

Der Zensus ist vorbei – Rückblick und Zukunftsperspektiven

Burkhard Beyersdorff/Dr. Stefan Böckler

Am 30. April 2012 hat die Duisburger Erhebungsstelle wie geplant ihre Tätigkeit eingestellt. Alle ausgefüllten Fragebögen sind an das Statistische Landesamt NRW (IT.NRW) abgeliefert und alle datenschutzrechtlich relevanten Materialien und Dateien sind vernichtet. Damit ist die operative Phase des Zensus 2011 für Duisburg beendet und die Mitarbeiter/-innen der Erhebungsstelle widmen sich in Zukunft anderen Aufgaben. Wir nutzen diese Gelegenheit, um einen Blick zurück auf die bisherigen Phasen des Zensus und einen Blick nach vorne auf die noch anstehenden Aufgaben zu richten.

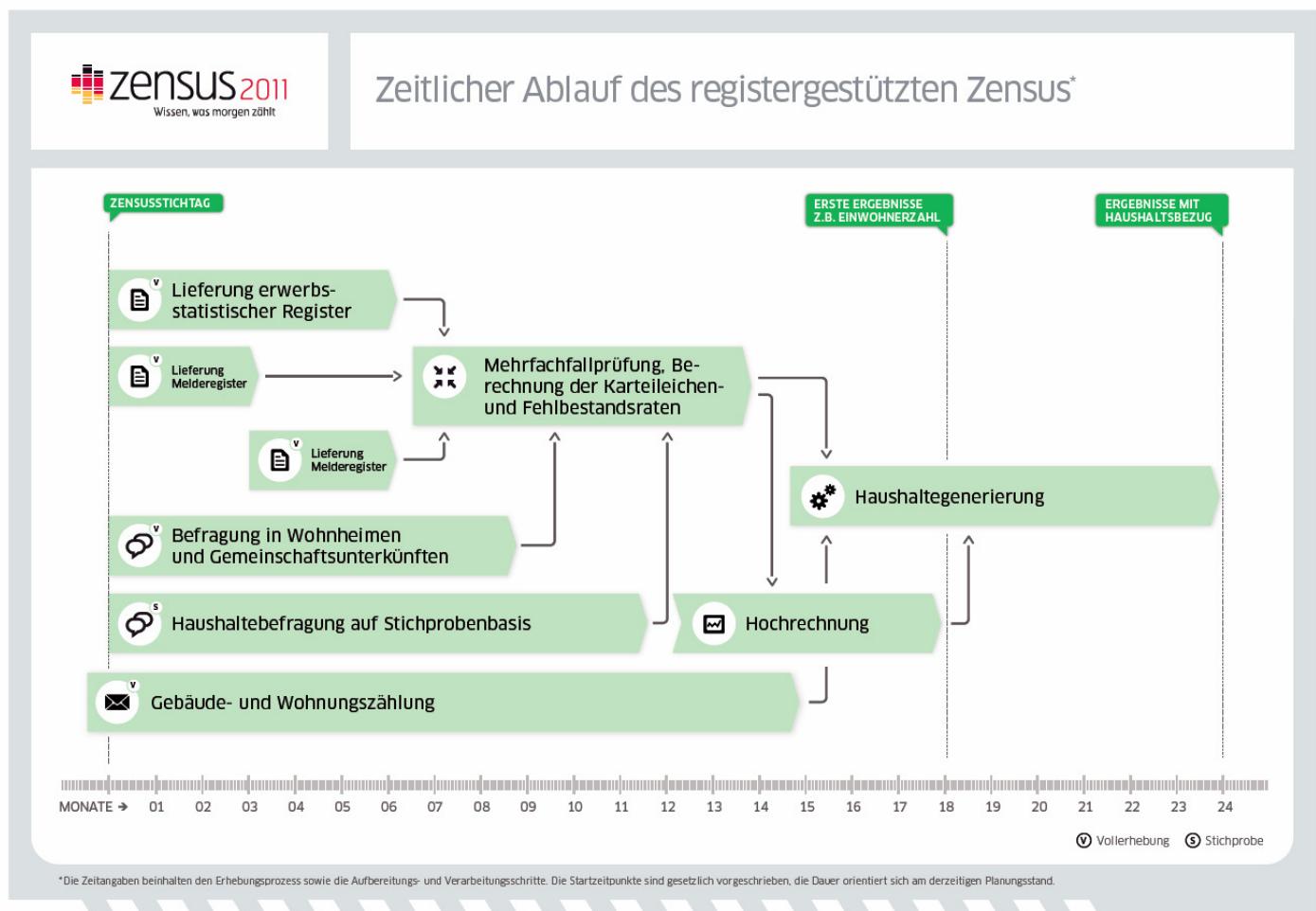
Ziele und Methoden des Zensus

Der Zensus 2011 verfolgt zwei Ziele:

- Zum einen soll er die aktuelle amtliche Einwohnerzahl der Bundesrepublik, der Bundesländer und der Kommunen ermitteln. Diese amtliche Einwohnerzahl bildet die Grundlage für eine Vielzahl rechtlicher und finanzieller Regelungen auf europäischer, Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene
- Zum anderen soll der Zensus Informationen zu den Lebensverhältnissen der deut-

schen Bevölkerung zur Verfügung stellen. Die Ergebnisse des Zensus dienen dem Bund, den Ländern und den Kommunen als Informations- und Entscheidungsbasis für ihre politische Planung.

Diese Ziele werden im Zensus 2011 nicht wie bisher durch eine Vollerhebung aller in Deutschland lebenden Personen umgesetzt, sondern durch ein mehrdimensionales Vorgehen, das aus unterschiedlichen Registern gewonnene Informationen mit Ergebnissen aus Bevölkerungsbefragungen kombiniert.



Die Komplexität dieses Vorgehens verdeutlicht das obige Schema, in dem die unterschiedlichen Erhebungsteile entlang der Zeitachse der Zensusdurchführung angeordnet sind. Der Zeitpunkt T 0 ist dabei durch den Zensusstichtag, den 9. Mai 2011 vorgegebene. Alle erhobenen Daten beanspruchen Gültigkeit für genau diesen Tag.

Die oberen drei Zeilen der ersten Spalten umfassen dabei die registerbezogenen Erhebungsteile; diese stützen sich auf Informationen, die aus den Melderegistern, den Registern der Bundesagentur für Arbeit und weiteren erwerbsstatistischen Registern gewonnen worden sind. Die unteren drei Zeilen dieser Spalten umfassen die befragungsbasierten Erhebungsteile. Hierbei handelt es sich um die stichprobenbasierte Haushaltebefragung, die Vollerhebung in allen Sonderbereichen und die Vollerhebung bei allen Eigentümern und Verwaltern von Wohnungen und Wohngebäuden. Die weiteren Spalten des Schaubilds beziehen sich auf zeitlich nachgelagerte Zusammenführungen von Daten aus diesen unterschiedlichen Quellen.

Die Aufgaben der Kommunen und der Datenschutz

Der Zensus 2011 ist vom Statistischen Bundesamt und den Statistischen Landesämtern koordiniert und in wesentlichen Teilen auch durchgeführt worden.

Einzelne, aber durchaus gewichtige Aufgaben sind durch Landesgesetz den Kommunen übertragen worden, die für diesen Zweck kommunale Erhebungsstellen eingerichtet haben. Deren Aufgaben bestanden zum einen in der eigenständigen Durchführung der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis und der Befragung in Wohnheimen und Gemeinschaftsunterkünften. Die Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ) ist von den Statistischen Landesämtern als postalische Befragung durchgeführt worden; nur in denjenigen Fällen, in denen die gewünschten Angaben auf dem postalischen Weg nicht zu erhalten waren, bestand die Aufgabe der Kommunen darin, einen Teil dieser Angaben durch In-Augen-Scheinnahme der betreffenden Wohngebäude zu beschaffen.

Den strengen (in trendinfo 12/2010 im Einzelnen beschriebenen) Datenschutzregelungen wurde in der Erhebungsstelle Duisburg Rechnung getragen, die zu diesem Zweck in der bei der Stabsstelle für Wahlen, Europaangelegenheiten und Informationslogistik bestehenden abgeschotteten Statistikstelle eingerichtet worden ist. Alle im Verlauf der Erhebung gesammelten auf konkrete Anschriften und Personen bezogenen Informationen sind mit der Auflösung der Erhebungsstelle an IT.NRW als Statistisches Landesamt für NRW übergeben bzw. in der Erhebungsstelle gelöscht worden. Gespeichert wurden nur solche zusammengefassten Daten, aus denen keinerlei Rückschlüsse auf einzelne Personen und Anschriften gezogen werden können.

Die Ergebnisse des Zensus: Art der Daten, ihre Veröffentlichung und Relevanz

Entsprechend der beiden oben genannten Ziele wird der Zensus zwei Arten von Ergebnissen erbringen. Zum einen wird auf seiner Basis die Einwohnerzahl des Bundes, der Städte und der Kommunen zunächst wissenschaftlich geschätzt und dann rechtsverbindlich festgelegt, zum anderen werden für die Gesamtbevölkerung bzw. die befragte Stichprobe Informationen zu unterschiedlichen Aspekten (wie z. B. ihrer Wohn- und Familiensituation, ihrem Migrationshintergrund und ihrer Bildung und Berufstätigkeit) zusammengestellt.

Im Rahmen einer Haushaltegenerierung werden dabei die Daten aus den personenbezogenen Erhebungen (Haushalte- und Sonderbereichsbefragung) mit den Ergebnissen der wohnraumbezogenen GWZ zusammengeführt. Auf diesem Wege stehen dann sowohl Daten für Einzelpersonen als auch für Haushalte und Gebäude zur Verfügung und dies auf kleinräumiger Ebene, d. h. für einzelne Anschriften.

Wie aus der Zeitache des Schemas hervorgeht, sollten erste Ergebnisse wie z. B. die Einwohnerzahl bereits zum Zeitpunkt t+18, d.h. im November 2012 vorliegen. Aufgrund von Verzögerungen in einzelnen Erhebungsteilen (vor allem der Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten, die nur bei Gemeinden

mit weniger als 10.000 Personen durchgeführt worden ist), wird sich dieser Zeitpunkt verzögern. Aktuell ist die Veröffentlichung für den Zeitpunkt t+21, d. h. für Februar 2013 geplant. Weitere Verzögerungen sind allerdings nicht auszuschließen.

Die Ergebnisse der Haushaltegenerierung sollen dann im Frühjahr 2013 vorliegen; auch hier ist mit einer gewissen Verzögerung zu rechnen.

Beiden Ergebnisarten kommt auch für die Kommunen eine große Bedeutung zu. Die ‚qualitativen‘ Daten über die Lebensverhältnisse ihrer Bevölkerung stellen für sie eine wichtige Zusatzinformation zu den ihnen bereits vorliegenden Daten dar; dies gilt z. B. für den Bereich Bildung und Berufstätigkeit. Sie verbessern damit die Informationsbasis für politische Planungen und Entscheidungen der Kommunen. Diese Daten werden den Städten und Kreisen, die eine abgeschottete Statistikstelle besitzen, als anonymisierte Einzeldaten zur Verfügung gestellt und zwar zunächst anschriftenscharf, d. h. mit der Angabe der Anschrift der Einzelpersonen. Nach zwei Jahren sind diese Anschriften zu löschen; dauerhaft gespeichert werden können die Zuordnungen der Personen zu Baublockseiten. Dies ist im Regelfall für die Zwecke der Kommunalstatistik hinreichend, für einzelne Bereiche wie z. B. den Aufbau einer Gebäudedatei, allerdings unzureichend.

In welcher Form diese Einzeldaten an die Kommunen geliefert werden, ist bisher noch nicht geklärt und wird voraussichtlich in den nächsten Monaten festgelegt, sobald sich die Statistischen Landesämter und das Statistische Bundesamt auf die Auswertungskonzeption des Zensus geeinigt haben.

Öffentlich zugänglich werden aggregierte, d. h. in Tabellenform für Bevölkerungsgruppen vorliegende Daten sein. Dies wird sowohl digital über eine Auswertungsdatenbank geschehen, die im Internet zur Verfügung stehen wird, als auch über Druckpublikationen, wie z. B. Gemeindeblätter. Darüber hinaus sind von den Statistischen Ämtern auch Sonderauswertungen zu einzelnen Fragestellungen geplant, deren Themenstellungen im Einzelnen allerdings auch noch nicht festgelegt sind.

Besondere Bedeutung für die Kommunen kommt allerdings den für die Umsetzung von Ziel 1 produzierten Daten zu, d. h. den amtlich festgelegten neuen Einwohnerzahlen der Kommunen; dies deshalb weil von den Einwohnerzahlen der Kommunen wichtige institutionelle und finanzielle Handlungsspielräume der Kommunen abhängen. Für Duisburg beispielsweise beträgt der jährliche ‚Wert‘ eines Einwohners im Rahmen des kommunalen Finanzausgleiches ca. 800 Euro. Wenn man darüber hinaus berücksichtigt, dass die demnächst festgelegte Einwohnerzahl bis zum nächsten Zensus, d. h. für die nächsten zehn Jahre, fortgeschrieben wird, lässt sich ermessen, welche finanzielle Relevanz eventuellen Einwohnerzahlverlusten zukommt – und das besonders in Kommunen wie Duisburg, die sich auch so schon in einer höchst prekären Finanzierungssituation befinden.

Die bisher gültigen Einwohnerzahlen beruhen auf den Basisdaten der letzten Volkszählung von 1987, die seitdem durch die Hinzufügung bzw. den Abzug von zu- und abgewanderten sowie neugeborenen und verstorbenen Personen korrigiert wurden. Diese seit 1987 fortgeschriebenen Daten weichen aufgrund unvermeidlicher Messfehler inzwischen meist von den in den Kommunen selbst (aufgrund der aktuell im Melderegister mit Hauptwohnsitz registrierten Personen) ermittelten Zahlen ab. In Duisburg waren 2010 ca. 1.650 weniger Personen gemeldet als von der amtlichen Einwohnerstatistik ausgewiesen. (Zu diesem Gesamtkomplex siehe trendInfo 08/2011).

Die neuen amtlichen Einwohnerzahlen beruhen auf einem Schätzverfahren, das vom Stand des Melderegisters zum Zensusstichtag ausgeht (und diesen mit Hilfe der Ergebnisse der Haushalte- und Sonderbereichsbefragung korrigiert). Von daher spricht Vieles dafür, dass die neuen amtlichen Einwohnerzahlen als wesentlich melderegistergestützte auf jeden Fall unter den bisher gültigen liegen werden.

Nicht nur die Kommunen, die sich so schon von ihren Ausgangsbedingungen in einer ‚Verliererposition‘ befinden, sondern auch andere Kommunen betrachten die Ergebnisse, die der Zensus in dieser Hinsicht erbringt, deshalb mit besonderer Aufmerksamkeit und Sorge. Sie sind von daher besonders daran

interessiert, die Gültigkeit der Verfahren und Daten nachzuvollziehen, die zur Festlegung ihrer neuen Einwohnerzahlen führen.

Leider haben das Statistische Bundesamt und die Statistischen Landesämter als Herren des Verfahrens diesen legitimen Sorgen und Interessen der Kommunen bisher nur höchst begrenzt Rechnung getragen. Wesentliche Elemente des Vorgehens und der Daten für die Festsetzung ihrer Einwohnerzahlen stehen den Kommunen trotz wiederholter Zusagen bis heute nicht zur Verfügung. Sollte sich an diesem Zustand in der noch bis zur Festsetzung der amtlichen Einwohnerzahlen verbleibenden Zeit nichts ändern, werden die betroffenen Kommunen vor einer schwierigen Entscheidung stehen: entweder die festgelegten Zahlen ‚unbesehen‘ zu akzeptieren oder die Offenlegung der Grundlagen für ihre Festlegung gerichtlich zu erzwingen.

Sollte dies in großer Zahl geschehen und die gerichtlichen Überprüfungen nicht nur marginale Fehler in diesen Grundlagen aufdecken, könnte damit sogar der Zensuszweck insgesamt in Frage stehen.

Die Schließung der Duisburger Erhebungsstelle und die zukünftigen Aufgaben der abgeschotteten Statistikstelle

Mit der Schließung der Duisburger Erhebungsstelle gehen die Erfüllung aller weiteren zensusbezogenen Aufgaben auf die abgeschottete Statistikstelle in der Stabsstelle Wahlen, Europaangelegenheiten und Informationslogistik über.

Hierzu gehört es zunächst, die Bedingungen für die Transparenz der Verfahren und Daten für die Festlegung der amtlichen Einwohnerzahlen zu verbessern. Hierzu werden sich ehemalige Mitarbeiter der Erhebungsstelle, die jetzt im abgeschotteten Statistikbereich weiter tätig sind, an den hierzu eingerichteten interkommunalen Arbeitsgruppen beteiligen und auch an den zu diesem Thema angekün-

digten Informationsveranstaltungen des Statistischen Bundesamts teilnehmen.

Es ist zu hoffen, dass die Statistikstelle auf dieser Basis eine qualifizierte Beurteilung der dann schließlich für Duisburg festgesetzten neuen amtlichen Einwohnerzahlen liefern und damit auch die politisch Verantwortlichen in Duisburg in Bezug auf eventuell zu unternehmende rechtliche Schritte angemessen beraten kann.

In Bezug auf die sonstigen Ergebnisse des Zensus wird eine der Aufgaben der abgeschotteten Statistikstelle darin bestehen, die durch den Zensus bereitgestellten kleinräumigen Daten in den kommunalen Datenkorpus zu integrieren. Hierbei werden die personenbezogenen Register- und Befragungsergebnisse des Zensus nur in einzelnen Fragen über die bereits in den Kommunen vorliegenden Informationen hinausgehen (z. B. in Bezug auf bildungs- und berufstatistische Daten); eine wichtigere Bedeutung für den Aufbau und die Fortschreibung einer kommunalen Gebäudedestatistik wird allerdings den Ergebnissen der GWZ zukommen.

In einem ersten Schritt wird es dabei darum gehen, die Bedürfnisse der Kommunen nach einer für sie relevanten Bereitstellung und Auswertung der Zensusdaten gegenüber den Statistischen Landesämtern und dem Statistischen Bundesamt deutlich zu machen und damit auf die in Entwicklung befindliche Auswertungsstrategie Einfluss zu nehmen.

Auf Basis der dann schließlich erarbeiteten Strategie wird der nächste Schritt darin bestehen, die zur Verfügung gestellten Daten in die kommunale Dateninfrastruktur einzuarbeiten und damit für kommunale Planungsaufgaben bereitzustellen. Dieser Prozess wird sicherlich zunächst die zweijährige Frist der Verfügbarkeit auch der anschriftengenauen Daten umfassen, aber sicherlich dann auch anschließend fortgesetzt werden müssen und insofern eine langfristige Aufgabe der abgeschotteten Statistikstelle darstellen.

Impressum

Duisburger Kurzbeiträge zur Statistik und Stadtforschung

Hrsg.: Stadt Duisburg, Der Oberbürgermeister, Stabsstelle für Wahlen, Europaangelegenheiten und Informationslogistik

Bismarckstraße 150-158, 47049 Duisburg, Telefon 02 03 / 283-32 74, Telefax 02 03 / 283-44 04

Internet: <http://www.stadt-duisburg.de>

e-mail: stabsstellei-03@stadt-duisburg.de

Verantwortlich: Burkhard Beyersdorff