Positionspapier aus der ARL

Nr. 68

Notwendigkeit einer Volkszählung für Deutschland aus der Sicht von Raumentwicklungspolitik und raumwissenschaftlicher Forschung

Hannover 2006

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG

Positionspapier aus der ARL

Nr. 68

Notwendigkeit einer Volkszählung für Deutschland aus der Sicht von Raumentwicklungspolitik und raumwissenschaftlicher Forschung

Hannover 2006

Das Positionspapier wurde erarbeitet von den Mitgliedern des Ad-hoc-Arbeitskreises „Notwendigkeit einer Volkszählung für Deutschland aus der Sicht von Raumentwicklungspolitik und raumwissenschaftlicher Forschung“

Ltd. Ministerialrat Dipl.-Ing. Gerd-Rainer Damm, Ministerium für Umwelt des Saarlandes, Abteilung Landes- und Stadtentwicklung, demographischer Wandel, Saarbrücken, Ordentliches Mitglied der ARL (Leiter)

Dipl.-Volkswirt Helmut Eppmann, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Dr. E.-Jürgen Flöthmann, Universität Bielefeld, Institut für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik

Verbandsdirektor Dr. Ekkehard Hein, Regionalverband Heilbronn-Franken, Ordentliches Mitglied der ARL

Ltd. Ministerialrat a. D. Dr. Ulrich Höhnberg, München, Ordentliches Mitglied der ARL

Ministerialrat Dr. Reinhold Koch, Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, Abteilung Landesentwicklung, München, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Dr. Hans Pohle, Referatsleiter a. D. im Sekretariat der ARL, Hannover

Dr. Gottfried Schmitz, Verbandsdirektor i. R., Mainz, Ordentliches Mitglied der ARL

Matthias Türck, M. A, Universität Kassel, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

Hannover, September 2006

Sekretariat der ARL: WR I „Bevölkerung, Sozialstruktur, Siedlungsstruktur“
Leitung: Dr. Gerd Tönnies (Toennies@ARL-net.de)

Positionspapier Nr. 68
ISSN 1611-9983
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. (+49-511) 3 48 42-0 Fax (+49-511) 3 48 42-41
E-Mail: ARL@ARL-net.de, Internet: www.ARL-net.de

„Notwendigkeit einer Volkszählung für Deutschland aus der Sicht von Raumentwicklungspolitik und raumwissenschaftlicher Forschung“

Inhalt

1	Viele Gründe sprechen für eine neue Volkszählung	1
2	Besonderer Datenbedarf der raumbezogenen Politik und der raumwissenschaftlichen Forschung	2
3	Notwendige Datenbasis und Erhebungsmethoden	3
4	Empfehlung	6

1 Viele Gründe sprechen für eine neue Volkszählung

Es gehört zu den klassischen Aufgaben des Staates, sich in angemessenen Zeitabständen einen genauen Überblick über die Struktur und die Entwicklung der Bevölkerung sowie deren räumliche Verteilung innerhalb des Staatsgebietes zu verschaffen. Die Vereinten Nationen empfehlen daher, im Abstand von zehn Jahren Volks- und Wohnungszählungen durchzuführen. Das Welt-Zensus-Programm für 2010 wurde im März 2005 von der Statistischen Kommission der Vereinten Nationen beschlossen. Auch die Europäische Union wird eine Verordnung erlassen, die die Mitgliedstaaten auffordert, um das Jahr 2010 Volkszählungen durchzuführen.

Die Entscheidungsträger erhalten durch solche Zählungen Informationen für rationales und planvolles Handeln. In ganz besonderer Weise ist die raumbezogene Planung und Politik auf die Bereitstellung von verlässlichen, kleinräumigen Daten als Planungsgrundlage und zur Erfolgskontrolle angewiesen.

Ergebnisse von Volkszählungen dienen auch als Basis für die Fortschreibungen von Bevölkerungs- und Wohnungsbestand und sind Grundlage für viele Erwerbs- und Wirtschaftsstatistiken. Sie ermöglichen die Auswahl von Stichproben und die qualifizierte Hochrechnung von Stichprobenergebnissen. Mit zunehmender zeitlicher Entfernung von einer Großzählung werden die Ergebnisse von Fortschreibungen und Hochrechnungen immer unsicherer.

Die letzte Volkszählung in den alten Ländern Deutschlands fand 1987, auf dem Gebiet der neuen Länder 1981 statt. Seitdem sind viele Veränderungen mit gravierenden Folgen für die Raum- und Siedlungsstruktur eingetreten:

- Deutsche Einheit mit der Folge unvergleichbarer Datenbestände in Ost und West, auch wegen der Anwendung unterschiedlicher Methodiken,
- wirtschaftlicher Strukturbruch in Ostdeutschland und Strukturwandel in Westdeutschland mit erheblichen Veränderungen der Erwerbsverhältnisse (z. B. Zahl der Erwerbspersonen und der Erwerbstätigen, Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit, Art

der Beschäftigungsverhältnisse), damit auch Veränderungen der Grundlagen für die deutsche und europäische Ausgleichs- und Förderpolitik,

- demographischer Wandel mit gravierenden Veränderungen der Bevölkerungszahl, insbesondere in struktureller und regionaler Untergliederung, (z. B. Geburtenzahlen, Alterszusammensetzung, Nationalität, Wanderungen innerhalb Deutschlands und mit dem Ausland),
- sozialer Wandel mit veränderten Lebensgewohnheiten (z. B. Lebensstile, Haushaltsgrößen und -formen, Zunahme der Einpersonenhaushalte) und Veränderungen der Einkommensverhältnisse (z. B. neue Armut), mit großen Veränderungen bei der Entwicklung der Zahl und der räumlichen Verteilung der Schüler, des Kindergartenbedarfs, der Rentner („junge Alte“), der Zunahme von Segregation und der Gettoisierung in den Städten sowie der Zunahme der Tages- und Wochenendpendler zwischen Wohnort und Arbeitsort usw. und schließlich
- Stadt-Umlandwanderung mit anhaltenden Zersiedlungstendenzen in bestimmten Teilräumen auf der einen und eine zunehmende Rückwanderung in die Städte auf der anderen Seite.

Diese Prozesse können besonders deutlich abgebildet werden, wenn die erforderlichen Daten regional und kommunal gegliedert vorliegen. Zu vermuten sind erhebliche räumliche Differenzierungen, je mehr, desto tiefer die Daten räumlich gegliedert sind. Die Kreisebene als unterste Ebene ist dafür nicht ausreichend, sondern es muss mindestens die Gemeindeebene (bei Städten auch darunter) abgedeckt werden. Die aktuelle Debatte um gleichwertige Lebensverhältnisse ist z. B. ohne eine exakte räumlich gegliederte Datenbasis nicht seriös zu führen. Milliardenschwere Fehlplanungen durch Politikentscheidungen auf der Grundlage falscher oder unzureichender Daten und darauf basierender Prognosen (werden) können die Folge sein.

2 Besonderer Datenbedarf der raumbezogenen Politik und der raumwissenschaftlichen Forschung

Die raumbezogene Politik in Deutschland folgt dem Leitbild der „Nachhaltigen Raumentwicklung“ (Raumordnungsgesetz des Bundes). Sie bedarf gerade auf der regionalen und örtlichen Ebene einer aussagekräftigen Datenbasis (Monitoring). Ohne eine solche Datenbasis lassen sich zuverlässige Aussagen über die Vereinbarkeit ökonomischer, ökologischer, soziodemographischer und kultureller Entwicklungen nicht treffen. Ähnliches gilt für die räumliche Planung auf allen Ebenen, die regionale Wirtschaftspolitik sowie den vertikalen und horizontalen Finanzausgleich.

Will man den in den neuen Ländern bereits feststellbaren und in weiten Teilen der alten Länder für die Zukunft absehbaren Schrumpfungstendenzen mit fundierten Konzepten begegnen und die Daseinsvorsorge in den zentralen Orten effizient sichern, so benötigt die räumliche Planung hierfür einen regional tief gegliederten Datenbestand. Der Bevölkerungszahl nach Alter und Geschlecht kommt in allen demographischen Analysen und Vorausberechnungen eine Schlüsselfunktion zu. Bei der Beurteilung der demographischen Veränderungen einer Stadt oder Region spiegelt sich eine fehlerhafte Bevölkerungszahl nicht nur in den aktuellen und vorausgeschätzten Bestandszahlen wider, sondern auch in den durchschnittlichen Kinderzahlen, Lebenserwartungen, Altenquotienten usw. Zur Analyse und Beurteilung der demographischen Trends einer Stadt oder Region sowie für die Herleitung von Handlungsoptionen auf regionaler und kommunaler Ebene sind derartige demographische Kennziffern unerlässlich. Weist die Bevölkerungszahl als zentrale Basisinformation dieser Kennziffern bereits Abweichungen ge-

genüber der realen Entwicklung auf, dann werden sich diese Diskrepanzen in allen weiteren Berechnungen, Kennziffern und Vorausberechnungen von Jahr zu Jahr verstärkt fortsetzen. Diese Kettenreaktion kann einzig mit neuen korrekten Bevölkerungszahlen, d. h. mit einer „vollständigen" Korrektur, die letztlich nur auf der Basis einer klassischen Zählung möglich ist, beendet werden.

Für die regionale Wirtschaftspolitik stellt sich der Datenbedarf unmittelbar, werden doch die Fördergebiete der EU und der deutschen Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" ausschließlich durch empirisch fundierte Indikatoren gemeindescharf festgelegt.

Auch beim Finanzausgleich, sowohl vertikal zwischen Bund, Ländern und Kommunen, als auch jeweils horizontal zwischen den Ländern und zwischen den Kommunen sind exakte Zahlen über Einwohner und andere Strukturdaten in regionaler und örtlicher Gliederung unverzichtbare Grundlage, sei es zur Ermittlung der jeweiligen Zuweisungen in Form einer einwohnerbezogenen Hauptansatzstaffel oder noch mehr, wenn spezifische, empirisch begründete Einzelbedarfe die Grundlage der Zuweisungen bilden. Am Beispiel des Finanzausgleichs wird zugleich unmittelbar deutlich, dass eine genaue und tiefgehende Datenerhebung wegen befürchteter „statistischer" Einwohnerverluste nicht im Interesse mancher Länder und Kommunen liegt.

In allen Politikfeldern ist eine wissenschaftliche Aufbereitung und Analyse der empirischen Daten notwendig und wird auch als Unterstützung der Entscheidungsprozesse von der Politik allenthalben eingefordert. Dies gilt insbesondere für die Raumwissenschaften, die besonders politiknah arbeiten und auch Vorwarnfunktionen für gesellschaftliche Umbrüche und Veränderungen erfüllen sollen (Vorausberechnungen und Prognosen, Raumordnungsberichte). Das zentrale Argument der Wissenschaftler lautet denn auch: Damit man der überall geforderten, konkreten Politikberatung Folge leisten kann, muss die Politik auch Sorge dafür tragen, dass der Wissenschaft entsprechend vollzählige, fehlerfreie und aktuelle Daten zur Verfügung stehen.

3 Notwendige Datenbasis und Erhebungsmethoden

Anlässlich der verfassungsrechtlichen Überprüfung des Volkszählungsgesetzes hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 15. Dezember 1983 (BVerfGE 65,1) zwar einzelne, in diesem Gesetz vorgesehene Übermittlungsregelungen (u. a. den Melderegisterabgleich), insbesondere im Lichte des Rechts auf „informationelle Selbstbestimmung", beanstandet, jedoch im Wesentlichen festgestellt, dass das Erhebungsprogramm von 1983 den verfassungsrechtlichen Anforderungen genüge.

Insbesondere aus Gründen der Vergleichbarkeit und der schnelleren Verfügbarkeit der Daten ist eine Orientierung an dem Programm früherer Volkszählungen angezeigt. Zusätzlich muss auch die Merkmalliste von EUROSTAT für den Zensus 2011 berücksichtigt werden.

Die aus raumwissenschaftlicher Sicht benötigten Daten entsprechen damit in etwa dem Angebot aus der letzten Volkszählung in der Bundesrepublik Deutschland von 1987. Eine Arbeitsstättenzählung ist nach den aktuellen Vorstellungen von EUROSTAT nicht vorgesehen; hier muss weiterhin auf die vorhandenen Bereichsstatistiken und das Unternehmensregister zurückgegriffen werden.

Notwendig sind kleinräumige Daten über Gebäude, Haushalte bzw. Wohnungen und Personen. Bei den Gebäuden sind beispielsweise die Gebäudeart (Wohngebäude, Wohnheim etc.), die Eigentümerart, das Baujahr, die öffentliche Förderung und der Leerstand relevant, um regional differenzierte Aussagen zum Wohnungsmarkt treffen

zu können. Angesichts von Veränderungen bei den Wohnformen (Zunahme der Einpersonenhaushalte, steigende Wohnraumnachfrage pro Person) interessieren u. a. die Eigentümerart der Wohnung, die Anzahl der Haushaltsmitglieder, die Wohnfläche und die Miethöhe. Die Personenerhebung soll über die üblichen soziodemographischen Variablen (Zahl der Kinder, Alter, Geschlecht, Familienstand, Religion, Staatsangehörigkeit, höchster Schulabschluss) hinaus noch Angaben zu erwerbsstatistischen Merkmalen sowie dem Pendlerverhalten liefern. Informationen zur Erwerbstätigkeit sind aufgrund starker regionaler Unterschiede bei der Art der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit notwendig. Daten über das Pendlerverhalten liefern wichtige Hinweise für die Planung von Infrastrukturmaßnahmen, weil die Pendelwege zum Arbeitsplatz gehäuft zu bestimmten Tageszeiten anfallen und damit einen „Engpassfaktor“ für die regionale Infrastruktur darstellen.

Die Zählungsdaten müssen aus der Sicht von Raumplanung, Raumentwicklung und raumwissenschaftlicher Forschung Aussagen für Gemeinden und Gemeindeteile zulassen. Bei einem traditionellen Zensus, bei dem die Daten originär durch Interviews oder Fragebögen erhoben werden, ist dies der Fall. Inzwischen gibt es aber auch so genannte registergestützte Volkszählungen, z. B. in Dänemark und Schweden. Bei diesen Verfahren wird auf vorhandene Register zurückgegriffen, die gegebenenfalls durch Stichprobenerhebungen ergänzt werden.

In Deutschland wurde insbesondere zwischen 1997 und 2001, als die letzte EU-weite Volkszählung anstand, über verschiedene registergestützte Methoden diskutiert. Der Zensustest für das Jahr 2001 hat gezeigt, dass die Melderegister erhebliche Ungenauigkeiten (Übererfassung („Karteileichen“) und Fehlbestände) aufweisen und diese Ungenauigkeiten zwischen den Ländern (Übererfassungsrate zwischen 2,6 % und 8,1 %) und den Gemeindegrößenklassen (Übererfassungsrate zwischen 2,6 % und 7,6 %) erheblich streuen. Zwischen einzelnen Gemeinden ist vermutlich mit noch größeren Unterschieden hinsichtlich der Genauigkeit und Aktualität zu rechnen. Auch wurde deutlich, dass mit den vorgesehenen und getesteten Korrekturverfahren noch keine hinreichende und zwischen den Gemeinden vergleichbare Genauigkeit erreicht werden kann.

Nach dem aktuellen Stand der Planungen der Statistischen Landesämter und des Statistischen Bundesamtes ist für 2011 eine registergestützte Volkszählung vorgesehen, die einen reinen Registerzensus an Genauigkeit übertrifft und auch weitere Zensusmerkmale durch eine Kontroll- und Ergänzungsstichprobe bereitstellen kann. Dieses Modell sieht eine Zusammenführung verschiedener Register (Melderegisterdaten, Dateien der Agentur für Arbeit, Dateien der Gebietskörperschaften) mit einer postalischen Gebäude- und Wohnungszählung vor. Um die Fehler in den Melderegistern (Übererfassung, Fehlbestände) zu reduzieren, soll in den Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern eine Stichprobenerhebung durchgeführt werden. Anhand der Ergebnisse der Stichprobe sollen Registerfehler erkannt und korrigiert werden. Zudem müssten weitere Merkmale erhoben werden, die in den Registern nicht vorhanden sind.

Dieses Zensuskonzept ist allerdings sehr komplex. Die statistischen Ämter gehen davon aus, dass die erforderlichen methodischen Entwicklungsarbeiten noch mehrere Jahre dauern und dass die anschließende organisatorische Vorbereitung aufgrund der Vielzahl der Daten liefernden Stellen etwa drei bis vier Jahre erfordert. Der verfügbare Zeitrahmen für die Vorbereitung ist damit sehr knapp.

Ergebnisse dieses registergestützten Zensus sollen etwa 18 Monate nach dem Stichtag vorliegen. Gegenüber einem herkömmlichen Zensus weisen die Ergebnisse allerdings eine Reihe von Einschränkungen auf:

- Die Registerfehler werden durch die Stichprobe nur für die jeweilige Gemeinde insgesamt korrigiert; unterhalb der Gemeindeebene weisen die Ergebnisse aufgrund der unterschiedlichen räumlichen Verteilung innerhalb der Gemeinde und der Konzentration auf bestimmte Bevölkerungsgruppen nach wie vor erhebliche Verzerrungen auf. Dies gilt auch für Gemeinden unter 10.000 Einwohner.
- Die Ergebnisse der Gemeinden unter 10.000 Einwohner werden, da hier keine Korrektur auf der Basis einer Stichprobe erfolgt, methodisch auf andere Weise ermittelt als bei den größeren Gemeinden. Für die kleineren Gemeinden führt dies, wie Ergebnisse des Zensustests gezeigt haben, zu einer tendenziellen Untererfassung.
- Kleinräumig liegen nur die Ergebnisse vor, die in den genutzten Verwaltungsregistern vorhanden sind. Für die übrigen Merkmale, z. B. zur schulischen und beruflichen Bildung und zu Abschlüssen, Selbständigkeit (z. B. Ich-AGs) oder zur Pendelwanderung liegen auch nach diesem Zensus keine kleinräumigen Ergebnisse vor. Dies gilt auch für Gemeinden unter 10.000 Einwohner.
- Die Ergebnisse, die aus den vorhandenen Registern gewonnen werden können, sind in vielen Fällen nicht aktuell (z. B. Beruf oder Wirtschaftszweig) oder methodisch nicht mit den Ergebnissen aus einem herkömmlichen Zensus (z. B. Privathaushalte) vergleichbar.

Damit wird dieses Zensusmodell den Anforderungen, die in Deutschland üblicherweise an eine Volkszählung zu stellen sind, nur zum Teil gerecht. Wichtige Ergebnisse werden auch nach einem solchen Zensus auf kleinräumiger Ebene weiterhin fehlen oder keine hinreichende Aktualität und Genauigkeit aufweisen oder nicht mit früheren Volkszählungen vergleichbar sein.

Ein Problem ist auch darin zu sehen, dass mit diesem komplexen Zensusmodell in weiten Teilen statistisches Neuland betreten wird. In der Bundesrepublik Deutschland wurde noch keine registergestützte Zensuserhebung durchgeführt, so dass erhebliche methodische und verfahrenstechnische Vor- und Nacharbeiten in den beteiligten Verwaltungen erforderlich sein werden. Im Gegensatz zu anderen EU-Ländern, die registergestützte Zensen durchführen, fehlen die erforderlichen Statistikregister und eindeutige Identifikatoren (z. B. Personenkennzeichen) für die notwendigen Zusammenführungen der unterschiedlichen Register.

Es bestehen daher große Risiken hinsichtlich mangelnder Genauigkeit und unzureichender Aktualität der Ergebnisse eines registergestützten Zensus. Die Qualität der Zensusergebnisse wird bestimmt durch die Qualität der Verwaltungsregister, die nicht für statistische Zwecke aufgebaut und geführt wurden. Letztlich wäre ein solcher Zensus auch und vor allem ein groß angelegter Zensustest (allerdings ohne die Möglichkeit einer Abschätzung der darin enthaltenen Fehler, da die Vergleichsbasis Vollerhebung fehlt!).

Eine registergestützte Volkszählung weist zwar Kostenvorteile gegenüber einem traditionellen Zensus auf. Bislang rechnet man sogar mit nur einem Drittel der Kosten einer Vollerhebung. Allerdings sind dabei die internen Kosten in den Verwaltungen des Bundes, der Länder und der Kommunen nicht berücksichtigt. Daher ist zu vermuten, dass die tatsächlichen Kosten einer registergestützten Volkszählung deutlich höher sind und der Kostenunterschied zu den bisherigen Vollerhebungen eher gering ist.

4 Empfehlung

Aufgrund des lückenhaften Datenangebots in Deutschland – in allen anderen EU-Ländern wurde 2001 eine Volkszählung durchgeführt – sind aus Sicht von Raumplanung, Raumentwicklung und raumwissenschaftlicher Forschung verlässliche Daten unbedingt erforderlich. Dies gewährleistet derzeit nur eine traditionelle Volkszählung in Form einer Vollerhebung.

2011 ist daher noch einmal eine Vollerhebung notwendig. Gleichzeitig könnten registergestützte Verfahren für zukünftige Zählungen erprobt werden. Mit Hilfe der Daten einer traditionellen Volkszählung ließen sich zudem, falls dies rechtlich abgesichert werden kann, Fehler in den Registern beseitigen. Bei darauf folgenden Zählungsterminen könnten dann verlässliche, registergestützte Zensen durchgeführt werden.

ISSN 1611-9983

www.ARL-net.de