

# Zensus 2011

## Teil 1: Durchführung der Gebäude- und Wohnungszählung

Von Sabine Ruhnke und Gerd Reh

In den vergangenen beiden Jahren wurde erstmals in Deutschland ein registergestützter Zensus durchgeführt, um differenzierte Daten über die Bevölkerung sowie die Gebäude- und Wohnungsbestände zum Stichtag 9. Mai 2011 zu erhalten. Die letzte flächendeckende Erhebung der Bevölkerungs- und Immobilienbestände in der Bundesrepublik Deutschland fand 1987 und damit vor 24 Jahren statt. In diesem Beitrag wird schwerpunktmäßig über die Vorbereitung und Durchführung der Gebäude- und Wohnungszählung in Rheinland-Pfalz berichtet, bei der rund 1,1 Millionen Eigentümerinnen und Eigentümer von Gebäuden und Wohnungen postalisch zu ihren Immobilien befragt wurden. Ziel dieser Erhebung ist es, flächendeckende Bestandsdaten zur Wohninfrastruktur unter anderem als Grundlage für Planungen auf der Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen zu erhalten.

### Registergestützter Zensus – eine völlig neue Methode

Zum Stichtag 9. Mai 2011 wurde in der Bundesrepublik Deutschland erstmals ein registergestützter Zensus durchgeführt. Registergestützt bedeutet, dass Informationen aus bereits vorhandenen Verwaltungsregistern für statistische Zwecke aufbereitet und verwertet werden. Lediglich zählungsrelevante Daten, die nicht oder nicht in ausreichender Qualität in Registern vorlagen, wurden in ergänzenden Primärstatistiken unmittelbar bei Bürgerinnen und Bürgern erfragt.

Die so gewonnenen Daten wurden und werden in den kommenden Monaten aufbereitet und zusammengeführt. Das Projekt Zensus 2011 stellt angesichts des neuen methodischen Ansatzes für alle Beteiligten im Bund und in den Ländern eine große Herausforderung dar.

Durch die Nutzung umfassender Verwaltungsdatenbestände ergibt sich gegenüber einer traditionellen Vollerhebung eine deutliche Entlastung der Bevölkerung von Auskunftspflichten. Im Gegensatz zu früheren Zählungen musste beim registergestützten Zensus 2011 landesweit nur noch rund ein Drittel der Bevölkerung direkt befragt werden. Hierdurch ergeben sich auch deutliche Kosteneinsparungen.

Wie frühere Totalerhebungen dient der Zensus 2011 dazu, auch auf kommunaler Ebene verlässliche Aussagen zur Bevölkerung sowie den Gebäude- und Wohnungsbeständen treffen zu können. Basisdaten aus der Zählung fließen unmittelbar in die Statistiken zur Fortschreibung der Bevölkerungs-, Gebäude- und Wohnungsbestände ein und schaffen so die Grundlage für die Ermittlung verlässlicher Ergebnisse über

Geringere  
Belastung der  
Bevölkerung

die Bevölkerungs- und Immobilienbestände sowie -strukturen bis zum nächsten Zensus.

### Aufbau des Anschriften- und Gebäuderegisters

Ausgangsbasis für die Organisation und Durchführung der Erhebungen im Zensus 2011 ist das eigens für diesen Zweck in den Jahren 2008 bis 2010 angelegte Anschriften- und Gebäuderegister (AGR). In diesem Statistikregister werden bundesweit sämtliche potenzielle Wohnanschriften und die Eigentümerinnen und Eigentümer der dortigen Immobilien geführt.

In dieses Statistikregister flossen zahlreiche Verwaltungsdatenbestände ein. Zur Identifikation von Wohnanschriften wurde auf Register der Meldebehörden, der Bundesagentur für Arbeit und der Vermessungsverwaltung zurückgegriffen. Sämtliche Anschriften, die in mindestens zwei dieser Quellen (z. B. als Anschrift mit gemeldeten Personen und Wohnort sozialversicherungspflichtig Beschäftigter) vorhanden waren, ergaben unmittelbar potenzielle Wohnadressen und damit zensusrelevante Anschriften.

Ergänzende Prüfungen zur Verbesserung der Datengrundlage

Für Adressen, die lediglich in einer Quelle nachgewiesen wurden, erfolgte eine ergänzende Prüfung auf Wohnraum. Hierfür wurden in einem ersten Schritt zusätzliche Datenbestände der Vermessungsverwaltung und der Deutschen Post AG herangezogen, aus denen stichhaltige Indizien zur Wohnnutzung abgeleitet werden konnten. Sofern sich aus diesen allgemein zugänglichen Datenquellen kein eindeutiger Befund hinsichtlich der Wohnnutzung ergab, wurden die betreffenden Adressen mit der Bitte um Klärung an die jeweils zuständige Kommunalverwaltung weitergeleitet. Die Kommunalverwaltungen prüften die betreffenden

Anschriften auf das Vorhandensein von Wohnraum. Im Ergebnis konnten landesweit insgesamt rund 1,2 Millionen Adressen als potenzielle Wohnanschriften und damit zensusrelevante Adressen im AGR gekennzeichnet werden.

Parallel zur Adressrecherche wurden im Wesentlichen über die Grundsteuerstellen der Kommunen, die kommunalen Abfallentsorger und die Landesvermessungsverwaltung die potenziellen Eigentümerinnen und Eigentümer bzw. Verwalterinnen und Verwalter der betreffenden Wohnimmobilien sowie deren postalische Anschriften ermittelt. Damit war die Grundlage für die flächendeckende schriftliche Befragung im Rahmen der Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ) geschaffen.

### Vorbefragung zur Gebäude- und Wohnungszählung ermöglicht Kosteneinsparungen

Mit dem Ziel, eine möglichst passgenaue Zustellung der jeweils erforderlichen Zahl an Fragebogen an die zum Erhebungsstichtag maßgeblichen Auskunftspflichtigen zu erreichen, fand Ende November 2010 eine Vorerhebung zur GWZ statt.

Erfragt wurden insbesondere die Zahl der an der jeweiligen Anschrift vorhandenen Gebäude und Wohnungen sowie die zum Stichtag relevanten Eigentumsverhältnisse.

Insgesamt erhielten in Rheinland-Pfalz rund 514 000 der mehr als 1,1 Millionen Immobilieneigentümerinnen und -eigentümer sowie Immobilienverwalterinnen und -verwalter einen Fragebogen. Rund 287 000 Adressaten bzw. 56 Prozent antworteten. Diese gaben in ihren Rückmeldungen wertvolle Hinweise, die für die Optimierung der

Frühe Unterstützung durch Kommunalverwaltungen

Vorab-Klärung der Eigentumsverhältnisse zum Zensus-Stichtag

Versandaktion zur GWZ genutzt wurden. Diejenigen Bürgerinnen und Bürger, die sich nicht an der Vorbefragung beteiligten, nahmen damit beispielsweise in Kauf, dass sie im Rahmen der Haupterhebung irrtümlich zu Immobilien befragt wurden, die ihnen nicht zuzurechnen waren.

**Durchführung der GWZ-Haupterhebung in mehreren Versandwellen**

Auf der Grundlage der durch die Vorbefragung aktualisierten Datenbasis konnte am 26. April 2011 mit der flächendeckenden postalischen Erhebung von Gebäude- und Wohnungsdaten begonnen werden.

Eigentümerwechsel erfordern mehrere Versandwellen

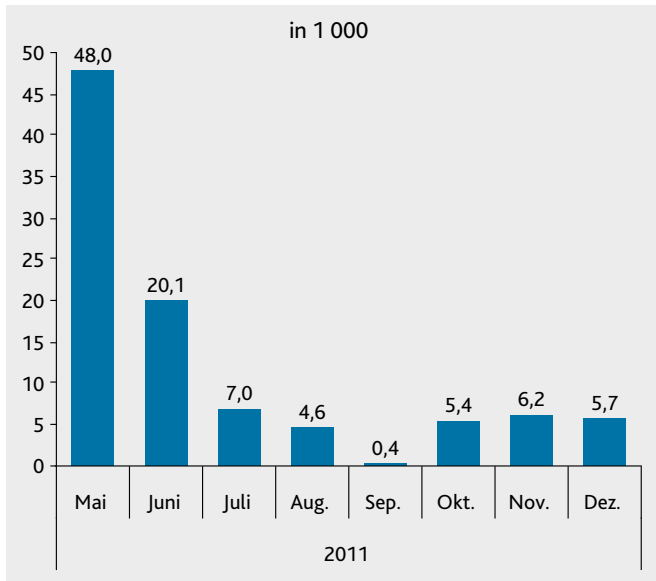
Insgesamt wurden in einer ersten Versandwelle den bis dahin ermittelten Auskunftspflichtigen rund 1,25 Millionen Briefsendungen zugestellt. Zur Entzerrung der Rückfragen erstreckte sich diese erste Befragungswelle auf zwei Wochen. Bereits in den ersten Tagen nach Zustellung wandten sich zahlreiche Anrufer an die eigens für die Beantwortung von Fragen zum Zensus eingerichtete Hotline des Statistischen Landesamtes. Neben allgemeinen Fragen zum Zensus und speziell zur GWZ gingen Informationen zu inzwischen stattgefundenen Eigentumswechseln, Todesfällen sowie Anschriftenkorrekturen ein, die es in den folgenden Versandphasen zu berücksichtigen galt. Auf der Grundlage dieser Rückmeldungen und zur erneuten Belieferung von Personen, die den Fragebogen versehentlich weggeworfen oder anderweitig unbrauchbar gemacht hatten, erfolgte im Juli 2011 ein erster Nachversand, der rund 35 000 Sendungen umfasste. Zuvor waren bereits Mitte Juni 2011 annähernd 187 000 bis dahin noch säumige Auskunftspflichtige an die Abgabe der Erhebungsunterlagen erin-

nert worden. In den folgenden Monaten bis Februar 2012 folgten sechs weitere Nachversandwellen, in denen insbesondere den aus den Rückmeldungen nunmehr bekannt gewordenen Immobilieneigentümerinnen und -eigentümern Erhebungsunterlagen zugesandt wurden.

**Auskunftsdienst beantwortete über 110 000 Anrufe**

Unmittelbar nach Zustellung der Postsendungen gingen jeweils gehäuft Anfragen von Auskunftspflichtigen ein. Die Telefon-Hotline umfasste in Spitzenzeiten in Rheinland-Pfalz bis zu 90 Kräfte. In der Summe wurden im gesamten Erhebungszeitraum vom 1. Oktober 2010 bis 30. April 2012 mehr als 110 000 Anrufe in der Hotline angenommen und bearbeitet, davon allein fast 100 000 in den Monaten April bis Dezember 2011. Mit rund 3 000 Telefonaten war – unmittelbar nach Versand der ersten Erinnerungsschreiben – der 22. Juni 2011 der Tag mit dem höchsten Anrufaufkommen.

**G1** Von der Zensus-Hotline beantwortete telefonische Anfragen von Mai bis Dezember 2011



Neben den telefonischen galt es mehr als 19 000 schriftliche Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern zu bearbeiten.

Die am häufigsten vorgebrachten Anliegen der Rheinland-Pfälzerinnen und Rheinland-Pfälzer waren:

- Bitten um Hilfestellung beim Ausfüllen der Erhebungsbogen,
- Hinweise auf Eigentumsübertragungen bzw. Sterbefälle,
- Beschwerden über die vom Gesetzgeber verordnete Portopflicht, nach der die Adressaten für die Kosten der Rücksendung der Erhebungsbogen an das Statistische Landesamt aufkommen mussten,
- Beschwerden über (vermeintlich) ungerechtfertigte Erinnerungs- und Mahnschreiben,
- Bitten um Terminverlängerungen sowie
- Bitten um Zustellung neuer bzw. weiterer Fragebogen.

### Auskunftsbereitschaft unerwartet hoch

Die Erhebungsbogen, in denen lediglich sechs Fragen zu jedem Gebäude (z. B. Baujahr, Gebäudetyp) sowie neun Fragen zu jeder Wohnung (z. B. Fläche, Zahl der Räume) zu beantworten waren, konnten von den Auskunftspflichtigen sowohl postalisch an das Statistische Landesamt zurückgesandt als auch über eine sichere Verbindung via Internet übertragen werden. Von der Möglichkeit der elektronischen Übertragung machten rund 38 Prozent der Auskunftspflichtigen Gebrauch und ersparten sich so die Portokosten. Bereits kurz nach dem Stichtag lag die Hälfte der in der ersten Welle versandten Bogen – elektronisch oder als Papierbeleg – im Statistischen Landesamt vor.

Nach der Eingangsverarbeitung (Öffnen der Umschläge, Entnahme der Schriftstücke, Sortieren, Belegreparatur) wurden die Papierbelege mittels mehrerer Scanner eingeleitet. Nicht zweifelsfrei erkannte Daten vervollständigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Statistischen Landesamtes mittels eines EDV-gestützten Verfahrens.

### Mahnung säumiger Auskunftspflichtiger steigerte die Ergebnisqualität

Nachdem bereits Mitte Juni rund 80 Prozent der in der Erstversandwelle zugestellten Fragebogen zurückgesandt worden waren, wurden – wie oben angeführt – Mitte Juni 2011 erstmals rund 187 000 Erinnerungsschreiben an bis dahin noch säumige Auskunftspflichtige versandt. In den folgenden Monaten erfolgten – korrespondierend zu den sechs weiteren Nachversandwellen – Erinnerungs- und Mahnaktionen. Mit jeder dieser Maßnahmen stieg der Erhebungsrücklauf deutlich.

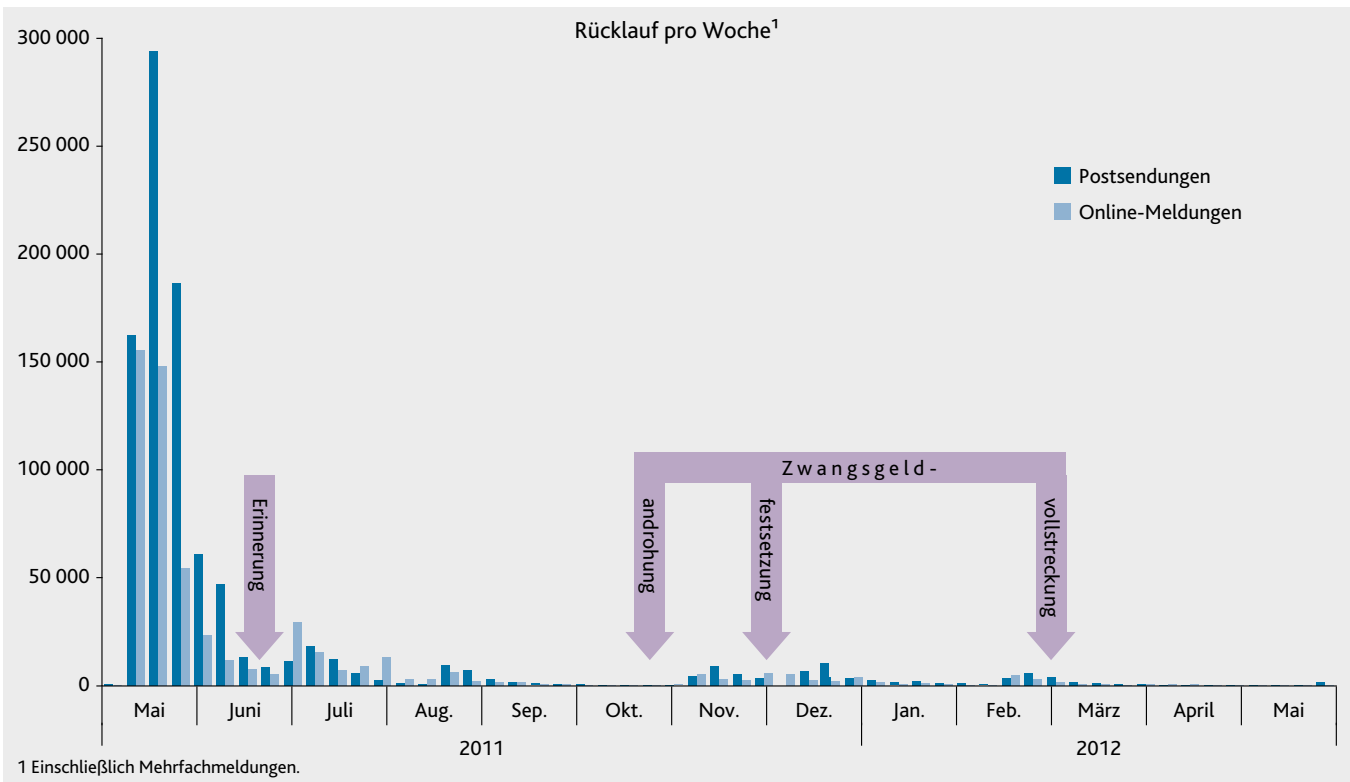
Die GWZ ist eine Vollerhebung, die flächendeckend vollständige Daten über den Bestand und die Nutzung von Wohnungen liefert. Da Antwortausfälle die Ergebnisqualität beeinträchtigen, wurden zur Durchsetzung der Auskunftspflicht – nach Verstreichen der im Erinnerungsschreiben eingeräumten erweiterten Beantwortungsfrist – Verwaltungszwangsverfahren eingeleitet. In diesem Zusammenhang erhielten erstmals in der zweiten Oktoberhälfte 2011 landesweit rund 52 000 Auskunftspflichtige einen Heranziehungsbescheid.

Zu diesem Zeitpunkt belief sich die Rücklaufquote bereits auf etwas mehr als 90 Prozent.

Unter Androhung eines Zwangsgeldes wurden die Betroffenen erneut zur Beantwortung der Fragen aufgefordert. Durch diese Maß-

Aufbereitungsarbeiten im Statistischen Landesamt

Die freundliche Erinnerung hat viel bewirkt



nahme und die parallel erfolgenden Nachversandaktionen konnte die Rücklaufquote in Rheinland-Pfalz bis Anfang Dezember auf etwa 98 Prozent erhöht werden.

Gegen rund 15 000 Personen, die auch auf den Heranziehungsbescheid nicht reagierten, wurde das angedrohte Zwangsgeld von in der Regel 300 Euro festgesetzt.

Geringe  
Zahl von  
Verweigerern

Lediglich 4 800 Immobilieneigentümerinnen und -eigentümer, die sich trotz Festsetzung des Zwangsgeldes nicht zur Auskunftserteilung bewegen ließen, mussten Ende Februar 2012 an die Landesoberkasse gemeldet werden. Diese leitete zur Durchsetzung der Auskunftspflicht Vollstreckungsmaßnahmen ein. Erfreulicherweise war dies nur bei weniger als einem halben Prozent der ursprünglich angeschriebenen 1,1 Millionen Eigentümerinnen und Eigentümer erforderlich.

### Statistische Hilfsmittel bei Antwortausfällen: Imputationen und Ersatzvornahmen

Wie in anderen statistischen Erhebungen ist es unvermeidlich, dass Antwortausfälle auftreten, sodass für einen Teil der Immobilien auch nach Abschluss der Erhebungsphase keine bzw. keine vollständigen Angaben vorlagen. Dies hatte im Wesentlichen folgende Gründe: Zum einen konnten nicht für alle Immobilien die zum Stichtag maßgeblichen Auskunftspflichtigen ermittelt werden. Zum anderen traten durch unvollständige Beantwortung der Fragebogen Datenlücken auf, die nicht durch Nachbefragung gefüllt werden konnten. Zur Kompensation dieser Antwortausfälle werden in der Statistik Imputationsverfahren und/oder das Verfahren der Ersatzvornahme eingesetzt.

Maschinelle  
Verfahren zur  
Füllung von  
Datenlücken

Imputationsverfahren greifen auf Erhebungsdaten zurück, die für Immobilien in der unmittelbaren Nachbarschaft vorliegen. Besteht im Umfeld der fraglichen Immobilie eine homogene Bebauungsstruktur, werden für das ausstehende Objekt Daten aus den umliegenden Gebäuden übernommen. Auf diese Art und Weise wurden landesweit die Daten von rund 31 000 Gebäuden (2,6 Prozent des Gesamtbestandes) maschinell erzeugt.

Ersatzweise  
Erhebungen  
vor Ort bei  
Antwort-  
ausfällen

Bei Immobilien, die in einem inhomogenen Umfeld liegen, wäre eine Imputation sämtlicher ausstehender Merkmale aus benachbarten Gebäuden nicht angemessen. In diesen Fällen wurden im Zensus 2011 Daten per Begehung vor Ort (sogenannte Ersatzvornahmen) durch Erhebungsbeauftragte ermittelt. Die Ersatzvornahmen beschränkten sich auf die Aufnahme weniger Eckmerkmale zum jeweiligen Gebäude (Vorhandensein von Wohnraum, Typ und Alter des Gebäudes, Anzahl der Wohnungen). In Rheinland-Pfalz wurden an rund 78 000 Adressen Begehungen durchgeführt, dabei die oben genannten Eckdaten von knapp 45 000 Gebäuden (3,7 Prozent des Gesamtbestandes) erhoben und die noch fehlenden Merkmale durch maschinelle Imputation ergänzt. An den übrigen 33 000 rheinland-pfälzischen Adressen konnte von den Erhebungsbeauftragten kein Wohnraum festgestellt werden.

### Mehrstufige Plausibilisierung der Daten sichert Qualität der Ergebnisse

Die per postalischer Befragung, Imputation und Ersatzvornahme gewonnenen Daten zu Gebäuden und Wohnungen wurden erhebungsbegleitend maschinell auf ihre Korrektheit (Plausibilität) überprüft. Hierbei

auftretende Unstimmigkeiten konnten im Wesentlichen per Einzelfallkorrektur bereinigt werden.

Unmittelbar nach Abschluss dieser Plausibilisierungsphase wurden die Papierbelege datenschutzkonform vernichtet.

Der Prozess der Aufbereitung der Erhebungsdaten ist zurzeit noch nicht abgeschlossen. In den kommenden Monaten werden die Gebäude- und Wohnungsdaten mit den unabhängig hiervon erhobenen Personendaten zusammengeführt. Dabei auftretende Unstimmigkeiten (beispielsweise als „leer stehend“ gemeldete Wohnungen, für die jedoch Bewohner ermittelt werden konnten) werden maschinell bereinigt. Die so abschließend plausibilisierten Daten liefern eine verlässliche Momentaufnahme zum Immobilienbestand am 9. Mai 2011, die für vielfältige statistische Analysen genutzt werden kann.

Diese Datenbasis ermöglicht unter anderem differenzierte, kleinräumige Analysen. So können beispielsweise einzelne Wohngebiete bzw. Innenstadt-Gebiete mit Außenbezirken verglichen werden. Gerade für die Stadt- und Regionalplanung eröffnen sich somit vielfältige Möglichkeiten, die in dieser Form keine andere Statistik bietet.

Unabhängig hiervon bilden die Ergebnisse der Gebäude- und Wohnungszählung die Grundlage für die Fortschreibung der Gebäude- und Wohnungsbestände auf der Gemeindeebene über den Stichtag hinaus bis zum nächsten Zensus.

Erste Ergebnisse der Gebäude- und Wohnungszählung werden voraussichtlich im Frühjahr 2013 veröffentlicht. An diesem Erstveröffentlichungstermin ist zudem die Bekanntgabe der zum Stichtag festgestell-

Datenschutz-  
gerechte  
Entsorgung  
der Erhebungs-  
papiere

Vielfältiger  
Nutzen der  
erhobenen  
Daten

ten amtlichen Einwohnerzahlen von Bund, Ländern und Kommunen sowie erster demografischer Strukturdaten geplant. Über die Erhebung und Aufbereitung der Bevölkerungsdaten wird in der Februar-Ausgabe der Statistischen Monatshefte berichtet.

### Fazit und Ausblick

In Deutschland gab es 24 Jahre lang keine Volks-, Gebäude- und Wohnungszählung mehr. Der Zensus 2011 ist daher als notwendige Inventur zu betrachten, bei der umfassende Daten zur Bevölkerung sowie zum vorhandenen Wohnraum erhoben wurden.

Dank der hohen Antwortbereitschaft in der Bevölkerung und eines komplexen Aufbereitungsverfahrens konnte im Rahmen der Gebäude- und Wohnungszählung, die eine

zentrale Säule dieses Zensus 2011 ist, eine Datenbasis geschaffen werden, die eine regional differenzierte Momentaufnahme der Wohninfrastruktur zum Erhebungsstichtag liefert. Unabhängig hiervon dienen diese Daten auch als Basis für die statistische Fortschreibung der Gebäude- und Wohnungsbestände bis zum nächsten Zensus, der – nach den Vorgaben der Europäischen Union – zehn Jahre nach dem Zensus 2011 stattfinden wird.

Gerd Reh, Diplom-Volkswirt, leitet das Referat „Zensus“. Sabine Ruhnke, Diplom-Geographin, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in diesem Referat.