

Zensus 2021 – Vorbereitungsgesetz verabschiedet



Von Gerd Reh

Im Jahr 2021 sind EU-weit Volks-, Gebäude- und Wohnungszählungen vorgesehen. Aufgrund der grundsätzlich positiven Erfahrungen mit dem Zensus 2011 sollen in Deutschland die amtlichen Einwohnerzahlen sowie weitere von Bund, Ländern und Kommunen benötigten Planungsdaten im Rahmen des Zensus 2021 wieder auf Grundlage eines registergestützten Modells erhoben werden. Voraussetzung für die Anwendung dieser für die Bürgerinnen und Bürger vergleichsweise belastungsarmen und zugleich kostengünstigen Verfahrensweise ist, dass im Vorfeld der Zählung ein flächendeckendes anschriftenbezogenes Steuerungsregister erstellt wird. Mit dem kürzlich in Kraft getretenen Zensusvorbereitungsgesetz wurden die rechtlichen Voraussetzungen hierfür geschaffen.

2021 ist Zensusjahr

Register-
gestützte
Erhebung
angestrebt

Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder bereiten zurzeit den nächsten Zensus vor. Mit dem am 10. März 2017 in Kraft getretenen „Gesetz zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus einschließlich einer Gebäude- und Wohnungszählung 2021 (Zensusvorbereitungsgesetz 2021 – ZensVorbG 2021)“ wurde vom Bundesgesetzgeber nunmehr die rechtliche Grundlage geschaffen, dass auch die kommende Volks-, Gebäude- und Wohnungszählung in Deutschland registergestützt durchgeführt wird. Diese für die Bürgerinnen und Bürger – im Vergleich zu einer klassischen Totalerhebung – belastungsarme und darüber hinaus auch kostengünstige Methode hat sich nach Auffassung der Statistischen Ämter bei der im Jahr 2011 erfolgten Zählung grundsätzlich bewährt. Insofern bedarf es beim kommenden Zensus konzeptionell-methodisch lediglich einiger korrigierender Anpassungen, um die Ermittlung präziser Einwohner-

zahlen sowie bedarfsgerechter Planungsdaten zu gewährleisten.

Primärstatistische Befragungen auch 2021 erforderlich

Als Grundlage für die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen von Bund, Ländern und Kommunen sowie zur Ableitung demografischer Strukturen der Bevölkerung (insbesondere Geschlecht, Alter, Familienstand und Staatsangehörigkeit) sollen auch im Zensus 2021 die Bestandsdaten der Melderegister verwendet werden.

Zur Feststellung der gemeindespezifischen Über- und Untererfassungen in diesen Basisdaten aus den Melderegistern sind 2021 – wie auch im zurückliegenden Zensus – neben einem bundesweiten Dublettenabgleich zusätzlich Vor-Ort-Erhebungen vorzunehmen. Unter anderem ist wieder eine flächendeckende Erhebung der Bewohnerinnen und Bewohner von Wohnheimen und Gemein-

Qualitätssicherung der Einwohnerzahlen über Dublettenbereinigung und ergänzende Erhebungen

schaftsunterkünften (die sogenannte Erhebung an Adressen mit Sonderbereichen) vorzusehen. An diesen Sonderbereichen treten insbesondere wegen häufiger Bewohnerwechsel überproportional hohe Über- und Untererfassungen in den Melderegisterdaten auf, die gezielt bereinigt werden müssen. Die flächendeckende Erhebung an Adressen mit Sonderbereichen dient somit der Existenzfeststellung und ist – neben der maschinellen Dublettenbereinigung im bundesweiten Melderegisterbestand – eine in der Vergangenheit bewährte Korrekturmaßnahme, um Einwohnerzahlen in gemeindeübergreifend vergleichbarer Qualität zu ermöglichen.

Als weitere Erhebung, die der Qualitätssicherung der Einwohnerzahlen dient, ist eine Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis vorgesehen. Diese soll – im Gegensatz zur Zählung von 2011 – nicht ausschließlich in Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnerinnen und Einwohnern, sondern auch in kleineren Gemeinden als Korrektiv für die Ermittlung präziser Einwohnerzahlen herangezogen werden. Analog zu 2011 ist beabsichtigt, im Zuge dieser Stichprobenbefragung, in die ein noch festzulegender Teil der Bevölkerung einbezogen wird, zusätzlich auch repräsentative Ergebnisse beispielsweise zum Bildungsstand bzw. zur Erwerbsbeteiligung zu erhalten. Für die Ableitung dieser traditionell im Rahmen von Volkszählungen gewonnenen Erkenntnisse liegen zurzeit keine geeigneten Registerbestände vor, sodass diese Angaben primärstatistisch erhoben werden müssen.

Primärstatistische Erhebung zu Gebäude- und Wohnungsbeständen notwendig

Mangels geeigneter Verwaltungsregister ergibt sich zudem das Erfordernis, Daten zur Versorgung mit Wohnraum primärstatistisch zu erheben. Auf der Grundlage der im Zensus 2011 grundsätzlich bewährten Methodik sollen hierfür wieder Immobilieneigentümerin-

nen und -eigentümer, Erbbauberechtigte, Immobilienverwalterinnen und -verwalter sowie sonstige Verfügungsberechtigte potenzieller Wohnimmobilien postalisch um Mitteilung interessierender Daten gebeten werden.

Zur Sicherstellung erhebungsteilübergreifend konsistenter Nachweisungen der so ermittelten Bevölkerungs-, Gebäude- und Wohnungsbestände sowie -strukturen sind über die beschriebenen Statistiken hinaus gegebenenfalls weitere Kontrollerhebungen vorzunehmen. Mittels dieser zusätzlichen Erhebungen können Unstimmigkeiten, die beim Abgleich der Befunde aus unterschiedlichen Teilerhebungen gegebenenfalls auftreten, aufgeklärt werden.

Weitere qualitätssichernde Erhebungen runden Erhebungsspektrum ab

Steuerregister bildet Fundament für die Erhebung, Aufbereitung und Auswertung des Zensus 2021

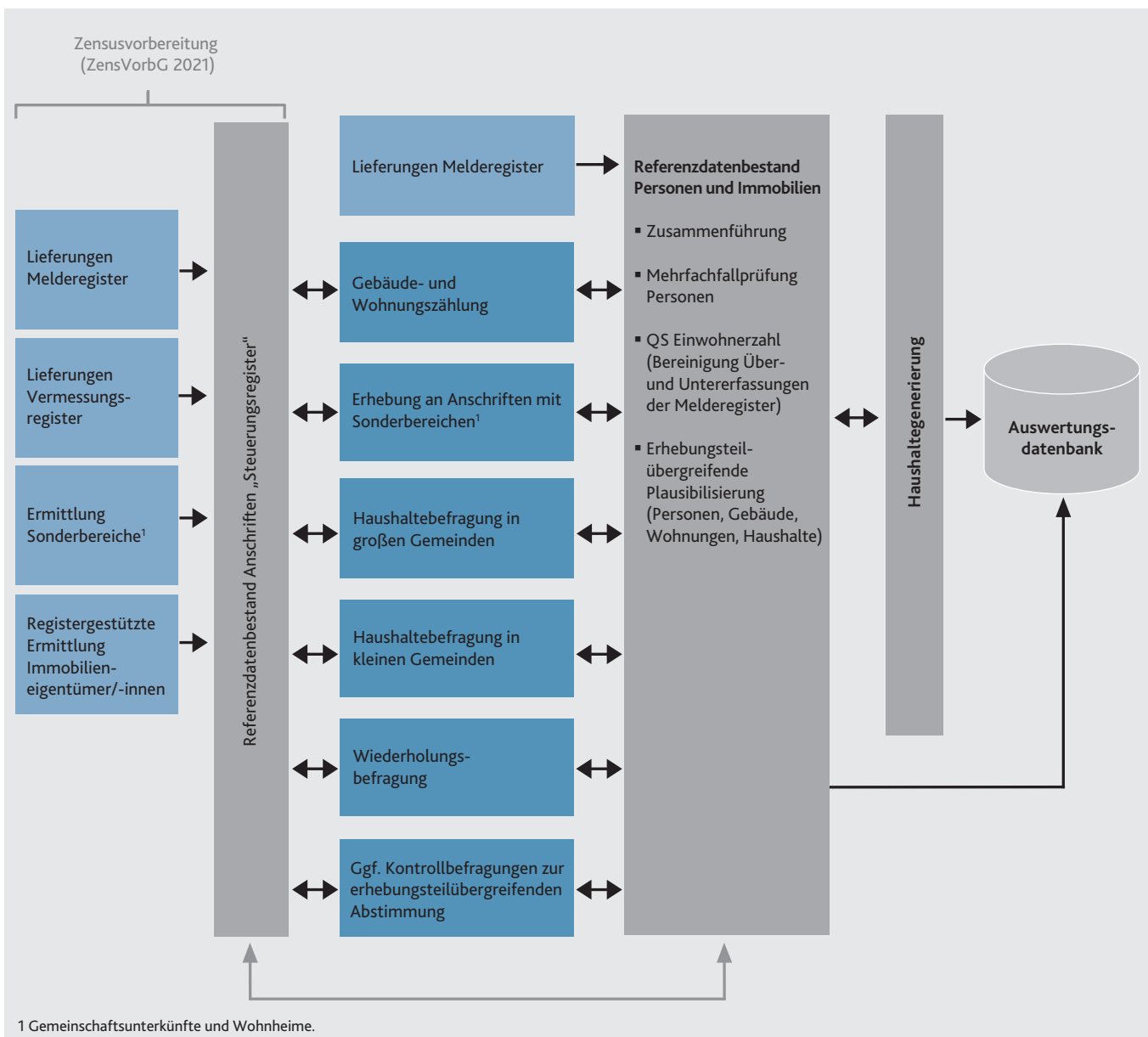
Als Grundlage für die genannten primärstatistischen Erhebungen muss im Vorfeld der eigentlichen Zählungen ein sogenanntes anschriftenbezogenes Steuerregister aufgebaut werden. In dieses Statistikregister sind flächendeckend folgende Angaben und Informationen aufzunehmen:

- sämtliche Adressen, die für wohnwirtschaftliche Zwecke genutzt werden bzw. genutzt werden können sowie
- die an diesen potenziellen Wohnanschriften maßgeblichen Immobilieneigentümerinnen bzw. -eigentümer, Erbbauberechtigten, Immobilienverwaltungen oder sonstigen Verfügungsberechtigten.

Zudem sind im Steuerregister alle Adressen gesondert zu kennzeichnen und zu typisieren, an denen Wohnheime bzw. Gemeinschaftsunterkünfte, sogenannte Sonderbereiche, existieren.

Ü1

Ablaufschema Zensus 2021



Aufbau des anschriftenbezogenen Steuerregisters im ZensVorbG geregelt

Dieses Register, das nach den nunmehr vorliegenden gesetzlichen Regelungen im ZensVorbG 2021 unter Mitwirkung der Statistischen Ämter der Länder durch das Statistische Bundesamt erstellt und von diesem geführt wird, dient

- in der Vorbereitungsphase des Zensus als Grundgesamtheit für die genannten

Primärerhebungen sowie mit Blick auf die Haushaltstichprobe zudem als Auswahlgrundlage,

- in der Durchführungsphase des Zensus der Steuerung, Kontrolle und Koordination sämtlicher Erhebungs- und Aufbereitungsabläufe einschließlich erforderlicher erhebungsteilbezogener sowie

erhebungsteilübergreifender Vollzählungsprüfungen sowie

- im Nachgang der Datenerhebung und -aufbereitung der Erstellung raumbezogener Auswertungen statistischer Ergebnisse aus dem Zensus 2021.

Weiterhin soll das Steuerungsregister im Anschluss an die eigentliche Zählung zur Beurteilung der erreichten Qualität der Ergebnisse, mithin zur Evaluierung des Zensus 2021 verwendet werden.

Der Aufbau des Steuerungsregisters vollzieht sich in drei Arbeitsblöcken, auf die im Folgenden eingegangen wird:

- Ermittlung potenzieller Wohnanschriften,
- Ermittlung potenzieller Auskunftspflichtiger zur Gebäude- und Wohnungszählung und
- Ermittlung von Sonderbereichen.

Ermittlung potenzieller Wohnanschriften

Daten der Melde- und Vermessungsbehörden als Grundlage für den Anschriftenbestand

Die Grundlage für die Ermittlung aller potenziellen Wohnanschriften bilden Daten, die von den Melde- und den Vermessungsbehörden in den Jahren 2017 bis 2020 zugeführt werden.

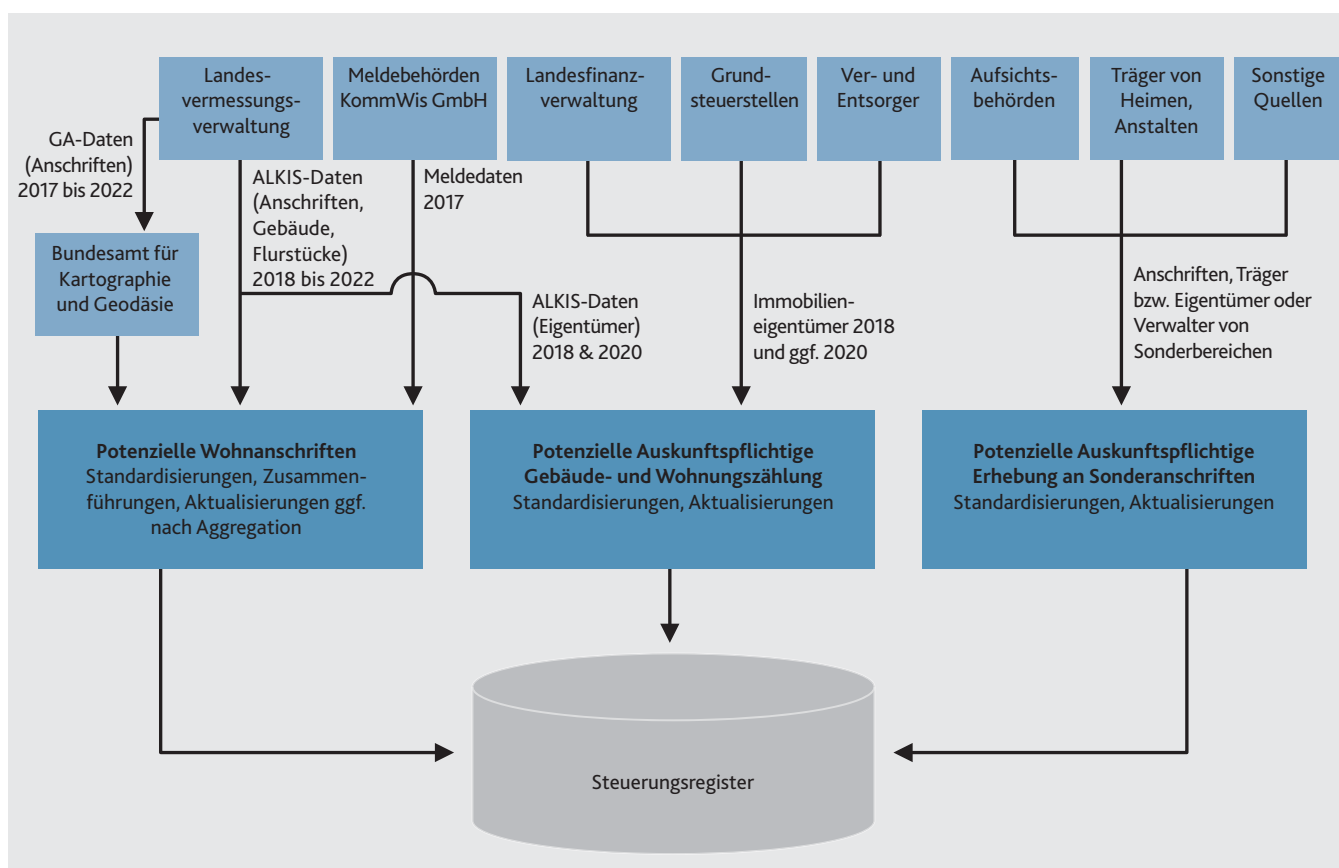
Die Meldebehörden sind in diesem Zusammenhang bereits im laufenden Jahr gefordert, unter anderem Adressangaben zu sämtlichen am 12. November 2017 gemeldeten Einwohnerinnen und Einwohnern an die Statistischen Ämter der Länder zu übermitteln. Weitere Datenlieferungen der Meldebehörden, die voraussichtlich ab dem Jahr 2020 unter anderem zur Aktualisierung des zensusrelevanten Anschriftenbestandes erforderlich sind, müssen im Rahmen eines noch zu erlassenden Zensusanordnungsgesetzes geregelt werden.

Neben Meldedatenlieferungen werden für die Ermittlung aller potenziellen Wohnanschriften auf der Grundlage des Vorbereitungsgesetzes auch mehrere Registerdatenbestände der Vermessungsverwaltung herangezogen. Dazu gehört unter anderem die Standardveröffentlichung „Georeferenzierte Adressdaten (GA-Daten)“ des Bundesamtes für Kartographie und Geodäsie. Diese Veröffentlichung ist eine Sammlung bundesweiter Hausadressen, die Adressangaben, Koordinaten zur Lage der Gebäude sowie Angaben zur Verwaltungszugehörigkeit umfasst. Die GA-Daten werden im Wesentlichen aus Registern der Landesvermessungsverwaltungen sowie Adressbeständen der Deutschen Post AG erstellt. Für den Aufbau und die Pflege des Steuerungsregisters werden die GA-Daten der Jahre 2017 bis 2022 genutzt.

Neben dieser standardisierten „Bundesveröffentlichung“ werden von den Statistischen Landesämtern in den Jahren 2018 bis 2022 zusätzlich ausgewählte Katastermerkmale aus dem in den Bundesländern jeweils dezentral geführten Amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystem (ALKIS) für die Ermittlung der zensusrelevanten Anschriften herangezogen.

Eine Hauptaufgabe der Zensusbereiche in den statistischen Ämtern besteht in den kommenden Jahren darin, durch Standardisierung und Abgleich der genannten umfassenden Datenbestände diese in einem Statistikregister (Steuerungsregister) zusammenzuführen. Durch Prüf-, Pflege- und Bereinigungs- sowie Aktualisierungsmaßnahmen ist in diesem Statistikregister sukzessive ein flächendeckender adressbezogener Datenbestand aufzubauen, der als Grundgesamtheit sowie Steuerungs-, Kontroll- und Koordinierungsbasis für die

Zusammenführung, Pflege und Aktualisierung der Datenbestände ist Aufgabe der statistischen Ämter



Durchführung sämtlicher voraussichtlich Mitte 2021 anstehender Primärerhebungen im Zensus 2021 dient.

Ermittlung potenzieller Auskunftspflichtiger zur Gebäude- und Wohnungszählung

Die gebäude- und wohnungsstatistische Bestandsaufnahme im Zensus 2021, bei der die interessierenden Daten vorzugsweise von den Immobilieneigentümerinnen und -eigentümern, Erbbauberechtigten, Immobilienverwaltungen oder sonstigen Verfügungsberechtigten angefordert werden sollen, setzt in einem zweiten Arbeitspaket eine umfassende Bestandsaufnahme dieses Berichtskreises voraus.

Zur Ermittlung des hier infrage stehenden Personenkreises ermöglicht das Zensusvorbereitungsgesetz den Statistischen Ämtern der Länder ein breites Spektrum an Daten in Verwaltungsregistern heranzuziehen.

So sind von den Landesämtern in den Jahren 2018 und 2020 aus den jeweiligen ALKIS-Datenbeständen neben den genannten objektbezogenen Angaben zu Anschriften, Gebäuden und Flurstücken zusätzlich auch Namen sowie Wohnanschriften der in dem Amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystem u. a. geführten Eigentümerinnen und Eigentümern bzw. Erbbauberechtigten anzufordern. Insbesondere zur Überprüfung und Aktualisierung veralteter Wohnanschriften dieser potentiell Auskunftspflichtigen für die Gebäude- und

Nutzung mehrerer Verwaltungsregister zur Ermittlung der Auskunftspflichtigen

Wohnungszählung ermöglicht das Zensusvorbereitungsgesetz den Statistischen Ämtern der Länder bei der für Ende 2017 angeordneten Meldedatenlieferung auch Angaben zu Namen und Geburtsdaten der in den Melderegistern geführten Personen anzufordern.

Melddaten ermöglichen Überprüfung und Aktualisierung von Angaben der Auskunftspflichtigen

Darüber hinaus ist es zulässig, diese Daten aus der Meldeverwaltung auch für die Überprüfung und Aktualisierung weiterer Verwaltungsdatenbestände zu nutzen, die länderindividuell zusätzlich zur Ermittlung der Auskunftspflichtigen herangezogen werden können. In Rheinland-Pfalz werden nach derzeitigem Stand neben ALKIS voraussichtlich Daten aus Verwaltungsregistern der Landesfinanzverwaltung, der kommunalen Grundsteuerstellen und gegebenenfalls auch von Ver- und Entsorgern für die Ermittlung und Qualitätssicherung des Berichtskreises zur Gebäude- und Wohnungszählung angefordert werden.

Ermittlung von Sonderbereichen

Wie bereits dargelegt besteht das dritte große Aufgabenpaket der Statistischen Ämter im Vorfeld des nächsten Zensus darin, alle Anschriften zu ermitteln, an denen Wohnheime und Gemeinschaftsunterkünfte (Sonderbereiche) existieren. Darüber hinaus sollen unter anderem die Größe der Einrichtungen sowie deren Eigentümerinnen und Eigentümer, Träger und gegebenenfalls Verwalterinnen bzw. Verwalter festgestellt werden. Die Vollzähligkeit dieser Basisrecherchen wird durch die Statistischen Ämter der Länder im Rahmen einer im Vorfeld des Zensus 2021 erfolgenden Vorbefragung bei Einrichtungs-

trägern sowie bei für die Aufsicht über die Sonderbereiche zuständigen Stellen, bspw. die Heimaufsicht, abgesichert werden.

Mitwirkung von Kommunalverwaltungen

In Flächenländern ist es unerlässlich, neben verschiedenen Stellen der Landesverwaltung vor allem auch die Kommunalverwaltungen in die vorbereitenden Arbeiten zum Zensus 2021 aktiv einzubinden. Dies erfolgt zwingend durch

Aktive Beteiligung von Kommunen in verschiedenen Bereichen

- Datenlieferungen aus verwaltungsintern bzw. -übergreifend geführten Registerbeständen sowie durch
- Mitwirkung bei der Sicherung der Vollzähligkeit und Klärung von Zweifelsfällen bei der Ermittlung
 - zählungsrelevanter Anschriften,
 - Auskunftspflichtiger zur Gebäude- und Wohnungszählung sowie
 - von Wohnheimen und Gemeinschaftsunterkünften.

Ungeachtet der noch ausstehenden gesetzlichen Regelungen in einem Zensusanordnungsgesetz wird eine weitere Aufgabe der Kommunalverwaltungen in der Vorbereitungsphase darin bestehen, gemeinsam mit den Statistischen Ämtern der Länder den Aufbau kommunaler Erhebungsstellen zu planen und umzusetzen.

Gerd Reh, Diplom-Volkswirt, leitet das Referat „Bevölkerung, Gebiet, Zensus“.

Info

Zum Zensus 2021 ist bereits folgender Aufsatz in den Statistischen Monatsheften Rheinland-Pfalz erschienen:

- 4/2016 Zensus 2021 – Aktueller Planungsstand