste Volkszählung im Jahr 2010 geplant sind, zeigt, dass eine Reihe von Ländern, allen voran die skandinavischen, in der Entwicklung ihrer Zensusmethoden schon weiter fortgeschritten sind. Dort kann beim Zensus 2010 bereits eine reine Registererhebung durchgeführt werden. Diese Übersicht zeigt aber auch, dass sich neben der Bundesrepublik auch andere Länder wie etwa die Schweiz für ein Zensusverfahren entschieden haben, das eine Registererhebung mit ergänzenden Stichprobenerhebungen kombiniert.

Volkszählungsmethoden. Prognose für 2010 in den Ländern der «United Nations Economic Commission for Europe». Stand: Januar 2007

Traditionelle Methode (Vollerhebung mit Fragebogen)	Registererhebung	Registererhebung + Vollerhebung	Registererhebung + Stichproben-erhebungen	Stichproben-erhebungen + jährliche Aktualisierung	Jährliche Erhebung (Rollender Zensus)	Total
<ul style="list-style-type: none"> • Armenia • Australia • Azerbaijan Republic • Belarus • Canada • Croatia • Cyprus • Georgia • Greece • Hungary • Ireland • Italy • Kazakhstan • Kyrgyzstan • Portugal • Republic of Moldova • Romania • Russian Federation • Serbia and Montenegro • Slovakia • The former Republic of Macedonia • Ukraine • United Kingdom 	<ul style="list-style-type: none"> • Denmark • Finland • Latvia • Netherlands • Norway • Slovenia • Sweden • Austria 	<ul style="list-style-type: none"> • Bulgaria • Czech Republic • Luxembourg 	<ul style="list-style-type: none"> • Belgium • Germany • Israel • Lithuania • Malta • Poland • Switzerland 	<ul style="list-style-type: none"> • United States 	<ul style="list-style-type: none"> • France 	
23	8	3	7	1	1	43

In der Schweiz wurde eine lange und bisweilen quälende Diskussion darüber geführt, ob das Land weit genug sei, um schon 2010 eine registergestützte Volkszählung durchzuführen. In Norwegen etwa hatte man schon in den 70er Jahren mit dem Aufbau eines Registers aller Gebäude und Wohnungen begonnen. Jede Wohnung ist in Norwegen mit einem physischen Wohnungsidentifikator gekennzeichnet. Ähnliche Vorarbeiten sind in der Schweiz zu wesentlichen Teilen erst noch zu leisten. Bis zum vorgesehenen Termin der Volkszählung im Jahr 2010 werden diese Vorarbeiten noch nicht perfekt abgeschlossen sein. Dies war Grund, warum das vorgelegte Zensuskonzept bis zuletzt von kantonaler Seite bekämpft wurde.

Die Schweizerische Bundesstatistikkommission (BStatK) hat sich intensiv mit dem von der Schweizerischen Bundesregierung vorgeschlagenen Zensuskonzept beschäftigt. Nach ihrer Ansicht muss ein Volkszählungskonzept unter verschiedenen Aspekten pragmatisch bewertet werden. Neben einem möglichst kleinen Gesamtfehler, einer möglichst vorteilhaften Kosten-Nutzen-Relation und einer gesicherten technischen Machbarkeit sollte es bei geringer Belastung der Befragten möglichst informative und

aktuelle Daten mit hinreichender räumlicher Tiefe liefern. Unter Abwägung dieser Kriterien ist die BStatK zum Schluss gekommen, dass das Konzept einer Registererhebung mit ergänzenden Stichprobenerhebungen wie es auch in Deutschland vorgesehen ist trotz gewisser Mängel ein vernünftiger Ansatz ist. Dieser Auffassung sind schliesslich Stände- und Nationalrat grossmehrheitlich gefolgt.

2 Das EZensVorbG und die Forderungen des Bundesrats

Die Situation stellt sich in der Bundesrepublik ähnlich wie in der Schweiz dar. Zwar herrscht grundsätzlich Einigkeit über das Konzept eines registergestützten mit Stichproben ergänzten Zensus. Die Forderungen des Bundesrates zeigen aber, dass das vorliegende Zensuskonzept in als wesentlich betrachteten Details strittig ist. Im Folgenden soll auf die (1) Forderung nach einheitlicher Durchführung des Zensus in allen Ländern und Gemeinden und die (2) Forderung nach Einzelfallprüfung widersprüchlicher Fälle eingegangen werden.

2.1 Zensuskonzept als Arbeitssystem

Die Entwicklung eines Zensuskonzeptes bedeutet, dass die amtlichen statistischen Behörden eines Landes in einem ersten Schritt ein *Arbeitssystem* zu entwickeln haben, das geeignet ist, das Informationsproblem der Ermittlung der Einwohnerzahlen des Landes zu lösen. Ein solches Arbeitssystem ist als praktische Konzeption zu verstehen, wie eine konkrete statistische Information erarbeitet werden soll. Der zweite Schritt besteht dann in der praktischen Realisierung des entworfenen Arbeitssystems. Jede wirtschaftsstatistische Information ist die praktische Umsetzung eines statistischen Arbeitssystems.

Ein derartiges Arbeitssystem kann unmöglich alle zu seiner Umsetzung notwendigen praktischen Schritte bis ins Detail festlegen. Jedes Arbeitssystem bietet zwangsläufig einen gewissen Spielraum, der von den im System agierenden Einheiten unterschiedlich ausgelegt werden kann. Daraus folgt, dass durch ein komplexeres Arbeitssystem niemals ein bestimmtes statistisches Ergebnis eindeutig bestimmt ist. Es wird je nach Auslegung des gebotenen Spielraums zu einem unterschiedlichen statistischen Ergebnis führen.

Das Ergebnis eines Arbeitssystems ist zu einem gewissen Grad stochastisch, es folgt einer wie auch immer gearteten Verteilung. Die Streuung dieser Verteilung kennzeichnet

das Ausmass, in dem das Ergebnis variieren kann. Ein vergleichsweise wenig einschränkendes Arbeitssystem besitzt eine grössere Varianz, ein stärker einschränkendes eine kleinere. Zu dieser Variabilität hinzu kommt diejenige, die durch Fehler bei der Umsetzung des Konzepts entsteht. Diese Fehler umfassen den Stichprobenfehler ebenso wie den oft vernachlässigten Nicht-Stichprobenfehler, der alle Fehler umfasst, die durch fehlerhafte Erfassung, Erhebung und Aufbereitung entstehen. Dies verdeutlicht, dass die Varianz eines komplexeren Arbeitssystems niemals Null ist. Es ist eine naive Vorstellung vom modernen statistischen Arbeiten zu glauben, dass die Realisierung eines Arbeitssystems zu so etwas wie dem „wahren“ Wert der interessierenden Grösse führen könnte.

Dies gilt insbesondere für ein Zensuskonzept. Jedes Zensuskonzept bietet zwangsläufig einen gewissen Auslegungsspielraum für die im System agierenden Einheiten. Das Ergebnis eines Zensus ist durch seine Konzeption niemals bereits festgelegt. Die amtliche Einwohnerzahl wird je nach Auslegung des gebotenen Spielraums unterschiedlich ausfallen. Die Einwohnerzahl ist im statistischen Sinn eine Zufallsvariable mit einer bestimmten, mehr oder weniger grossen Varianz.

Daraus folgt, dass einzelne Forderungen wie die nach einheitlicher Durchführung des Zensus in allen Ländern und Gemeinden und die nach Einzelfallprüfung widersprüchlicher Fälle danach zu beurteilen sind, wie gross ihr Beitrag zur Gesamtvarianz des Zensuskonzepts ist. Nur wenn der Varianzbeitrag, der durch die Nichtbeachtung einer Forderung entsteht, relativ gross ist, sollte dieser Forderung im Interesse einer nicht zu grossen Varianz des Zensusergebnisses nachgegeben werden.

2.2 Beurteilung der Forderungen des Bundesrates

Wie sind die oben genannten Forderungen im Licht dieser Überlegungen zu beurteilen? Zunächst ist festzuhalten, dass sowohl die Begründung des Gesetzesentwurfes als auch die Stellungnahme des Bundesrates sowie die Gegenäusserung der Bundesregierung im Hinblick auf statistische Erhebungen im Allgemeinen und im Hinblick auf Volkszählungen im Besonderen einer Vorstellung nachhängen, die einer modernen Auffassung statistischen Arbeitens nicht gerecht wird. Diese Vorstellung ist dadurch gekennzeichnet, dass eine Volkszählung quasi als „Inventur“ der Bevölkerung und des Gebäudebestandes gesehen wird. Diese Vorstellungen sind von der überholten Idee geprägt, dass es einen

„wahren“ Wert der interessierenden Grösse gibt und dass dieser durch eine statistische Erhebung präzise eruiert ist. Ein Zensuskonzept führt nach diesen Vorstellungen bei korrekter Umsetzung genau zum „wahren“ Wert der Einwohnerzahl, es besitzt statistisch gesehen eine Varianz von Null. Aus diesem einem modernen Zensuskonzept nicht gerecht werdenden Blickwinkel muss jedwede Art von Auslegungsspielraum, den ein Zensuskonzept zulässt, als wesentliches Problem erscheinen, weil sie Abweichungen vom „wahren“ Wert zulässt, also eine unzulässige Variabilität impliziert, die relativ zur Nullvariabilität unendlich gross erscheint.

Der im Zensusvorbereitungsgesetz vorgesehene Aufbau eines Anschriften- und Gebäuderegisters ist zentraler Bestandteil der Methode, nach der der Zensus 2011 durchgeführt werden soll. Eine genauere Durchsicht des Entwurfs des Zensusvorbereitungsgesetzes zeigt, dass schon dieser Teil der Zensusmethode nicht unerhebliche Spielräume lässt und eine Reihe unvermeidlicher Fehlerquellen beinhaltet. Bei der Erfassung, Kodierung und Übermittlung der Registerdaten gemäss §§ 4 bis 6 werden sicher Fehler in nicht näher spezifizierbarem Ausmass auftreten. Dies ist bei der zu bewältigenden Datenmenge unvermeidbar.

Zu grösseren Spielräumen führen beim vorliegenden Zensuskonzept vor allem die Tatbestände, dass eine ländereinheitliche Regelung der durch das Zensusvorbereitungsgesetz bedingten Verwaltungsverfahren nicht gefordert wird, dass im Rahmen der Regelungen von §7 Abs. 2 Einzelfallprüfungen nicht vorgesehen sind und dass der Begriff „Anschriftenbereich“ weder im Gesetz noch in der Begründung näher umschrieben ist. Es bleibt damit den Ländern überlassen, was sie unter einem „Anschriftenbereich“ verstehen wollen.

Die Spielräume, die durch die letzteren beiden Tatbestände geschaffen werden, sind offenbar von der Bundesregierung aus datenschutzrechtlichen Gründen gewollt. Ausgangspunkt dieser Regelungen ist das vom Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil aufgestellte Gebot der strikten Trennung von Statistik und Administration. Aus diesem Gebot folgt, dass der Austausch von Einzeldaten zwischen Administration und Statistikbehörden geeignet einzuschränken ist. Dies bedeutet, dass ein bestimmtes Rechtsgut, nämlich das der Trennung von Statistik und Verwaltung, höher bewertet wird als das statistische Interesse an einer möglichst kleinen Varianz des

Zensuskonzepts. Die dadurch bedingte Erhöhung der Varianz des Zensuskonzepts ist der Preis, der für die Beachtung des vom Bundesverfassungsgericht formulierten Gebots zu zahlen ist und den man offenbar bereit ist zu zahlen.

Wie hoch ist aber dieser Preis? Niemand wird das je genau beziffern können. Die Notwendigkeit von Einzelprüfungen wird damit begründet, dass nur so die Vollständigkeit des Anschriften- und Gebäuderegisters und damit eine hinreichende Qualität der Zensusergebnisse sichergestellt werden könnten. In welchem Ausmass ist damit zu rechnen, dass Gebäude mit Wohnraum bei der Erstellung des Anschriften- und Gebäuderegisters ohne Einzelfallprüfung übersehen werden? Aus der Gegenäusserung der Bundesregierung zum Vorschlag des Bundesrates geht hervor, dass die Gesamtheit der Gebäude, die im Rahmen der Zensusvorbereitung erfasst werden, die Vereinigungsmenge aller Gebäude, Unterkünfte oder Anschriften ist, die ab 2008 entweder in einem Melderegister oder bei der Bundesanstalt für Arbeit auftauchen. Diese Gesamtheit soll im Rahmen des eigentlichen Zensus ergänzt werden um die Daten aus mehreren weiteren Datenlieferungen sowie durch Erkenntnisse, die im Rahmen der eigentlichen Gebäude- und Wohnungszählung gewonnen werden. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Gebäude mit Wohnraum im Rahmen des insgesamt vorgesehenen Verfahrens keinerlei Spuren hinterlässt, ist also sehr klein. D. h. der Preis für den Verzicht auf Einzelfallprüfungen und die Übermittlung von Anschriftenbereichen anstelle konkreter Anschriften erscheint nicht sehr hoch.

Wie ist der Verzicht auf eine ländereinheitliche Regelung der durch das Zensusvorbereitungsgesetz bedingten Verwaltungsverfahren zu bewerten? Dieser Verzicht erhöht zweifellos die Varianz des Zensuskonzepts. Nirgendwo wird aber gefordert, dass die Erstellung eines Anschriften- und Gebäuderegisters auf Länder- und Gemeindeebene nach einheitlichen Standards zu erfolgen hat. Eine derartige Forderung ergibt sich auch nicht aus der Forderung der EU nach der Einhaltung bestimmter Qualitätsstandards. Die länderspezifischen Regelungen werden aus statistischer Sicht um eine „durchschnittliche“ Regelung schwanken. Man kann davon ausgehen, dass sich diese Schwankungen in einem gewissen Sinn „ausgleichen“ werden. In manchen Ländern wird ein „besseres“ Ergebnis erzielt werden als in anderen. A priori weiss niemand, welches Verfahren das „bessere“ Ergebnis liefert. Wenn man eine Vereinheitlichung fordert, so bleibt zu klären, in welchem Sinn die Verfahren vereinheitlicht werden sollten. Die Forderung des

Bundesrates bleibt darauf eine Antwort schuldig. Überdies ist es naiv zu glauben, dass eine vollständige Vereinheitlichung je erreichbar ist. Es kann nur darum gehen, die endogene Varianz des Zensuskonzepts zu reduzieren. Schliesslich kann man beim eigentlichen Zensus immer noch eine Vereinheitlichung verlangen, wenn dies im Sinne gerichtsfester Daten wünschenswert erscheint. Dabei muss man aber Gerichten klar machen, dass ein Zensusverfahren stets eine von Null verschiedene Varianz besitzt.

3 Schlussbemerkung

In der Gegenäusserung zur Stellungnahme des Bundesrates weist die Bundesregierung zurecht darauf hin, dass die Methode, nach der die Volkszählung 2011 durchgeführt werden soll, durch das „Gesamtkonzept für die Vorbereitung und Durchführung des registergestützten Zensus“ gekennzeichnet ist. Durch dieses Gesamtkonzept wird implizit eine bestimmte Qualität der Zensusergebnisse definiert, die durch die endogene Variabilität des Konzepts gekennzeichnet ist. Offenbar wird diese Qualität von der Bundesregierung und vom Statistischen Bundesamt als hinreichend betrachtet. Ich sehe keinen Anlass, diese Auffassung in Frage zu stellen.