

Dr. Eberhard Hundt, Ursula Geldhäuser, Gabi Ruddigkeit

### „Zensus 2001“ - wann und nach welcher Erhebungsmethode?

*Eine Volkszählung (VZ) ist Kernstück des gesamten Statistischen Systems. Sie besitzt Inventurcharakter und dient der Justierung dieses Systems in Zeitabständen von etwa 10 Jahren. Fortschreibungen erhalten durch sie eine jeweils neue, der Wirklichkeit entsprechende Ausgangsbasis, Stichproben eine neue Auswahlgrundlage. Ohne diese Justierung entfernen sich statistische Ergebnisse vieler Bereiche zunehmend vom Istzustand.*

*In Deutschland ist es dringend erforderlich, eine solche Bestandsaufnahme durchzuführen, da die letzten Volks-, Berufs- und Wohnraumzählungen bereits vor 18 (Neue Länder) bzw. 12 Jahren (Altbundesländer) stattfanden. Lediglich für den Gebäude- und Wohnungsbereich existieren in den Neuen Ländern und Ostberlin aktuellere Ergebnisse aus der Gebäude- und Wohnungszählung 1995.*

*Laut Vorgaben der Europäischen Union soll die nächste Zählung zwischen dem 1.1. und dem 31.5.2001 stattfinden und auf EU-Ebene für alle Mitgliedstaaten vergleichbare Daten liefern, die die Grundlage sein sollen für gezielte Entscheidungen auf den Gebieten Wirtschafts- und Sozialpolitik, Wohnungswirtschaft, Arbeitsmarkt, Umwelt und Bildungswesen einschließlich der durch die EU praktizierten Förderpolitik. Dieser „Zensus 2001“ beschäftigt in Deutschland schon seit geraumer Zeit zumindest die Statistiker. Zeit, die der eigentlichen Zensusvorbereitung hätte dienen sollen, in der aber letztendlich bis heute noch keine Klarheit über die Durchführungsmethode erzielt wurde.*

*Monate-, ja sogar jahrelange Diskussionen über die Zweckmäßigkeit und Machbarkeit traditioneller und alternativer Zählungsmethoden, die Entwicklung der beiden derzeit vorliegenden eventuellen Alternativen „Bundesmodell“ und „Ländermodell“ liegen hinter uns, die Phase der Vorbereitung und Durchführung geeigneter Tests zu den Komponenten der Modelle und zur Qualität der zählungsrelevanten Register wird die künftige Arbeit bestimmen.*

*Einen Kompromissvorschlag des Thüringer Landesamtes für Statistik stellt ein in diesem Aufsatz dargestelltes „Kombinationsmodell“ dar, das - die engen Grenzen der datenschutzrechtlichen Bestimmungen beachtend - als Modellansatz verstanden werden soll, die Vorzüge der Registernutzung zu verbinden mit der Gewinnung adäquater Zensusergebnisse und der wirksamen Ertüchtigung der Einwohnermelderegister.*

### Vorbemerkungen

Volkszählungen gibt es schon seit langer Zeit, Statistische Ämter und Kommunen verfügen über ein ausreichendes Maß an Erfahrungen. Worin bestehen die Probleme der nächsten Volkszählung?

Alle bisherigen Volkszählungen richteten sich als Totalerhebung in Form der Befragung an die Bevölkerung. Die Bürger beantworteten auf ihnen übergebenen Erhebungsbogen bzw. gegenüber Zählern eine Vielzahl von Fragen zu ihrer Person bzw. zu Familie und Haushalt. Nur durch diese personenkonkreten Angaben, die zu personenbezogenen Einzeldatensätzen verarbeitet wurden, wird die zensustypische Vielfalt von Auswertungen durch Merkmalskombinationen ermöglicht.

Zu einem einheitlichen Stichtag werden Bestands- und Strukturdaten zu unterschiedlichen Sachbetreffen in tiefer fachlicher und regionaler Gliederung ermittelt. Es werden damit auch Bereiche abgedeckt, für die das übrige statistische System keine Informationen liefern kann (z.B. regionale Entwicklung der Selbständigen).

In der genannten Verfahrensweise ist auch der besondere Qualitätsunterschied gegenüber den laufend per Status quo vorliegenden Darstellungen voneinander unabhängiger Einzelstatistiken begründet.

Diese Art der Erhebung, die sich vielfach bewährt hat, hat neben ihren großen Vorteilen aber den Nachteil, dass sie mit einem relativ hohen Aufwand verbunden ist und dass

sie, da sie sich an die Bevölkerung richtet, auch Persönlichkeitsrechte des Einzelnen berührt.

Das führte in Vorbereitung der für 1983 geplanten Volkszählung zu einer nicht zu übersehenden Ablehnung dieser Zählung, so dass sie erst im Jahre 1987 - nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts - durchgeführt werden konnte. Dieses Gericht entschied, dass zum damaligen Zeitpunkt Erhebungsmethode und Erhebungsprogramm der vorgesehenen Zählung geeignet und erforderlich waren, um den angestrebten Zweck zu erreichen und dass diese auch für die Auskunftspflichtigen zumutbar waren. Es verlangte aber, dass sich der Gesetzgeber vor einer nächsten Zählung „mit dem dann erreichten Stand der Methodendiskussion“ auseinandersetzt, um feststellen zu können, „ob und in welchem Umfang die herkömmlichen Methoden der Informationsgewinnung und -verarbeitung beibehalten werden können“, ausgehend von dem Gedanken, dass sich die Methoden der amtlichen Statistik weiterentwickeln. Das Bundesverfassungsgericht hat eindeutig nicht schlechthin auf eine Veränderung der statistischen Methode orientiert, sondern auf die Wahl des „mildesten Mittels“ der Datenerhebung.<sup>1)</sup>

Grundsätzlich muss bei der Suche nach dem „mildesten Mittel“ jede anvisierte Methode hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile ausreichend geprüft werden, denn die amtliche Statistik hat die Pflicht, den Gesetzgeber im Vorfeld der Gesetzgebung zur Volkszählung auf damit verbundene Risiken und auf eventuell entstehende Informationsverluste einschließlich deren Bedeutung hinzuweisen. Abzuwägen sind auch Datenbedarf, Kosten und Akzeptanzprobleme.

Der wissenschaftliche Beirat für Mikrozensus und Volkszählung hat - ausgehend von diesem Auftrag - ein Forschungsprogramm initiiert, das Aussagen dazu liefern sollte, ob sich die Bedingungen in der Zwischenzeit so verändert haben, dass Erhebungen der amtlichen Statistik - ohne dass die Funktion der Statistik dadurch beeinträchtigt wird - mit mildereren Mitteln durchführbar werden.

Die im Jahre 1992 eingerichtete Arbeitsgruppe „Künftige Zensen“ hat - den Forderungen des Deutschen Bundestags nach Untersuchungen zu alternativen Erhebungsmethoden sowie der Kommunen nach deutlichen Reduzierungen ihres Kostenanteils Rechnung tragend - ein umfangreiches Forschungsprogramm absolviert. Neben zahlreichen Erhebungsvarianten (Stichproben, Kombinationen aus Totalerhebungen und Stichproben, rollierende Verfahren u.a.m.)

ging man auch dem Gedanken nach, inwieweit in Verwaltungen bereits vorliegende Angaben für VZ-Zwecke nutzbar sind. Dabei war neben dem rein fachstatistischen Aspekt natürlich auch zu prüfen, ob bzw. in welchem Umfang datenschutzrechtliche Bedenken der Nutzung entgegenstehen könnten.

Das Bundesverfassungsgericht bezog 1983 dazu wie folgt Stellung:

„Auch die Übernahme sämtlicher Daten aus bereits vorhandenen Dateien der Verwaltung ist keine zulässige Alternative zu der vorgesehenen Totalzählung. Denn die Nutzung von Daten aus verschiedenen Registern und Dateien würde voraussetzen, dass technische, organisatorische und rechtliche Maßnahmen getroffen werden, die es erst erlauben, diese Daten, bezogen auf bestimmte Personen oder Institutionen, zusammenzuführen. Eine solche Maßnahme wäre z.B. die Einführung eines einheitlichen, für alle Register und Dateien geltenden Personenkennzeichens oder dessen Substituts. Dies wäre aber gerade ein entscheidender Schritt, den einzelnen Bürger in seiner ganzen Persönlichkeit zu registrieren und zu katalogisieren. Die Verknüpfung vorhandener Dateien wäre danach auch nicht das mildere Mittel.“<sup>2)</sup>

Aus fachlicher Sicht kam die Arbeitsgruppe zu dem Ergebnis, dass keine der untersuchten alternativen VZ-Methoden Ergebnisse liefert, die annähernd dem Merkmalspektrum und der Qualität einer herkömmlichen Volkszählung entsprechen und voll regionalisierbar sind. Vorhandene Register reichen in der Regel aus für den Verwendungszweck, für den sie aufgebaut wurden. Sie genügen aber nicht den hohen Ansprüchen einer Volkszählung.<sup>3)</sup>

Begründend wurde u.a. festgestellt, dass

- die alleinige sekundärstatistische Auswertung der Einwohnermelderegister (EMR) selbst die primärstatistische Erhebung der Grundmerkmale des personenbezogenen Teils von Zensen nicht ersetzen kann. Informationen im Haushalts-, Familien- und Wohnungszusammenhang sind nicht oder nicht sicher gewinnbar.

1) Statistisches Bundesamt „Volkszählung '87, Zehn Minuten, die allen helfen“, Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 vom 15.12.1983, Seiten 58 und 59

2) Statistisches Bundesamt „Volkszählung '87, Zehn Minuten, die allen helfen“, Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 vom 15.12.1983, Seite 60

3) Ergebnisse der Untersuchungen der AG „Künftige Zensen“ zu Inhalt und Methode; Abschlussbericht, StBA Juni 1995 (nicht veröffentlicht)

- eine Übereinstimmung zwischen Bevölkerungsfortschreibung und Bestand laut EMR nur durch eine bundesweite, einheitlich und zeitgleich durchzuführende Bereinigung der EMR zu erreichen ist,
- der erwerbsstatistische Teil eines Zensus sich durch die Beschäftigtenstatistik nicht ersetzen lässt; das gilt auch für den verkehrsstatistischen Teil,
- sich Gebäude- und Wohnungsdaten aus vorhandenen Dateien nicht gewinnen lassen.

Trotz dieses Sachstandes hat im Sommer 1996 die damalige Bundesregierung eine herkömmliche Zählung als unvereinbar mit der angespannten Finanzlage abgelehnt.

Den Statistischen Ämtern wurde durch die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) der Auftrag erteilt, Modelle für einen registergestützten Zensus zu entwickeln und eine Kosten-Nutzen-Analyse unter Berücksichtigung des Informationsbedarfs auch der Länder und Gemeinden zu erstellen.

Dieser Aufgabe hat sich die amtliche Statistik in der Zwischenzeit gestellt. Sie stellte bei ihren Recherchen fest, dass sich die damals beschriebene Situation bis heute nicht verändert hat.

Fest steht bereits jetzt, dass für die nächste Volkszählung derzeit kein Alternativmodell zur Verfügung steht, das einen 100-prozentigen „Volkszählungs-Ersatz“ darstellt.

Abzuwägen bleibt im Vorfeld, ob Aufwand und Nutzen einer alternativen Methode überhaupt in einem vertretbaren Verhältnis stehen. Zu beantworten sind u.a. folgende Fragen:

- Sichert eine alternative Methode die Befriedigung des dringendsten Datenbedarfs?  
Ist die zu erwartende Ergebnisqualität so, dass Fehlinformationen ausgeschlossen sind? Gilt das auch für tiefer regionalisierte Ergebnisse?
- Ist die Methode mit vertretbarem Aufwand technisch-organisatorisch handhabbar?
- Welche Voraussetzungen müssen geschaffen werden?
- Unterscheiden sich die voraussichtlich entstehenden Kosten erheblich von einer VZ nach herkömmlicher Methode?

### Wie hoch ist gegenwärtig der Datenbedarf externer Statistiknutzer?

Wenn entschieden werden soll, ob eine alternativ zur herkömmlichen VZ zu entwickelnde Methode den wichtigsten Datenbedarf befriedigen kann, so muss dieser im Vorfeld aktuell ermittelt werden.

Die zentrale Argumentation zum Zensus 2001 war vielfach vordergründig auf die Befriedigung des Datenbedarfs der EU ausgerichtet. Ebenso wichtig - wenn nicht wichtiger - ist aber der im eigenen Land vorhandene Datenbedarf. Eine 1997 bei den Thüringer Ministerien durchgeführte Abfrage ergab einen erheblichen, das Merkmalspektrum einer Volkszählung z.T. noch übersteigenden und regional tief gegliederten Datenbedarf. Das ist nicht verwunderlich, wenn man bedenkt, dass die letzte Volkszählung in den Neuen Bundesländern 1981 durchgeführt wurde und damit schon fast die doppelte Zeit vergangen ist gegenüber dem empfohlenen Zählungsabstand von 10 Jahren (lediglich der Gebäude- und Wohnungsbestand wurde 1995 erfasst). Hinzu kommt, dass die Auswirkungen der gesellschaftlichen Umgestaltung in den Neuen Bundesländern trotz erheblicher Bemühungen aller Beteiligten zu nicht quantifizierbaren Fehlern im Statistischen System geführt haben müssen, die eine ohnehin notwendige Justierung dieses Systems noch dringlicher erscheinen lassen.

Neben dem Bedarf der Ministerien besteht auch bei kommunalen Stellen - das ergaben Recherchen des Deutschen Städtetags und des Thüringer Gemeinde- und Städtebundes - erheblicher Datenbedarf. Hier stehen Einwohner- sowie Gebäude- und Wohnungsdaten im Vordergrund.<sup>4)</sup>

Es steht nun die Frage, inwieweit auch dieser signalisierte Datenbedarf durch alternative Modelle abdeckbar ist bzw. worauf ggf. verzichtet werden muss.

### Ausgangssituation in Deutschland bezüglich vorhandener Register

*Welche Register sind überhaupt vorhanden, die für eine Volkszählung relevant wären?*

Die **Einwohnermelderegister** können für einen registergestützten Zensus eine wichtige Datenquelle sein. Sie können als Erhebungsmerkmale die zum Kernbestand eines

<sup>4)</sup> Zum regionalen Bedarf siehe: Gerhard Scheuerer: Regionalstatistische Ergebnisse in der Bundesstatistik“, Statistisches Monatsheft Thüringen Mai 1999

Zensus gehörenden **demografischen Grunddaten** liefern: Des Weiteren könnten nutzbar sein die Daten

- Geburtstag
- Geschlecht
- Staatsangehörigkeiten
- Familienstand
- rechtliche Zugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft
- Wohnort
- Status der Wohnung
- der **Berichtsstellen für die Personalstandstatistik** (Beamte, Richter, Berufs- und Zeitsoldaten, Beamtenanwärter),
- der **Berichtsstellen für die Versorgungsempfängerstatistik** (Pensionäre unter 65 Jahren sowie dienstunfähige Soldaten, Polizisten und Justizvollzugsbeamte)
- des **Verteidigungsministeriums** und des **Bundesamtes für Zivildienst** (Wehr- und Zivildienstleistende),
- der **Rentenversicherungsträger** (Rentner unter 65 Jahren).

Des Weiteren beinhalten sie eine Vielzahl von Informationen, die als Hilfsmerkmale dazu nutzbar sind, die Identität eines Einwohners weitestgehend zweifelsfrei festzustellen, seinen richtigen Wohnort zum Stichtag festzustellen, die Datensätze zweier oder mehrerer Personen eindeutig voneinander abzugrenzen bzw. Plausibilitäts- und Eindeutigkeitsprüfungen durchzuführen.

Hier eine Aufzählung von als Hilfsmerkmale nutzbaren EMR-Daten:

- Familienname
- Geburtsname
- Vornamen
- gegenwärtige Anschrift
- Tag der Geburt
- Geburtsort
- Standesamt und Nummer des Geburtseintrags
- Wohnungsstatus
- Anschrift in der Zuzugsgemeinde
- Status der Wohnung in der Zuzugsgemeinde
- Zuzug aus dem Ausland
- Datum des Beziehens der Wohnung
- Datum der Anmeldung von Amts wegen
- Datum des Wohnungsstatuswechsels von Amts wegen
- Datum der Anmeldung bei der Meldebehörde
- Datum der Mitteilung des Wohnungsstatuswechsels

Zum Themenkomplex **Erwerbstätigkeit** ist kein einheitliches Register vorhanden.

Die **Register der Bundesanstalt für Arbeit** beinhalten Daten der

- sozialversicherungspflichtig Beschäftigten,
- Arbeitslosen und
- Teilnehmer an Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen.

**Keine Register** sind vorhanden mit Erwerbstätigkeitsmerkmalen für geringfügig Beschäftigte, Selbständige und mithelfende Familienangehörige.

Für diese Personengruppen, zu deren Anteil am Erwerbsleben derzeit keine gesicherten Aussagen aus der Statistik vorliegen, wird man auch bei einer registergestützten Zählung um eine Primärerhebung nicht umhin kommen, um sie einerseits von Nichterwerbstätigen und andererseits untereinander abzugrenzen. Allerdings könnte dies erst zu einem relativ späten Zeitpunkt erfolgen, wenn klar ist, wer über die o. g. Quellen nicht erfasst wurde.

**Keine Register** sind vorhanden, die die von einer VZ dringend erwarteten Informationen zu Haushaltszusammenhängen liefern (Hilfsmerkmale der Einwohnermelderegister und Verzeigerungen<sup>5)</sup> der EMR sind allenfalls Hinweise auf mögliche Haushaltszusammenhänge; die darauf aufsetzende angedachte Haushaltegenerierung ist noch umfassend empirisch zu prüfen).

**Keine Register** sind vorhanden zur Gewinnung von Bildungsmerkmalen.

**Keine Register** sind vorhanden zur Gewinnung von Gebäude- und Wohnungsmerkmalen.

*Gibt es bereits Aussagen zur Qualität der eventuell zählungsrelevanten Register?*

Bei der Umstellung der Methode einer Volkszählung von einer klassischen Befragung der Bevölkerung zu einer

5) Mit dem Begriff „Verzeigerung“ ist der Sachverhalt umschrieben, dass im Datensatz einer verheirateten Person auch Daten zu ihrem Ehegatten enthalten sind. Entsprechendes gilt für Kinder und Elternteile.

Registerzählung bestimmt insbesondere die Qualität der vorhandenen Register die Entscheidung, ob ein solcher Methodenwechsel überhaupt erfolgen kann. Oberstes Ziel der Zählung müssen - ungeachtet der Methode - adäquate Ergebnisse in der erforderlichen regionalen und fachlichen Gliederung sein. Als problematisch stellt es sich dar, die Qualität der vorhandenen Register hinsichtlich dieser Zielstellung einzuschätzen. Bisherige Untersuchungen im TLS haben dazu folgendes ergeben:

### Einwohnermelderegister

Ein zum Stand vom 30.06.97 für das Land Thüringen durchgeführter Abgleich der Bevölkerungszahlen lt. Fortschreibung mit der Anzahl der in den EMR enthaltenen Personen ergab, dass nur in 5 % der Gemeinden die Angaben übereinstimmten. Bei 54 % der Gemeinden waren laut EMR weniger Personen gemeldet als mittels der Bevölkerungsfortschreibung festgestellt; diese Abweichung betrug 23 399 Personen. Damit wurden allein für die damals bestehenden 5 kreisfreien Städte Thüringens amtliche Bevölkerungszahlen ausgewiesen, die insgesamt um 7 199 über der Zahl der in den dortigen EMR registrierten Personen lag. In 41 % der Gemeinden lagen die Fortschreibungsergebnisse um insgesamt 7 561 Personen unter den EMR-Auszählungen. Während sich im ländlichen Raum (Gemeinden unter 5 000 Einwohnern) die Negativ- und Positivabweichungen etwa die Waage hielten, ist mit steigender Einwohnerzahl die Tendenz abzulesen, dass die Register weniger Personen ausweisen als die mittels Bevölkerungsfortschreibung festgestellte amtliche Einwohnerzahl.

Der Vergleich der EMR mit den Fortschreibungszahlen kann uns jedoch keine eindeutige Aussage zur Registerqualität liefern, da sich die Fortschreibung als Quelle der Belege des Meldewesens bedient und durch Bearbeitungsfehler aller in den Fortschreibungsprozess einbezogenen Stellen im Laufe der Zeit von der Realität abdriftet. So betrug die Differenz der auf Basis der VZ 1987 fortgeschriebenen Bevölkerungszahl der alten Bundesländer zum Stand 31.12.1987 gegenüber der Fortschreibungszahl auf Basis 1970 auf Bundesebene saldiert 75 000 Personen. Bei gemeindeweiser Betrachtung der Überschüsse und Defizite überstiegen die Fortschreibungszahlen auf Basis 1970 insgesamt die Zahlen auf Basis 1987 um mehr als 900 000 Personen, auf der anderen Seite wiesen die auf 1970 bezogenen Fortschreibungszahlen in der Summe ein Defizit von 830 000 Personen auf, d.h. absolut gesehen betrug der Unterschied zwischen den beiden Fortschreibungszahlen ca. 1,7 Millionen Personen.<sup>6)</sup> Jede weitere Differenzierung,

z.B. nach Geschlechtern und Altersgruppen, vergrößert die Abweichungen.

### Register zur Erwerbstätigkeit

An Hand von im Thüringer Landesamt für Statistik vorliegendem Datenmaterial zu Einwohnern und zur Erwerbstätigkeit sowie von Arbeitsmarktdaten des Landesarbeitsamtes wurden Untersuchungen zur Plausibilität dieser Daten für einen Landkreis vorgenommen. Festgestellt wurde hierbei, dass die Summen der in den letztgenannten Dateien enthaltenen Personenzahlen die Zahlen der Personen im erwerbsfähigen Alter laut Bevölkerungsfortschreibung (jeweils Prinzip des Hauptwohnortes) in einigen Gemeinden überschritten, in einer Gemeinde sogar um das Andert-halb-fache.

Betrachtet man die Daten fachlich tiefer gegliedert (z.B. Geschlecht, Altersgruppen), treten derartige Diskrepanzen wesentlich häufiger auf. Bisherige Recherchen bezüglich möglicher Gründe verliefen ergebnislos.

Nicht außer Acht lassen darf man bei der Betrachtung alternativer Modelle, dass - neben den genannten Problemen - z. B. auch die Regionalstruktur des Landes beachtet werden muss. Für Thüringen bedeutet die Erstellung von Gemeindeergebnissen gegenwärtig, dass die Qualität der Register so sein muss, dass sie für alle 1 045 Gemeinden (darunter Gemeinden mit weniger als 100 Einwohnern) zutreffende und plausible Ergebnisse ermöglicht.

Ebenfalls in die Betrachtung einzubeziehen sind Fragen der Datenübermittlung u.ä. Da in Thüringen (z. Z. noch) kein landeseinheitliches Verfahren für das Meldewesen existiert, muss das Amt mit zahlreichen Einwohnermeldeämtern mit unterschiedlichster Hard- und Software zusammenarbeiten, was den Aufwand mit Sicherheit erhöht.

*Was wäre erforderlich, um Register im Sinne einer VZ nutzbar machen zu können?*

1. Wenn der Gesetzgeber die Nutzung der genannten Register als Quelle von VZ-Ergebnissen ernsthaft betreiben will, muss er die dafür erforderlichen rechtlichen/datenschutzrechtlichen Voraussetzungen schaffen.

<sup>6)</sup> Angaben aus Untersuchungen der Arbeitsgruppe „Künftige Zensen“

Neben der Genehmigung der Nutzung und des Zusammenspiels von Registern durch die Statistischen Ämter sind das u.a. Festlegungen

- zur Vereinheitlichung der Registerinhalte in unterschiedlichen territorialen Einheiten einschließlich vorhandener Begriffsdefinitionen,
- zur Aufnahme von Sach- und Regionalschlüsseln,
- zur Vereinheitlichung des Datensatzaufbaus gleicher Register,
- zu einheitlichen Stichtagen u.a.m.

Ideal und erheblich kostensenkend für erforderliche Registerabgleiche und -verknüpfungen wäre die Einführung eines personenkonkreten Identifikators, womit allerdings in Deutschland kaum zu rechnen sein dürfte.

2. Das in diesen Registern gespeicherte Merkmalspektrum ist abzugleichen mit dem einer herkömmlichen VZ bzw. mit dem aktuellen Datenbedarf (auch hinsichtlich kleinräumiger Anforderungen). Daraus abgeleitet ist festzulegen, ob auf nicht enthaltene Merkmale verzichtet werden kann oder ob zusätzliche Merkmale - gesetzlich festgelegt - aufzunehmen sind.

3. Neben fehlenden Angaben in bestehenden Registern fehlen zu kompletten Merkmalsbereichen Register gänzlich. Zu so wichtigen Komplexen wie z.B. zum Bildungsstand der Bevölkerung, zum Wohnen und zum Haushalts- und Familienzusammenhang wird es aus Registern keine originären VZ-Ergebnisse geben, es sei denn, man baut sie im Vorfeld auf. Das „Wie“ wäre ebenfalls gesetzlich zu regeln. Die bereits erwähnte Bedarfsabfrage in Thüringen ergab aber gerade hier einen hohen Datenbedarf. Um zu verwertbaren Aussagen z.B. zum Wohnen zu kommen, ist die Befragung zumindest eines Teils der Bevölkerung (Eigentümer) unumgänglich.

4. Register sind - im statistischen Sinne - fehlerbehaftet. Die Qualität der Register ist genau zu prüfen. Es sind Maßnahmen festzulegen (und gesetzlich abzusichern), die die Statistikauglichkeit herstellen.

Den statistischen Ämtern muss das Recht eingeräumt werden, Verfahren zur Qualitätsverbesserung der Register auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen. Das Gleiche gilt für Verfahren zum Zusammenspielen von Registerinhalten.

5. Es sollte ernsthaft überlegt werden, durch welche Verfahrensschritte es möglich wird, die durch Prüfungen im Rahmen des Arbeitsprozesses gewonnenen Erkenntnisse den registerführenden Stellen zugänglich zu machen, ohne den Grundsatz der Trennung von Statistik und Verwaltung - Datenrückflussverbot - zu verletzen.

Das Ziel sollte grundsätzlich sein, Ergebnisse aus den genutzten Registern und statistische Ergebnisse (z.B. die amtliche Einwohnerzahl aus der Bevölkerungsfortschreibung) zum gleichen Sachbetreff in Übereinstimmung zu bringen.

6. Durch die Festlegung geeigneter Maßnahmen und die Kontrolle ihrer Wirksamkeit sollte gesichert werden, dass der einmal erreichte Qualitätsstandard der für eine VZ relevanten Register dauerhaft erhalten wird. Nur so kann verhindert werden, dass vor einer nächsten VZ erneut eine umfangreiche „Ertüchtigungsaktion“ erforderlich wird.

Außerdem würde ein solcher Qualitätsstandard der Register auch zwischen zwei Volkszählungen für den darin gespeicherten Teil des Merkmalspektrums adäquate Ergebnisse ermöglichen.

Eine solche Verfahrensweise hätte allerdings auch Auswirkungen auf laufende Statistiken. So ergeben sich aus statistiktauglichen Einwohnermelderegistern Möglichkeit und Notwendigkeit einer Reformierung der laufenden Bevölkerungsstatistik. Angaben für die Bevölkerungsfortschreibung könnten zumindest teilweise aus den Einwohnermelderegistern gewonnen werden. Amtliche Statistik und kommunale Stellen hätten somit permanent eine einheitliche Datenbasis. Die derzeitigen Arbeitsschritte in Durchführung des Bevölkerungsstatistikgesetzes sind dabei zu überdenken.

Erst im Ergebnis umfangreicher Tests kann gesagt werden, ob bereits für den nächsten Zensus die Voraussetzungen für eine Registernutzung geschaffen werden können.

Wenn der Gesetzgeber die erforderlichen Voraussetzungen unter den gegebenen Kostenrestriktionen nicht zeitgerecht vor der nächsten Volkszählung schaffen kann, muss über die Zensusmethode neu nachgedacht werden.

**Welche alternativen Methoden eines Zensus werden gesehen?**

Im Bemühen, den politisch geforderten Paradigmenwechsel - Abkehr von einer konventionellen Zählung und Übergang zu einem registergestützten Zensus - herbeizuführen, wurde durch die Arbeitsgruppe der Statistischen Ämter „Gemeinschaftsweiter Zensus“ das sogenannte „Bundesmodell“ entwickelt. Dieses Modell sichert den auf kommunaler Ebene vorhandenen Datenbedarf völlig unzureichend ab, so dass einige Statistische Landesämter das sogenannte „Ländermodell“ erarbeiteten.

Beide Modelle gehen von der Nutzung vorhandener Register aus. Die Art der Nutzung sowie des Einbeziehens weiterer Quellen zur Prüfung der Registerangaben und zu ihrer Ergänzung erfolgt jedoch sehr unterschiedlich.

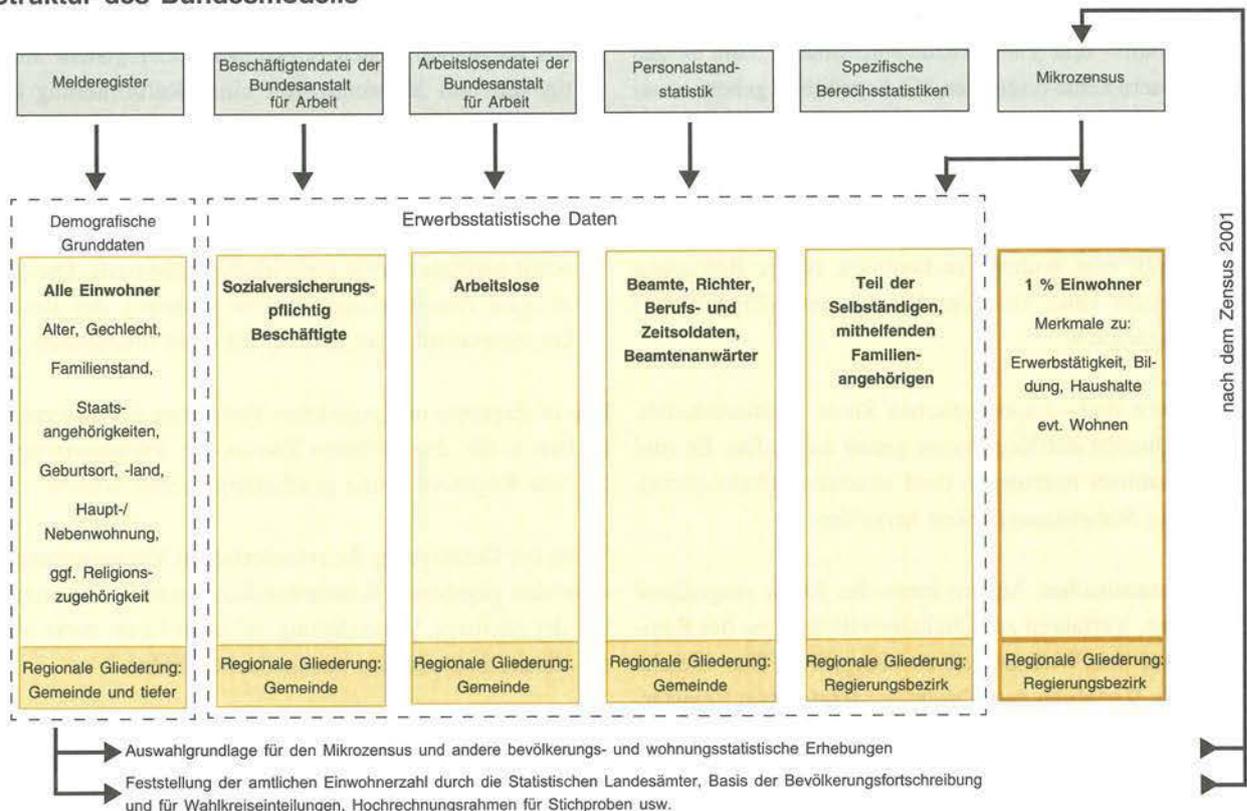
Das **Bundesmodell** basiert auf 3 Komponenten:

- Nutzung der Melderegister zur Gewinnung demografischer Grunddaten,
- Nutzung vorhandener erwerbsstatistischer Daten (Bundesanstalt für Arbeit - sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Arbeitslose -, Berichtsstellen der Personalstandstatistik u.a.m.),

- Nutzung des jährlichen Mikrozensus (1%-Stichprobe) für ergänzende Fragestellungen (Bildung, Teile der Erwerbstätigkeit - Selbständige, geringfügig Beschäftigte -, evtl. wohnungsstatistische Merkmale).

Das Bundesmodell kann nicht als Volkszählung im engeren wie im weiteren Sinne bezeichnet werden. Es verzichtet auf den Grundgedanken einer VZ, indem es nicht versucht, die Angaben aus den verschiedenen Quellen personenkonkret zuzuordnen, sondern summarische Ergebnisse und Stichprobenergebnisse einfach nebeneinander stellt. Die demografischen Grundmerkmale aus den Melderegistern, die Daten aus der Beschäftigtendatei und aus der Personalstandstatistik sind zwar bis auf Gemeindeebene darstellbar, werden jedoch untereinander nicht verknüpft und können aus unterschiedlichen Gründen (inhaltliche Fehler z.B. zum Wohnort, methodische Unterschiede, timelag-Probleme u.a.) fehlerbehaftet sein. Für die aus dem Mikrozensus und evtl. aus Bereichsstatistiken gewonnenen Merkmale sind nur Bundes- und Länderergebnisse (falls vorhanden: Ergebnisse für Regierungsbezirke) ausweisbar, wodurch allein schon für den erwerbsstatistischen Teil der Ergebnisse des Bundesmodells keine flächendeckende Aussage für Kreise und Gemeinden möglich sind.

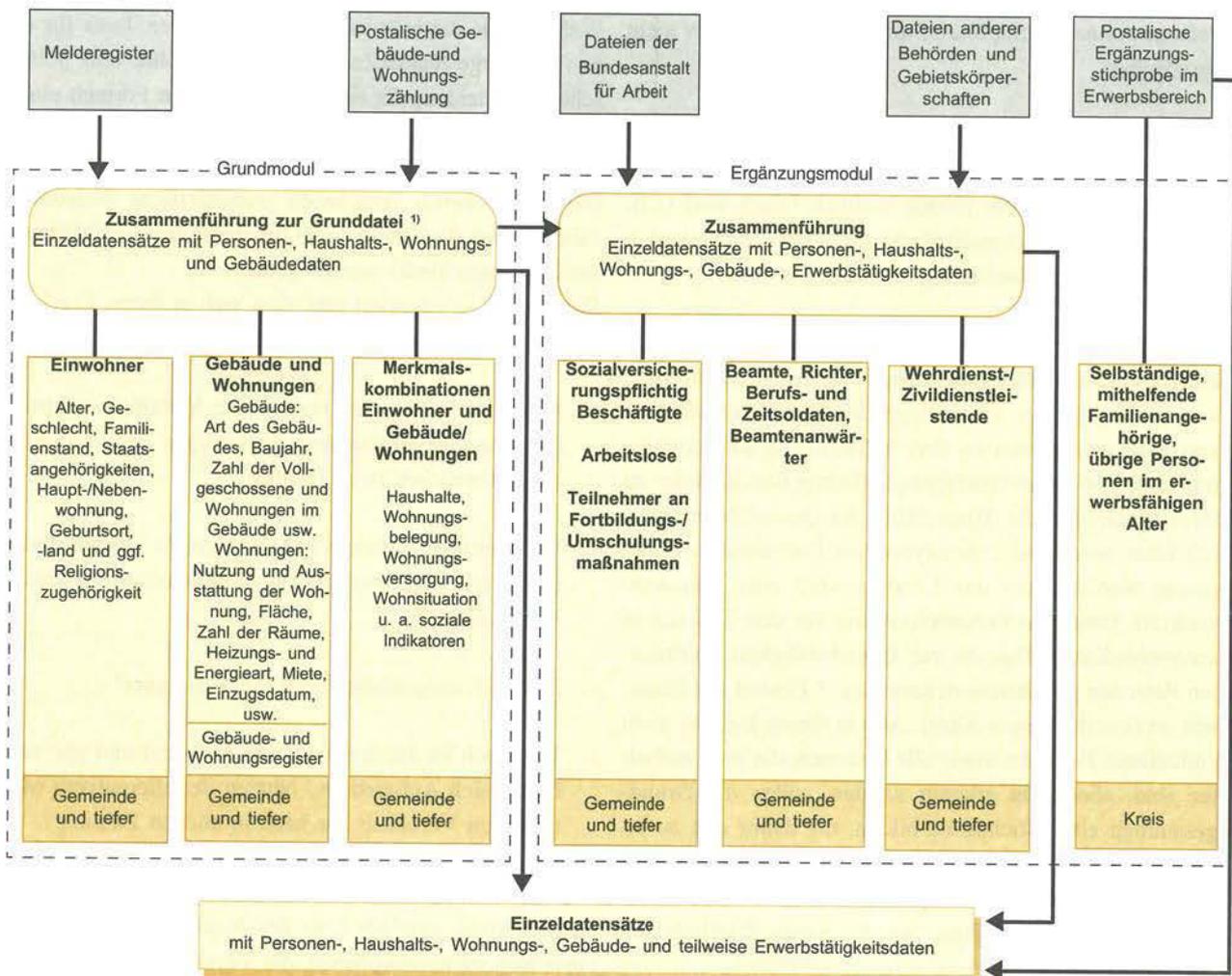
**Struktur des Bundesmodells**



Im Grundmodul des **Ländermodells** werden die demografischen Grunddaten aus den Melderegistern und die primärstatistisch zu erhebenden Gebäude- und Wohnungsdaten (postalische Totalerhebung) zusammengeführt, teilweise direkt (Wohnungsinhaber), teilweise indirekt mittels einer sogenannten Haushaltgenerierung. Ein Ergänzungsmodul dient zur Gewinnung von erwerbsstatistischen An-

gaben aus Dateien der Bundesanstalt für Arbeit (sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Arbeitslose, Teilnehmer an Fortbildungs-/ Umschulungsmaßnahmen) sowie aus Dateien anderer Gebietskörperschaften (Beamte, Richter, Berufs- und Zeitsoldaten, Beamtenanwärter und Wehrdienst-/ Zivildienstleistende). Eine postalische Stichprobe für den Erwerbsbereich soll diesen Datenteil abrunden.

**Struktur des Ländermodells**



<sup>1)</sup> Auswahlgrundlage für den Mikrozensus und andere bevölkerungs- und wohnungsstatistische Erhebungen, Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl durch die Statistischen Landesämter, Basis der Bevölkerungsfortschreibung und der Fortschreibung des Gebäude- und Wohnungsbestandes, Hochrechnungsrahmen für Stichproben.

Der wesentliche Unterschied zum Bundesmodell besteht darin, dass beim Ländermodell die Einzeldatensätze aus dem Grundmodul und dem Ergänzungsmodul weitestgehend personenkonkret zusammengeführt werden (Ausnahme: Stichprobenteil!), also eine annähernd zensustypische Datenstruktur erzeugt wird. Diese Verfahrensweise kann die Datensicherheit erhöhen, ist aber mit immensem Aufwand für die StLÄ verbunden. Das ergibt sich u.a. daraus,

dass für die Zusammenführung - wie bereits erwähnt - der Registerangaben kein personenkonkreter Identifikator, sondern nur Angaben zur Person (Name, Geburtsdatum, Adresse) zur Verfügung stehen. Treten bei diesen Angaben in einer der Dateien Fehler auf, ist ein sachlich richtiges Zusammenführen nicht oder nur nach erheblichen Recherchen möglich.

Die im Grundmodul erzeugten Einzeldatensätze sollen im Ergebnis der angedachten Haushaltegenerierung Angaben zur Person, zum Haushalts- und Wohnungszusammenhang enthalten. Dieses Verfahren, das ohne Befragung von Personen auskommen soll, dürfte zumindest bei größeren Mehrfamilienhäusern keine gesicherten Angaben liefern, da hierbei lediglich aufgrund von Indizien aus den Einwohnermelderegistern (Namensgleichheit, Angaben zu Kindern, Eltern und Ehegatten, Einzugsdaten u.ä.) Personen zu Haushalten künstlich zusammengeführt werden. Personen ohne verknüpfbare Indizien wären definitiv nicht zuordenbar.

Des Weiteren sind auch die Fehler nicht zu unterschätzen, die bei diesem Verfahren durch scheinbar plausible Zuordnungen geschehen, die jedoch sachlich falsch sind (z.B. Namensgleichheit bei miteinander nicht verwandten und in unterschiedlichen Haushalten lebenden Personen).

Bezüglich der im Ergänzungsmodul angedachten Verwendung von Daten der Bundesanstalt für Arbeit ist aufgrund von Untersuchungen zu vorliegenden Datenbeständen davon auszugehen, dass es dort beträchtliche Zuordnungsprobleme von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zu ihren Wohnorten gibt. Hinsichtlich der Quantität der Daten mit einer annähernd zensustypischen Datenstruktur muss gesagt werden, dass das Ländermodell eine personenkonkrete Datensatz-Verknüpfung nur für den Teil der in unterschiedlichen Dateien zur Erwerbstätigkeit registrierten Personen gewährleisten kann (ca. 3 Fünftel der Personen im erwerbsfähigen Alter). Alle in diesen Dateien nicht enthaltenen Personen sowie alle Personen, die zwar enthalten sind, aber nicht erkannt werden, sollen die Grundgesamtheit einer Stichprobe bilden, die damit erst zu einem sehr späten Zeitpunkt durchgeführt werden kann und vermutlich große Akzeptanzprobleme aufgrund ihrer stark retrospektiven Fragestellung an die Auskunftspflichtigen hervorrufen wird.

### Stand der Arbeiten zur Zensus-Vorbereitung

Trotz aller bereits formulierten Bedenken hinsichtlich der Qualität der Register und der Tauglichkeit der entwickelten Modelle haben sich die Verantwortlichen in Umsetzung des vorgegebenen Paradigmenwechsels entschlossen, detaillierte Untersuchungen dazu durchzuführen.

Ein im Bundesministerium des Innern mit Vertretern des Statistischen Bundesamtes, der Länder, der kommunalen

Spitzenverbände sowie des Bundesbeauftragten für den Datenschutz auf Staatssekretärebene geführtes Gespräch am 11. März 1999 hatte zum Ergebnis, Testuntersuchungen für beide Modellvarianten sowie Qualitätsuntersuchungen zu den relevanten Registern vorzusehen. „Auf Grund der Ergebnisse dieser Testuntersuchungen soll über die Gestaltung eines zukünftigen registergestützten Zensus entschieden werden.“<sup>7)</sup> Die Amtsleiterkonferenz vom 16./17.03.1999 verständigte sich dazu wie folgt: Für die Bundesregierung „soll ein Gesetzentwurf erarbeitet werden, der noch in dieser Wahlperiode die erforderlichen umfassenden Tests für einen registergestützten Zensus ermöglicht, ohne eine politische Entscheidung für eine der diskutierten Formen eines registergestützten Zensus zu präjudizieren“.<sup>8)</sup>

Die vorgesehenen Tests haben grundsätzliche Bedeutung dahingehend, dass erst in ihrem Ergebnis über die Zählungsmethode entschieden werden kann.

Sie müssen so ausgelegt sein, dass sich in ihrem Ergebnis die nachfolgend genannten Fragen

- Kann das in Registern vorhandene Merkmalspektrum den Datenbedarf überhaupt befriedigen bzw. mit welchen Abstrichen ist zu rechnen?
- Welcher Genauigkeitsgrad kann erreicht werden (unter Beachtung der konkreten Territorialstruktur des jeweiligen Landes)?
- Sind die vorgesehenen Verfahren geeignet?
- Wie hoch ist der zu erwartende Aufwand und wie verhalten sich Aufwand und Nutzen der alternativen Methode im Verhältnis zur herkömmlichen Zählung?

objektiv und fundiert beantworten lassen, denn der amtlichen Statistik verbleibt trotz des Neulandes, das sie mit einer Registernutzung betritt, die Verantwortung für sachlich richtige Ergebnisse.

Wichtig ist auch, dass im Vorfeld der Prüfungen festgelegt wird, woran die „Zählungstauglichkeit“ der Register gemessen werden soll. Dabei muss stets beachtet werden, dass neben Landes- auch aussagekräftige kleinräumige Ergebnisse erstellt werden müssen.

7) Schreiben des BMI an die Dienstaufsichtsbehörden der Statistischen Ämter der Länder vom 23.04.1999

8) Protokoll der Amtsleiterkonferenz vom 16./17.03.1999

Die Amtsleiter der Statistischen Ämter haben zur Sicherung einer sorgfältigen Vorbereitung und Durchführung der Tests eine Arbeitsgruppe aus Vertretern des Statistischen Bundesamtes, von Statistischen Landesämtern und des Deutschen Städtetags eingesetzt, die ihre Arbeit in der Zwischenzeit aufgenommen hat. Die Arbeitsgruppe soll zügig Empfehlungen zum Inhalt eines offenen Testgesetzes und den damit verbundenen Kosten bei Bund, Ländern und Gemeinden vorlegen, damit das Testgesetz für einen registergestützten Zensus bald verabschiedet und die vorgesehenen Prüfungen / Tests noch in der 14. Wahlperiode durchgeführt werden können. Die registerführenden Verwaltungen und der Datenschutz sind frühzeitig zu beteiligen. Letzteres ist besonders wichtig, da durch den Vertreter des Bundesdatenschutzbeauftragten in Bezug auf die beiden Modelle nicht unerhebliche Bedenken angemeldet wurden.

Aus dem erreichten Arbeitsstand ergibt sich zwingend, dass Deutschland den für das Jahr 2001 vorgesehenen Zensus erst zu einem späteren Zeitpunkt durchführen wird. Da die EU aus den bekannten Gründen auf harmonisierte Daten aller Mitgliedstaaten zum vorgegebenen Zeitpunkt drängt, bleibt - so das Bundesministerium des Innern - nur die Möglichkeit, der EU (Eurostat) für den Zensus 2001 Angaben aus der Bevölkerungsfortschreibung und anderen vorhandenen Statistiken zu übergeben. Man muss sich darüber im Klaren sein, dass das nicht dem durch die EU anvisierten Ziel entspricht.

### Wie zählen die anderen EU-Mitgliedstaaten?

Nach den bisherigen Verlautbarungen werden alle anderen Staaten im Jahre 2001 (oder früher) eine Volkszählung durchführen. Da die Durchführungsmethode nicht vorgegeben ist, werden unterschiedliche Verfahren zur Anwendung kommen.

Während mit Frankreich, Griechenland, Großbritannien/Nordirland, Irland, Italien, Österreich, Portugal und Spanien die Mehrzahl der EU-Staaten eine traditionelle Volkszählung durchführen wird bzw. bereits durchgeführt hat (Frankreich), haben sich Dänemark, Finnland, die Niederlande und Schweden zu Registerzählungen entschlossen, teilweise gekoppelt mit Stichproben oder Teilbefragungen der Bevölkerung. In Belgien und Luxemburg sind die Methoden nach letzten Erkenntnissen noch offen. Von ei-

nigen der Länder, die traditionell zählen, wird signalisiert, dass damit die Voraussetzungen für spätere Registerzählungen geschaffen werden sollen.

Die Länder, die bereits Registerzählungen durchführen, verfügen dafür bereits jetzt über erheblich bessere Voraussetzungen als Deutschland. So liegen in einigen Ländern den Verwaltungsregistern Personenidentifikatoren zugrunde, die ein Registerzusammenspiel erheblich erleichtern, was den dabei entstehenden Aufwand wesentlich reduziert. Außerdem ist die Zahl der in Registern gespeicherten Merkmale z. T. erheblich höher. So gibt es z. B. in Schweden neben dem Bevölkerungsregister Register über Bildung, Einkommen, Beschäftigung, Unternehmen und Arbeitsplätze. In Finnland enthält das zentrale Bevölkerungsregister demografische Daten über alle Einwohner Finnlands mit Familien- und Haushaltszugehörigkeit, das Gebäude- und Wohnungsregister Informationen zu allen Gebäuden und Wohnungen und das Unternehmens- und Arbeitsstättenregister alle relevanten Daten.<sup>9)</sup> Einige Staaten verfügen außerdem über zentrale Einwohnerregister.

### Ertüchtigung der Einwohnermelderegister

Die Ertüchtigung der Einwohnermelderegister ist im Bundes- und im Ländermodell in zwei Etappen vorgesehen.

- Zur ersten Etappe gehören alle gemeindlichen Maßnahmen, die unter dem Begriff „Selbstreinigungseffekt“ zusammengefasst werden können (Erkenntnisse aus dem Rücklauf von Wahlbenachrichtigungen, Lohnsteuerkarten, Mitteilungen anderer Behörden u.a.).
- In der zweiten Etappe werden gemeindeübergreifende Maßnahmen wirksam. Dabei geht es bei beiden Modellen um das Auffinden von Personen, bei denen die Frage nach dem Wohnort Probleme erkennen lässt und Fälle, wo zu befürchten ist, dass diese Personen doppelt gezählt werden. Diese Prüfung soll durch das Statistische Bundesamt länderübergreifend vorgenommen werden. Die Statistischen Landesämter werden mit der Klärung beauftragt. Ein Rückfluss der Erkenntnisse in die Einwohnermelderegister erfolgt nicht, so dass es zu keiner Ertüchtigung der EMR kommt.

Da eine Registerertüchtigung datenschutzrechtlich nur dann möglich ist, wenn die entsprechenden Maßnahmen den registerführenden Stellen zugeordnet werden, hat das Thü-

<sup>9)</sup> Angaben aus Untersuchungen der AG „Künftige Zensen“

ringer Landesamt für Statistik den Vorschlag unterbreitet, den letztgenannten Prüfschritt nicht den Statistischen Ämtern, sondern z.B. einem unabhängig arbeitenden Rechenbetrieb und die Fallklärung den Einwohnermeldeämtern zu übertragen. Damit würden die Korrekturen in die Einwohnermelderegister einfließen und wären in dem den Statistischen Ämtern für den Zensus zu übermittelnden Datenbestand enthalten.

In diesem Fall würden statistisch ermittelte Bevölkerungsergebnisse und Einwohnermelderegister-Bestände grundsätzlich übereinstimmen, was deren Akzeptanz allseitig erhöhen würde. Außerdem wäre nur so zu sichern, dass man um das Jahr 2010 nicht vor den gleichen Problemen steht wie heute. Die Statistischen Ämter müssten allerdings im Gesamtprozess eine Kontrollfunktion über die Organisation erhalten.

Inwieweit die o.g. Ertüchtigungsmaßnahmen dazu führen, dass die Einwohnermelderegister die Wirklichkeit adäquat widerspiegeln, lässt sich im Vorfeld von Tests nicht sagen. Fest steht aber, dass mit der 2. Etappe der Ertüchtigung ein hoher Prüfaufwand entsteht, verbunden mit einer hohen Verantwortung bei jeder Entscheidung.

Das Thüringer Landesamt für Statistik schlägt daher vor, einen grundsätzlich anderen Weg zu beschreiten, der teilweise auch schon von der AG „Künftige Zensen“ skizziert wurde. Dieser Weg ist zwar auch mit erheblichem Aufwand verbunden, die ermittelten Ergebnisse halten aber mit großer Sicherheit allen Nachprüfungen stand, da er zu übereinstimmenden demografischen Ergebnissen zwischen Einwohnermeldeämtern und Statistischen Ämtern führt. Ein im folgenden Abschnitt beschriebenes **Kombinationsmodell** (oder ähnliche Varianten) zwischen einer Registerertüchtigung und einem registergestützten Zensus wären durchaus denkbar.

### **Kombinationsmodell - Registerertüchtigung und Zensus in einem**

Als Einstieg in registergestützte Zählungen werden lediglich die Einwohnermelderegister genutzt. Die Maßnahmen zu ihrer Ertüchtigung werden gekoppelt mit der Ermittlung nicht nur demografischer, sondern aller erforderlichen Zensusmerkmale.

Neben einem Ertüchtigungseffekt für die Register und der schon erwähnten Übereinstimmung in der Datenbasis für

EMR-Pflege und Bevölkerungsfortschreibung wären zusätzlich Ergebnisse zu weiteren Merkmalen (Wohnen, Haushaltszusammenhang, Erwerbstätigkeit, Bildung) in Zensusqualität erzielbar.

Folgende Arbeitsschritte wären dazu notwendig:

1. Es wird ein Beleg gestaltet, der aus zwei Teilen besteht - einem Teil, der nur die demografischen Merkmale enthält, die in den Einwohnermelderegistern gespeichert sind, und der Registerbereinigung dient, sowie einem zweiten Teil, der darüber hinaus alle Merkmale abfragt, die zensusrelevant sind und auf die nicht verzichtet werden soll. Der Erhebungsbogen wird für den demografischen Teil durchschreibbar gestaltet. Die in den Einwohnermelderegistern enthaltenen Grundmerkmale werden eingedruckt und mit Korrekturmöglichkeiten versehen.
2. Befragt werden die Bürger postalisch. Sie haben die sachliche Richtigkeit der eingedruckten Angaben - gegebenenfalls nach Korrekturen - zu bestätigen. Die postalische Befragung birgt zwar die Gefahr in sich, dass Untererfassungen im Einwohnermelderegister nicht bemerkt werden. Dies könnte evtl. durch Fragen zu Haushaltszusammenhängen minimiert werden.
3. Den ausgefüllten für die Registerbereinigung bestimmten Bogen erhält das jeweils zuständige Einwohnermeldeamt, den 2. ausgefüllten Bogen das jeweils zuständige Statistische Landesamt.
4. Für die Ergebnisgewinnung zum demografischen Teil sind unterschiedliche Varianten denkbar.

Am sinnvollsten scheint folgender Weg zu sein:

- Abgabe der Belege (einschließlich Exemplar für das Statistische Landesamt) durch die Bürger an die Einwohnermeldeämter. Damit haben diese die Möglichkeit, erforderliche Korrekturen in Abstimmung mit dem Bürger gleichlautend in beide Belege einzuarbeiten.

Die Einwohnermeldeämter erhielten mit dem Exemplar für das Statistische Landesamt allerdings auch Angaben, die über das Merkmalsspektrum des Einwohnermelderegisters hinausgehen. Hierzu müsste der Gesetzgeber Festlegungen treffen.

- Übergabe der „Statistikbelege“ durch die Einwohnermeldeämter an das zuständige Statistische Landesamt
- bei nachträglich erforderlich werdenden Korrekturen durch das Einwohnermeldeamt Übersenden eines (im Vorfeld entwickelten) Korrekturbelegs an das zuständige Statistische Landesamt
- Ergebniserstellung durch die Statistischen Landesämter

Dieses Verfahren ist aus unserer Sicht deutlich zu präferieren, da es einen Paradigmenwechsel in einer rechtlich möglichen und für die amtliche Statistik akzeptablen Art und Weise einleiten könnte, indem es sowohl den äußeren Zwängen Rechnung trägt als auch inhaltlichen Erfordernissen genügen kann und allein schon mit dem vollständigen Übergang zu einer postalischen Erhebung ein gegenüber einer traditionellen Zählung „milderes Mittel“ anwendet.

Bei Schaffung entsprechender rechtlicher Voraussetzungen dürfte sich auch der organisatorische Aufwand in einem machbaren Rahmen bewegen.

Das Bundesverfassungsgericht wies in seiner Begründung zur Entscheidung vom 15.12.1983 u.a. darauf hin, dass bereits der Einsatz von Zählern, die die Erhebungsbogen lediglich austeilen und eine Adressliste anlegen (diese Methode vermeidet im Wesentlichen Untererfassungen), als „milderes Mittel“ verstanden wird. Der Bürger würde in diesem Fall die Belege im verschlossenen Umschlag postalisch oder persönlich der für die Zählung verantwortlichen Stelle zustellen, was Probleme der Akzeptanz der Zähler vermeiden würde.

## Zusammenfassung

Bei allen Diskussionen um alternative Methoden darf man die aus dem gesamten Statistischen System herausgehobene Stellung einer Volkszählung nicht aus den Augen verlieren. Die AG „Künftige Zensen“ hat diese Sonderstellung etwa wie folgt charakterisiert:

Die Volkszählung hat - anders als Einzelstatistiken - ein in sich geschlossenes, vielseitig verwendbares und optimal koordiniertes Gesamtbild von Gesellschaft, Staat und Wirtschaft zu zeichnen. Sie ist das Fundament der nachfolgenden Statistiken im amtlichen und im privatwirtschaftlichen Bereich. Das Bundesverfassungsgericht hat bewusst auf die Notwendigkeit der Bereitstellung einer gesetzlichen Datenbasis für weitere statistische Untersuchungen und für den politischen Planungs- und Kontrollprozess verwiesen. Es formuliert diese Bereitstellung in fachlich und regional tiefer Gliederung als für eine am Sozialstaatsprinzip orientierte staatliche Politik unentbehrliche Handlungsgrundlage.

Dieser Aufgabe haben sich alternativ zur Totalerhebung entwickelte Methoden unbedingt zu stellen. Man kann schon jetzt eindeutig sagen, dass das Bundesmodell dem maximal für *den* Teil der demografischen Merkmale gerecht werden kann, der in den Einwohnermelderegistern enthalten ist.

Beim Ländermodell müssen sorgfältig vorzubereitende und durchzuführende Tests zeigen, ob die vorgesehenen Arbeitsgänge so durchführbar sind, dass die Ergebnisse dem genannten Anspruch genügen können.

Das hier favorisierte Kombinationsmodell einer EMR-Ertüchtigung und Bürgerbefragung sollte unbedingt ebenfalls gründlich getestet werden.

Mit der vorgesehenen Nutzung von Registern bei Volkszählungen erhalten diese eine ganz andere Bedeutung als bisher. Wenn man den Umstieg auf Registerzählungen ernsthaft betreiben und auch für die Zukunft sichern will, muss man sich Gedanken darüber machen, wie die Register qualitativ auf einen solchen Stand zu bringen sind, dass sie für den neuen Zweck tauglich werden und perspektivisch auch tauglich bleiben. Das ist grundsätzlich nur dann möglich, wenn alle Erkenntnisse, die der Ertüchtigung der Register dienen, in diese auch einfließen. Insbesondere hierzu ist unter den derzeitigen rechtlichen Grundprämissen von den vorgestellten Varianten lediglich das Kombinationsmodell ein denkbarer sinnvoller Einstieg.