

- Auszeichnung des Bayerischen Journalistenverbandes für das Nürnberger Statistische Amt
- Europaweiter Zensus 2001 – und was macht Deutschland?
 - Gemeinsames Positionspapier des Bayerischen Städtetages und des Städtetages Baden-Württemberg zum EU-Zensus 2001 und 2011
- Einheitliche kommunale Haushalte- und Bevölkerungsstatistik in Vorbereitung
- Die Umfragen des Statistischen Amtes
Ein Überblick über das Leistungsangebot

1 1999

STATISTISCHE
NACHRICHTEN
DER STADT NÜRNBERG

Gemeinsames Positionspapier des Bayerischen Städtetages und des Städtetages Baden-Württemberg zum EU-Zensus 2001 und 2011

(beschlossen vom Vorstand des Bayerischen Städtetages am 14./15. April 1999 und vom Städtetag Baden-Württemberg am 19. April 1999)

Vorwort

In Deutschland werden die bei Volkszählungen ermittelten Bevölkerungsdaten zwar auch für statistische Zwecke, vor allem aber zur Ableitung der amtlichen Einwohnerzahlen herangezogen. Die Ergebnisse bilden somit eine wesentliche Grundlage zur Gestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Kommunen. Außerdem dienen diese Daten der Neubasierung der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung. Damit sind vitale kommunale Interessen berührt.

A) Zensus 2001 auf Basis der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung durchführen

Die EU hat es offen gelassen, nach welcher Methode die zu liefernden Daten zu erheben sind. Die Bundesrepublik Deutschland kann auf Grund hoher Kosten und politischer Vorgaben einen zählergestützten Zensus nicht durchführen. Die Politik hat nach den Erfahrungen der letzten Volkszählung aus Akzeptanz- und Kostengründen eine traditionelle Erhebung mit Zählern von vornherein ausgeschlossen.

Daher ist gegenüber dem Zensus 1987 ein Methodenwechsel erforderlich. Allerdings scheidet der Übergang zu einer registergestützten Zählung derzeit aus, weil hierzu die methodischen, die rechtlichen und die tatsächlichen Voraussetzungen fehlen. Aus heutiger fachlicher Sicht können deshalb mit einer registergestützten Methode frühestens beim übernächsten EU-Zensus im Jahr 2011 für die Kommunen dem Zählereinsatz äquivalente, befriedende Ergebnisse erwartet werden.

Bund und Länder haben dennoch - getrennt voneinander - zwei Zensusmodelle entwickelt, die für die Bevölkerungszählung eine Auszählung der Melderegister zugrunde legen. Im Ländermodell wird diese durch eine Hauseigentümer-/Vermieterbefragung ergänzt, die jedoch keine Verbesserung des Ergebnisses erwarten lässt und methodisch sehr angreifbar ist.

Für die Realisierung dieser Modelle wurden von der bundesweiten „AG Gemeinschaftsweiter Zensus 2001“ folgende Kosten ermittelt:

- Bundesmodell: 35 Mio. DM, von denen 29 Mio. DM auf die Länder entfielen,
- Ländermodell 390 Mio. DM, von denen 376 Mio. DM auf die Länder entfielen.

Diese Kostenschätzungen sind unvollständig, weil die kommunalen Kosten nicht in der tatsächlich zu er-

wartenden Höhe berücksichtigt wurden. Bei der Kalkulation wurde nämlich unterstellt, die Register seien mit Blick auf 2001 einer „forcierten Selbstbereinigung“ unterworfen und der normale Verwaltungsvollzug würde ohne besondere Maßnahmen, quasi aus sich selbst heraus, die Ertüchtigung der Einwohnerregister mit sich bringen. Kommunale Schätzungen gehen aber von spezifischen Ertüchtigungskosten von nicht unter 5,- DM/Einwohner in den Städten aus - z. B. für spezifische Mailing-Aktionen mit Rückantwort an unterschiedliche Personengruppen einschließlich Rücklaufkontrollen und nachgehender Sachbearbeitung im Einzelfall. Diese sind den o. g. Kosten des Bundes- bzw. Ländermodells noch zuzuschlagen. Dementsprechend gestalten sich die tatsächlich zu erwartenden Gesamtkosten der Zensus-Aktion.

Die korrekte Ermittlung und Zuverlässigkeit der Einwohnerzahlen, die der Neugestaltung der Finanzbeziehungen dienen, ist für die Kommunen von allergrößtem Interesse. Allerdings sind die Melderegister von sehr unterschiedlicher Qualität, besonders was die Vollzähligkeit der Erfassung betrifft. Sie wurden zuletzt 1970 durch Inventur bei der damaligen Volkszählung abgeglichen und richtig gestellt; beim Zensus 1987 zeigten sich erhebliche Abweichungen, die nicht bereinigt werden durften. Auch reagiert das Melderegister sehr sensibel auf verwaltungstechnische Maßnahmen, so dass sich die Fehler zum Teil seither kumulieren. Besonders in den Städten sind bei bestimmten Personengruppen, die in einer anderen als der Wohngemeinde oder auch überhaupt nicht gemeldet sind, Erfassungslücken in den Registern vorhanden.

Die von den Innenministern angeordneten Registerertüchtigungen lösen diese Probleme nicht, da sie bestenfalls zur Reduzierung von „Karteileichen“ führen. Aber auch diese Registerertüchtigungen werden sicher mit unterschiedlicher Intensität betrieben. Die Registerertüchtigungen sind vor allem nicht geeignet, nicht gemeldete Personen ins Register hineinzubringen, ein Problem, welches besonders die Städte berührt. Eine künftige Finanzzuweisung, deren Höhe von der registerführenden Gemeinde weitgehend selbst bestimmt wird, ist deshalb nicht akzeptabel. Die Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahl durch Auszählung der Register mit ihrer heterogenen Qualität muss somit von den Städten abgelehnt werden und ist vor allem wegen der Unzulänglichkeit dieser Methode rechtlich nicht haltbar.

Da ein zählergestützter Zensus wegen politischer Vorgaben ausscheidet und ein registergestützter Zensus auf Grund methodischer Defizite derzeit nicht in Betracht kommt, bleibt für das Jahr 2001 nur der Weg, zur Ermittlung der Einwohnerzahlen gegenüber der EU die bisherige Bevölkerungsfortschreibung zu verwenden. Die amtliche Bevölkerungsfortschreibung wurde zuletzt 1987 mit einer neuen Basis versehen und wird seither von den Gemeinden laufend kontrolliert und ist insoweit rechtlich abgesichert.

Was den aktuellen, über die Einwohnerdaten hinausgehenden kommunalen Datenbedarf betrifft, genügen aus heutiger Sicht für die meisten Städte die im Bundes- und Ländermodell vorgesehenen Lieferungen von Daten der Arbeitsverwaltung; für Kommunen mit erweitertem Datenbedarf sollte im Zählungsgesetz eine Öffnungsklausel vorgesehen werden, damit z. B. Gebäudedaten zum Aufbau einer statistischen Gebäudedatei erhoben werden können, wenn und soweit ein kommunaler Datenbedarf besteht. Zur Befriedigung des regionalen Datenbedarfs genügt eine entsprechende Aufstockung des jährlich auf Stichprobengrundlage durchzuführenden Mikrozensus, dessen Grund- und Ergänzungsprogramm ein befriedigendes Datenspektrum umfasst.

Der hier aufgezeigte Weg ist kostengünstig; er befriedigt den Datenbedarf der EU, des Bundes, der Länder sowie der Gemeinden in spezifischer Weise und in methodisch und rechtlich abgesicherter Form.

B) Zensus 2011 auf Basis der Melderegister durchführen

Die Verwendung der Bevölkerungsfortschreibung ist zwar bei den bestehenden politischen Vorgaben derzeit der einzig rechtlich abgesicherte und methodisch gangbare Weg zur Erhebung der Bevölkerungsdaten für den Zensus 2011. Mit Blick auf das Jahr 2011, in dem voraussichtlich der übernächste EU-Zensus durchgeführt werden muss, ist aber auch aus kommunaler Sicht ein Methodenwechsel zu Registerauszählungen anzustreben.

Wenn und soweit künftig - frühestens 2011 - die amtlichen Einwohnerzahlen durch Registerauszählungen gewonnen werden sollen, muss die Registerführung ausdrücklich auf diese neue und zusätzliche Statistikfunktion ausgerichtet werden. Hierzu ist es erforderlich, zuerst die Meldegesetze zu novellieren, da die Register mit ihrer heterogenen Qualität derzeit für diese Aufgabe nicht geeignet sind. Insbesondere sind in allen Meldegesetzen einheitliche qualitätssichernde Maßnahmen (z. B. Meldung des Wohnungsgebers) vorzusehen.

Die statistische Bevölkerungsfortschreibung, die auf Zuzugsmeldungen der Melderegister aufbaut, muss künftig nicht nur in der Ausgangsbasis, sondern auch im laufenden Verfahren mit dem Register stärker verknüpft werden, um zu vergleichbaren Ergebnissen zu führen. Hierzu sind Möglichkeiten zur positiven Beeinflussung des Melderegisters erst noch zu schaffen. Es ist zu prüfen, welche Methoden geeignet sind, bisher

nicht erfasste Einwohner in das Register hineinzubringen; z. B. könnten hierzu kostengünstige, methodisch ausreichende und rechtlich abgesicherte Verfahren vorgesehen werden, die zu Registeränderungen unter Einbeziehung der betroffenen Personen führen (rollierende Inventur als eine systematische, über den Zehnjahreszeitraum zwischen zwei Zensusjahren verteilte Bestandsaufnahme vor Ort) und die sicherstellen, dass der tatsächliche Gesamtbestand der Einwohner durch die Register permanent erreicht wird.

Ob registerübergreifende Regelungen hierzu erforderlich sind, wäre zu prüfen. Jedenfalls muss die tatsächliche Umstellung und flächendeckende Einführung durch ausgiebige Tests vorbereitet werden. Eine Neubasierung der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung ohne vorherige Neukonzeption ihres Verfahrens macht keinen Sinn.

Mit Blick auf einen künftigen Zensus werden auch Fragen des Arbeitsschnitts, der Datenweitergabe und der statistischen Geheimhaltung so zu regeln sein, dass die einzelnen Ebenen der amtlichen Statistik ihre spezifischen Aufgaben sachgerecht erfüllen können, damit Kosten und Nutzen eines Zensus auch für die Städte künftig wieder in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht werden. So ist der Arbeitsschnitt zwischen Kommunen und Ländern künftig neu zu definieren: Nach dem Grundsatz der Subsidiarität muss geklärt werden, welche Arbeitsschritte in der kommunalen Statistikstelle erledigt werden und auf welcher sachlichen und ggf. räumlichen Gliederungsebene Daten „nach oben“ weiterzugeben sind. Das Modell der Parlamentswahlen, das sich allgemein bewährt hat, kann für den Arbeitsschnitt durchaus Vorbildfunktion haben.

Es ist auch für den Fall der Rückübermittlung „von oben nach unten“ sicherzustellen, dass das Merkmal Straße und Hausnummer im kommunalen Wirkungsbereich „Erhebungsmerkmal“ ist, d. h. hier künftig für spätere Auswertungen genutzt werden darf, und es sind Regelungen für die statistische Geheimhaltung im kommunalen Bereich zu treffen, die den tatsächlichen Bedürfnissen der Betroffenen und den Erfordernissen der Kommunen Rechnung tragen.

Wenn ein künftiger Zensus (2011 und folgende) nach einem Methodenwechsel gelingen soll, sind die angesprochenen Fragen nunmehr zügig in der Weise zu lösen, dass das statistische Gesamtsystem den Nutzen der zusammenwirkenden Statistikebenen von Kommunen, Ländern und Bund optimiert.