

# Der Zensus 2011

## Informationen zum Zensus

Hannah Amsbeck, Bertelsmann Stiftung

In Deutschland erfolgte am 9.5.2011 eine neue Volkszählung. Die letzte Volkszählung fand in der BRD 1987 statt und in der ehemaligen DDR bereits 1981. Seitdem sind die Bevölkerungszahlen fortgeschrieben worden. Dies bedeutet, dass die amtliche Statistik die vorhandenen Daten mit den Informationen aus den Standesämtern zu Geburten und Sterbefällen und mit den Angaben von den Meldebehörden über Zu- und Fortzüge von Personen abgleicht. Bei diesen Fortschreibungen der Daten kann es zu Fehlern kommen: Zum einen nehmen nicht alle Personen ihre Meldepflicht gewissenhaft wahr, zum anderen können Fehler bei der statistischen Bearbeitung der Daten entstehen. Generell sollte alle zehn Jahre eine Volkszählung durchgeführt werden um dadurch der amtlichen Bevölkerungszahl eine neue Grundlage zu geben.

### Weitere Gründe für einen Zensus

Seit der letzten Volkszählung gab es zudem Veränderungen, die eine neue Volkszählung notwendig erscheinen lassen: Der Mauerfall und die Osterweiterung der EU wurden von umfangreichen Wanderungsbewegungen begleitet. Zusätzlich zu diesen Wanderungsbewegungen ziehen auch Aussiedler, Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge nach Deutschland zu oder aus Deutschland weg. Des Weiteren hat sich die Lebenssituation der Bevölkerung gewandelt: Die Lebenserwartung ist gestiegen und die Geburtenrate zurückgegangen.

Zudem macht der Bedarf von exakten Bevölkerungszahlen eine neue Volkszählung notwendig. So bilden Bevölkerungszahlen die Grundlage für viele wirtschaftliche und politische Entscheidungen. Die Finanzausgleiche zwischen den Bundesländern, zwischen den Bundesländern und Gemeinden werden auf Basis der Einwohnerzahl durchgeführt. Ebenso ist die EU bei ihrer Struktur- und Regionalpolitik auf die Daten der Einwohner jedes Mitgliedsstaates angewiesen. Die Festlegung der Wahlkreise und Bundesbezirke fußt auf Angaben über die Bevölkerungszahl. Für die kommunale Infrastruktur, wie bspw. die Planung von Schulen, Krankenhäusern und Altersheimen sind die Bevölkerungsangaben wichtig. Außerdem spielen die Bevölkerungszahlen eine bedeutende Rolle bei der Berechnung wirtschaftlicher Kennzahlen, wie beispielsweise dem privaten Verbrauch je Einwohner. Die Einwohnerzahl bildet für rund 50 Rechtsvorschriften die Grundlage. Zudem soll der Mikrozensus, bei dem seit 1957 ein Prozent der Bevölkerung jährlich befragt wird,

durch die Volkszählung eine neue Grundlage erhalten. Demnach liefert der Zensus die Datengrundlage für Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft. Für die Wissenschaft auch insofern, als dass die Ergebnisse des Zensus als Grundlage der Auswahl von Stichproben und der Hochrechnung von Stichprobenergebnissen verwendet werden sollen.

Des Weiteren wird durch die Erhebung und Übermittlung der Daten an das Statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat) der Berichtspflicht gegenüber der EU Genüge getan.

### Der historische Verlauf

Die erste gesamtdeutsche Volkszählung fand 1871 und die letzte 1946 statt (abgesehen vom Zensus 2011). In der Zeit von 1950 bis 1981 wurden in der ehemaligen DDR vier Volkszählungen durchgeführt, in der BRD wurde 1961 und 1970 gezählt. Die ursprünglich für 1981 vorgesehene Volkszählung wurde um zwei Jahre verschoben, da die Länder und der Bund sich nicht auf eine Einigung über die Kostenübernahme verständigen konnten.

Für 1983 war dann eine Volkszählung geplant gewesen. Gegen diese bildete sich jedoch eine starke Boykottbewegung, was zu einer Verschiebung der Durchführung bis ins Jahr 1987 führte.

In den 1990er Jahren lehnten sowohl die Bundesregierung unter Helmut Kohl, als auch die Bundesregierung unter Gerhard Schröder eine klassische Vollerhebung ab. Dies wurde mit Kosten- und Akzeptanzproblemen gerechtfertigt.

### Die Volkszählungsrunde 2001

Für 2001 wurde eine EU-weite Volkszählung angesetzt. Jedoch hatte 1996 die damalige Bundesregierung beschlossen, in Deutschland keine herkömmliche Volkszählung mehr durchzuführen. Auf Drängen Deutschlands sah die EU von einer rechtsverbindlichen Verordnung ab und erließ stattdessen im November 1997 die unverbindlichen „Leitlinien für das gemeinschaftliche Programm der Volks- und Wohnungszählungen“. So konnte Deutschland 2001 noch ersatzweise Daten aus anderen Statistiken an Eurostat übermitteln, da die Leitlinien von Eurostat nicht rechtsverbindlich waren. Verzichtet wurde auf die Durchführung dieser Zählung von der Bundesregierung wieder mit dem Verweis auf Kosten- und Akzeptanzgründe. Deutschland hat als einziges Land der EU 2001 nicht an dem gemeinschaftsweiten Zensus teilgenommen.

### Die Anfänge des Methodenwechsels

Aufgrund der Akzeptanzprobleme bei der Volkszählung 1983/1987 ist der amtlichen Statistik aufgetragen worden, eine neue Methode zu finden, welche kostengünstiger ist und die Bevölkerung weniger belasten soll. Bereits 1998 wurde ein Bericht der Leiter der statistischen Ämter veröffentlicht, die sich auf Wunsch der Innenminister und -senatoren der Länder mit einem Methodenwechsel beschäftigt hatten. In diesem Bericht wird die Möglichkeit eines hauptsächlich registergestützten Verfahrens befürwortet.

Um den Erfolg eines registergestützten Verfahrens gewährleisten zu können, wurde das Verfahren mit einem Zensustest erprobt. Dieses Testverfahren der Statistischen Ämter des

Bundes und der Länder fand von 2001 bis 2003 statt. Hierbei sollte vor allem die Qualität der zu verwendenden Register geprüft werden, die möglichen Verfahren und die Validität der letztendlich erhaltenen Daten. 2004 sprachen sich die statistischen Ämter des Bundes und der Länder für einen Methodenwechsel, hin zu der Durchführung eines registergestützten Zensus, aus.

### Die politisch-rechtliche Umsetzung des Zensus

Im Koalitionsvertrag (11.11.2005) hatten sich die Regierungsparteien von SPD und CDU/CSU auf die Teilnahme am EU-weiten Zensus 2011 verständigt. Politiker fast aller Parteien haben sich für eine neue Volkszählungsrunde in Deutschland ausgesprochen.

Mit dem „Gesetz zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus einschließlich einer GWZ 2011“, das am 13.12.2007 in Kraft trat und dem am 16.7.2009 in Kraft getretenen „Gesetz zur Anordnung des Zensus 2011 sowie zur Änderung von Statistikgesetzen“ wurden auf deutscher Ebene die gesetzlichen Grundlagen für die Durchführung des Zensus 2011 gelegt.

Auf Ebene der EU trat die EU-Verordnung über Volks- und Wohnungszählungen am 2.9.2008 in Kraft. Die Mitgliedsstaaten der EU wurden damit verpflichtet, Zensusdaten im Jahr 2011 zu erheben. Die EU-Verordnung legte die Merkmale fest, die von allen Mitgliedsstaaten an die EU geliefert werden müssen. Die Merkmale sollen dabei europaweit vergleichbar sein. Jeder Mitgliedsstaat kann diesen ‚Merkmalskatalog‘ nach Belieben um weitere Merkmale ergänzen. Die Rahmenverordnung des Europäischen Parlaments lässt den Mitgliedsstaaten Freiheit bei der Wahl der Datenquellen und Methoden. Bindend ist die Periodizität (alle zehn Jahre) und ein identisches Bezugsjahr für alle Datenquellen sowie der Liefertermin. Die Volkszählungsergebnisse sollten 24 Monate nach dem Erhebungstichtag (9.5.2011) an Eurostat geliefert werden.

### Der Unterschied zur bisherigen Vollerhebung

Die Volkszählung 2011 unterscheidet sich von den letzten durch die Methode ihrer Erhebung. Bisher wurde die Bevölkerung direkt befragt. Nun gab es eine Mischform, eine Kombination aus einem registergestützten Zensus und der direkten Befragung eines Teils der Bevölkerung (Stichprobe). Somit fand ein Methodenwechsel von einer Vollerhebung zu einem registergestützten Zensus statt. Diese Art der Volkszählung wird registergestützt genannt, da im Unterschied zur bisherigen Vollerhebung hauptsächlich vorhandene Verwaltungsregister verwendet werden.

### Die bisherige Vollerhebung

Bei der bisherigen Vollerhebung wurde eine persönliche oder schriftliche Befragung direkt bei der gesamten Bevölkerung durchgeführt. Die Qualität der Ergebnisse war dadurch bedingt gut und zudem waren diese Ergebnisse in tiefer fachlicher und räumlicher Gliederung vorhanden. Die bisherige Vollerhebung ermöglichte so eine Nutzung der Daten für mannigfache Fragestellungen.

## Volkszählungen in anderen EU-Ländern

Registergestützte Zensen werden bisher vor allem in Skandinavien durchgeführt und haben sich dort bewährt. Innerhalb der unterschiedlichen Länder von Europa gibt es verschiedene Verfahren, Zensen durchzuführen. Es existieren traditionelle Volkszählungen (z.B. in Griechenland, Italien und Portugal), registergestützte Zensen (in Skandinavien), Mischformen (z.B. in Spanien, Polen und den Niederlanden) und einzigartig ist der rollierende Zensus in Frankreich.

## Die abzufragenden Merkmale

Die verschiedenen abzufragenden Bereiche bei dem Zensus 2011 waren nach EU-Vorgaben:

1. Bevölkerungsstatistische Merkmale,
2. Haushalts- und familienbezogene Variablen,
3. Erwerbsstatistische/ ökonomische Variablen,
4. Bildungsstatistische Variablen und
5. Gebäude- und Wohnungsstatistische Variablen.

Nicht alle Informationen (beispielsweise zum Pendlerverhalten), welche in den bisher stattgefundenen Volkszählungen abgefragt worden sind, wurden beim Zensus 2011 erhoben.

## Bestandteile des Zensus 2011

Der Zensus 2011 bestand aus fünf sich ergänzenden Elementen:

1. der Nutzung der Daten der Melderegister,
2. der Nutzung von Daten der Bundesagentur für Arbeit (BA) sowie von den Registern der Besoldungs- und Versorgungsstellen der öffentlichen Arbeitgeber,
3. einer Gebäude- und Wohnungszählung sowie eines Adress- und Gebäuderegisters, welches im Zusammenhang mit der Gebäude- und Wohnungszählung eingerichtet wird,
4. einer repräsentativen Stichprobe zur Sicherung der Datenqualität und zur Erhebung weiterer bspw. erwerbs- und bildungsstatistischer Merkmale und
5. der Erhebung von Daten in Sondergebäuden.

## Erste Ergebnisse des Zensus 2011

Die durch den Zensus 2011 neu ermittelten Einwohnerzahlen für die Gemeinden Deutschlands wurden am 31.05.2013 veröffentlicht. 62 Prozent der Gemeinden verloren Einwohner gegenüber der bisherigen Bevölkerungsfortschreibung. 36 Prozent der Gemeinden gewannen Einwohner hinzu. Fast 2 Prozent der Gemeinden wiesen keine Unterschiede zur bisherigen Bevölkerungsfortschreibung auf.

Auf Bundesebene verlor Deutschland gegenüber der bisherigen Bevölkerungsfortschreibung insgesamt 1,8 Prozent Bevölkerung. Zwischen den Bundesländern variiert dieser Unterschied zwischen Zensus 2011 und

Fortschreibungsdaten in seiner Intensität. Bisher liegen noch keine endgültigen altersspezifischen Bevölkerungsdaten vor.

### Auswirkungen auf die Daten im Wegweiser Kommune

Einige Indikatoren, die im Wegweiser Kommune ausgewiesen sind, beruhen auf der Einwohnerzahl der jeweiligen Kommune, bei anderen sind sogar altersspezifische Einwohnerzahlen zur Berechnung notwendig. Durch die Veränderung der Bevölkerungszahl verändern sich auch diese Indikatoren.

Als Beispiel kann die zusammengefasste Geburtenziffer (TFR) genannt werden. Diese steigt nach Angaben des Statistischen Bundesamts für das Jahr 2011 von 1,36 (nach Fortschreibungsdaten) auf 1,39 (nach Zensus). Dies liegt allein daran, dass die gleiche Anzahl an Geburten auf weniger Bevölkerung bezogen wird.

Die Neuberechnung der Bevölkerungsvorausberechnung bis 2030 geschah auf Basis der amtlichen Fortschreibungsdaten, die um einen Korrekturfaktor (die Abweichung der Fortschreibungsdaten von den Zensusdaten) verändert wurden.

### Der Zensus als Aushandlungsprozess

Der Zensus 2011 ist eine komplexe Thematik, in die an dieser Stelle nur eine kleine Einführung gegeben werden konnte. Schon während der Vorbereitung des Zensus traten viele Probleme auf, die es zu lösen galt. Dies fing mit der grundsätzlichen Frage des Methodenwechsels an, für den es sowohl Fürsprecher als auch Gegner gab. Weiter ging es über Diskussionen zum Stichprobendesign und Stichprobenumfang, sowie zu der Art der Erhebung in den Sonderbereichen, zu der Frage der Kostenübernahme, der Frage nach weiteren zu erhebenden Merkmalen, bis hin zu kleineren Auseinandersetzungen bei Fragen der Definition des Wohnungshaushalts oder der Auskunftspflicht. Bei allen Problemen galt es, verschiedene Interessen miteinander in Einklang zu bringen. Dabei konkurrierten sowohl der Bundesrat und der Bundestag über die ‚richtige‘ Auslegung der verschiedenen Ansätze zur Problemlösung, als auch dementsprechend das Statistische Bundesamt und die statistischen Ämter der Länder. Die Kommunen meldeten sich zu Wort, genauso wie Kirchenvertreter. Datenschützer, wie auch Wissenschaftler, wurden in die Beratungen einbezogen.

### Ein Ausblick

Der Zensus 2021 wurde aufgrund der Corona Pandemie auf das Jahr 2022 verschoben. Stichtag soll dann der 15.5.2022 sein. Wie auch beim Zensus 2011 soll dieser wieder als registergestützter Zensus stattfinden. Weitere Informationen zum Zensus 2022 finden sich auf der Webseite [www.zensus2022.de](http://www.zensus2022.de) der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder.

## Literaturempfehlungen

Weitere Informationen zum Zensus 2011 aus amtlicher Sicht finden sich auf der Webseite [www.zensus2011.de](http://www.zensus2011.de)

Martini, Mario 2011: Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung: Verfassungsrechtliche Ausgleichs- und Abwehransprüche großer Städte gegen die Festsetzung der amtlichen Einwohnerzahl nach der Methode des registergestützten Zensus; Mit einem Abdruck des Zensusgesetzes 2011, der Stichprobenverordnung und des Zensusvorbereitungsgesetzes 2011, Duncker & Humblot, Berlin