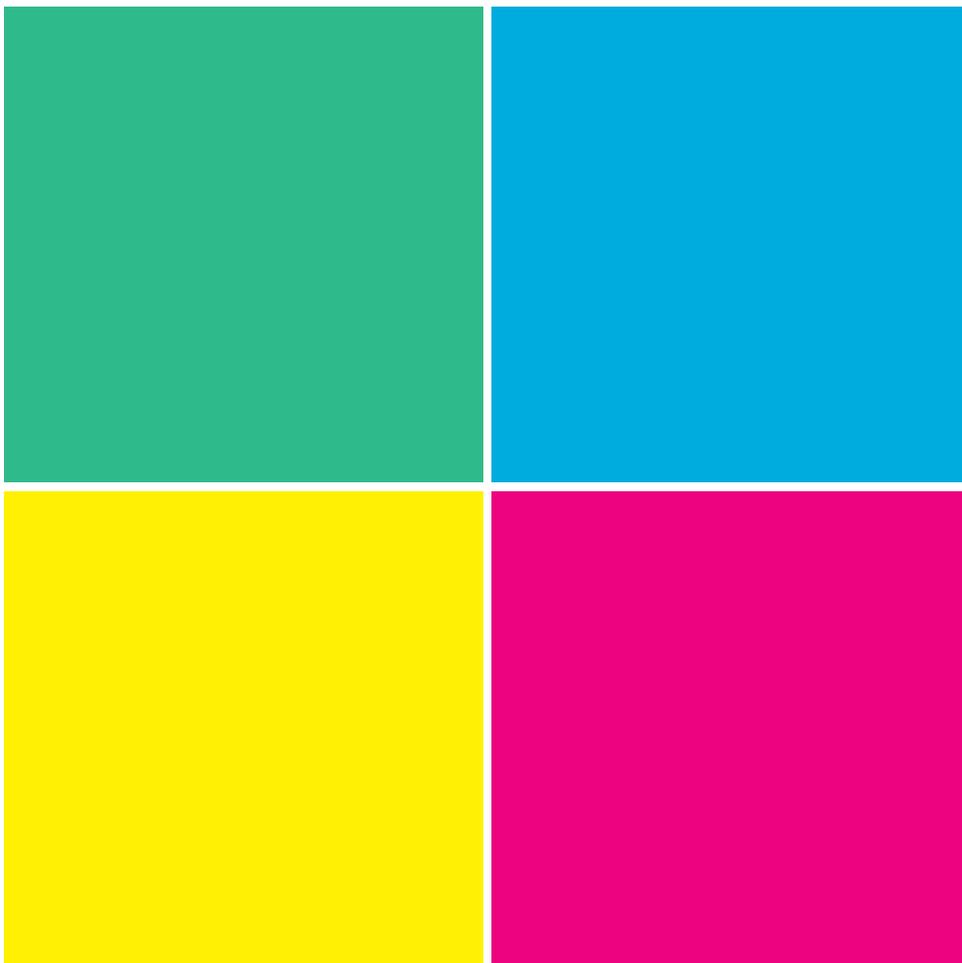


# Empfehlungen des RatSWD zum Zensus 2021 und zu späteren Volkszählungen



GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium  
für Bildung  
und Forschung



## Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkungen .....	5
<b>1 Kurzfassung .....</b>	<b>6</b>
<b>2 Herleitung der Empfehlungen im Einzelnen .....</b>	<b>8</b>
2.1 Wissenschaftliche Begleitforschung .....	8
2.2 Ertüchtigung der Melderegister für die Zwecke der amtlichen Statistik. ....	9
2.2.1 Ursachen für Ungenauigkeiten und Konsequenzen .....	10
2.2.2 Internationale Entwicklungen .....	12
2.3 Anschriften-, Gebäude- und Wohnungsregister .....	16
2.4 Verbesserung der Qualität .....	18
2.4.1 Erweiterung der Qualitätsbetrachtungen .....	19
2.4.2 Messfehler .....	19
2.5 Bereitstellung von Zensuseinzeldaten für die Wissenschaft .....	21
2.6 Verfügbarmachung von und Analysen mit Nicht-Erhebungsmerkmalen. ....	22
<b>Anlage I .....</b>	<b>23</b>
<b>Literatur .....</b>	<b>24</b>
<b>Weiterführende Literatur .....</b>	<b>25</b>

## Abkürzungsverzeichnis

AGR	Anschriften- und Gebäuderegister
BMeldG	Bundesmeldegesetz
BMI	Bundesministerium des Innern
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BStatG	Bundesstatistikgesetz
CANCEIS	Canadian Census Edit and Imputation System
EGID	Eidgenössischer Gebäudeidentifikator
EGovG	E-Government-Gesetz
EWID	Eidgenössischer Wohnungsidentifikator
ESS	Europäisches Statistisches System
GMBI	Gemeinsames Ministerialblatt
GWR	Gebäude- und Wohnungsregister
GWZ	Gebäude- und Wohnungszählung
MeldFortG 2013	Gesetz zur Fortentwicklung des Meldewesens
PKZ	Personenkennzeichen
RatSWD	Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
ZensG 2011	Zensusanordnungsgesetz für den Zensus 2011
ZensVorbG 2011	Zensusvorbereitungsgesetz 2011
ZMR	Zentrales Melderegister

# Vorbemerkungen

---

■ Die Bevölkerungszahl spielt bei zahlreichen Gesetzen und Planungsaufgaben eine zentrale Rolle. Auch international ist die Bevölkerungszahl etwa im Abstimmungsmodus des Rates der Europäischen Union (EU Ministerrat) im Hinblick auf qualifizierte Mehrheiten bedeutsam. Die aktuell zu beobachtende Dimension der Migrationsbewegungen erfordert mehr als je zuvor eine möglichst aktuelle und valide Datenbasis im Hinblick auf Bevölkerungsstruktur und Bevölkerungsbewegung. Eine Volkszählung als Instrument zur Feststellung der Bevölkerungszahl muss daher präzise, verlässliche und möglichst aktuelle Ergebnisse liefern. Der Zensus ist damit ein wesentliches Element einer verlässlichen Dateninfrastruktur.

Angesichts der großen Bedeutung des Zensus für die deutsche Dateninfrastruktur äußert sich der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) zur aktuellen Situation und zu den Perspektiven des Zensus in Deutschland. Die Empfehlungen basieren auf den Erfahrungen des Zensus 2011 und richten sich sowohl kurzfristig auf die Ausgestaltung des Zensus 2021, wie auch langfristig auf die Vorbereitung und Durchführung zukünftiger Volkszählungen in Deutschland. Vorschläge zu weiteren Erhebungsmerkmalen, die über den von der EU geforderten Datenkranz hinausgehen, sind nicht Gegenstand dieses Berichts.

Zur Vorbereitung der Empfehlungen hat der RatSWD im Dezember 2014 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die im Februar 2016 ihre Arbeit abgeschlossen hat und in der auch Sachverständige mitgearbeitet haben, die nicht Mitglieder des RatSWD sind.\* Diesen ist der RatSWD zu besonderem Dank verpflichtet, ebenso wie Herrn Eckart Hohmann für seine wertvollen Anmerkungen zum Bericht.

Ganz besonders bedankt sich der RatSWD bei Frau Prof. Dr. Ulrike Rockmann für ihr außerordentliches Engagement als Leiterin der Arbeitsgruppe und Hauptautorin des Berichtes. Ohne ihre Initiative, ihren persönlichen Einsatz und ihre umfangreiche Sachkenntnis wäre diese Veröffentlichung nicht zustande gekommen.

Die Tätigkeit der Arbeitsgruppe stützte sich auf publizierte Methodendokumente der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, wissenschaftliche Publikationen und Gutachten sowie Expertenanhörungen. Integriert wurden die Erfahrungen aus dem Zensus 2011 durch Mitglieder der Arbeitsgruppe, die bei der Konzeptionierung und Durchführung des Zensus 2011 in unterschiedlichen Funktionen in den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder mitgewirkt haben sowie durch Mitglieder der Zensuskommission 2011.

Der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten hat die vorliegenden Empfehlungen am 31.3.2016 in Berlin verabschiedet.

\* Eine Übersicht der Mitglieder und Gäste der AG befindet sich in Anlage I.

# 1 Kurzfassung

---

Deutschland braucht ein hinreichend präzises und verlässliches Verfahren, um die Bevölkerungszahl am aktuellen Rand zeitnah amtlich festzustellen. Hierzu dienen Volkszählungen und – zwischen den Volkszählungen – die Fortschreibung der Bevölkerungszahl anhand von Geburten und Sterbefällen sowie Zu- und Fortzügen. Aufgrund der vermehrten Nutzung von Verwaltungs- und Registerdaten in der amtlichen Statistik und zur Vermeidung von Mehrfacherhebungen wurde das Volkszählungssystem in Deutschland für den Zensus 2011 auf ein teilweise registerbasiertes Verfahren umgestellt – mit den Melderegistern als zentraler Komponente.

Viele neue Entwicklungen in Europa und die Pläne innerhalb des Europäischen Statistischen Systems (ESS) signalisieren, dass der Zensus perspektivisch nicht eine Erhebung sein soll, die isoliert alle 10 Jahre durchzuführen ist. Ab 2024 soll die Datenbereitstellung der Bevölkerungszahlen jährlich erfolgen, was eine kontinuierliche Einbindung der Datenerhebungen in den statistischen Produktionsprozess, anders als jetzt in der Bevölkerungsstatistik realisiert, sinnvoll erscheinen lässt. Dieser Weg wurde von den skandinavischen Ländern über die routinemäßige Registernutzung schon vor Jahrzehnten eingeschlagen, andere Länder wie Österreich und die Schweiz folgten später mit an ihre jeweiligen Rahmenbedingungen angepassten Modellen (vgl. 2.2.2). Für Deutschland vermisst der RatSWD zielführende Aktivitäten, die zu den erforderlichen grundsätzlichen Veränderungen führen können.

Das sogenannte Rückübermittlungsverbot verbietet, dass Statistikdaten für Verwaltungszwecke und polizeiliche Zwecke genutzt werden. Vor diesem Hintergrund muss das deutsche Zensusmodell in verfassungskonformer Weise diese „Einbahnstraße“ bei der Prozessmodellierung besser berücksichtigen, statt aussichtslose politische Schlachten um Personenkenneichen (PKZ) und Relativierung des Rückübermittlungsverbots zu führen. Der RatSWD rät daher zu einer Konzentration auf realisierbare Verbesserungen und deren baldige Implementierung.

Im Einzelnen:

Die inzwischen verfügbaren Zensusergebnisse für 2011 sind bereits nicht mehr aktuell und es muss fünf Jahre nach dem Zensus 2011 festgestellt werden, dass keine nennenswerte Begleitforschung zur Zensusmethode und zur Qualität erfolgte.<sup>1</sup> Als Ursachen lassen sich (a) nicht für statistische Zwecke optimierte Register, (b) nie erhobene Prozessdaten aufgrund fehlender Rechtsgrundlagen und (c) fehlende Rechtsgrundlagen für den Zugang der Wissenschaft zu vorhandenen Daten identifizieren. Vom RatSWD wird daher zu allererst vorgeschlagen, unabhängige, qualitätssichernde und methodische Begleitforschung für den Zensus 2021 zu ermöglichen (vgl. 2.1, Empfehlung 1).

Europäische Länder, die den Zensus – anders als Deutschland – vollständig oder wesentlich auf Registerbasis durchführen, verfügen über eine komplexe, verknüpfbare Registerinfrastruktur, die über mehrere Jahre oder Jahrzehnte hinweg aufgebaut und auf die Belange der amtlichen Statistik hin qualitätsgesichert wurde. Dort sind die Bevölkerungs-/Melderegister in die Infrastruktur eingebunden und können anhand der übrigen Register plausibilisiert werden. Diese Situation ist in Deutschland nicht gegeben, woraus sich die weiteren Forderungen des RatSWD nach einem Aufbau einer solchen Infrastruktur als langfristige und die Optimierung der Melderegister als kurzfristige Zielsetzung ableiten (vgl. 2.2, Empfehlungen 2 bis 5).

---

<sup>1</sup> Die Ergebnisqualität liegt im Rahmen der gesetzlich festgelegten Erwartungen und Qualitätsansprüche. Ob die gesetzlichen Regelungen tatsächlich gerichtsfest sein werden, kann nicht fachstatistisch entschieden werden, sondern wird vom Bundesverfassungsgericht geklärt werden.

Schon aus Effizienzgründen erscheint es wenig sinnvoll, bei zukünftigen Volkszählungen – so wie zuletzt beim Zensus 2011 geschehen – erhobene Daten zu löschen, wenn sie über den Zensus hinaus weiteren Zwecken inner- und außerhalb der amtlichen Statistik zugeführt werden können. Diese Zwecke müssen natürlich rechtlich verankert und datenschutzrechtlich abgesichert sein (vgl. 2.3, 2.6, Empfehlungen 6 und 10).

Die Möglichkeiten der Wissenschaft, zu einer hinreichend validen Einschätzung der Ergebnisqualität des Zensus und möglicher methodischer Effekte zu kommen, sind eingeschränkt. Die öffentlich verfügbaren Informationen zu den qualitätssichernden Aktivitäten beziehen sich ausschließlich auf die Bevölkerungszahl ohne weitere Detaillierungen. Daten, die den gesamten Prozess nachvollziehbar machen, stehen nicht zur Verfügung. Auch sieht der RatSWD die ausschließliche Beachtung des Stichprobenfehlers nicht als befriedigend an – folglich ist ein umfassenderer Ansatz zur Qualitätssicherung geboten, welcher im Gegensatz zur bisherigen Vorgehensweise alle potentiellen Fehlerquellen berücksichtigt (vgl. 2.4, Empfehlung 7).

Aufgrund des späten Bereitstellungstermins der Zensusergebnisse von Deutschland für Eurostat verzögerte sich die Datenbereitstellung für die Wissenschaft über die Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. Mit zunehmendem zeitlichen Abstand von dem Erhebungstichtag werden Verwertungsmöglichkeiten aufgrund zwischenzeitlich eingetretener Veränderungen erschwert. Methodische Arbeiten, so zum Vergleich von Zensusdaten mit anderen Datenquellen der amtlichen Statistik, können erst jetzt begonnen werden, so dass Schlussfolgerungen für den Zensus 2021 kaum noch verwertbar sind (vgl. 2.5, Empfehlungen 8 und 9).

#### Der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) empfiehlt:

1. Für den Zensus 2021 sollte unabhängige qualitätssichernde wissenschaftliche Begleitforschung zur Methode ermöglicht und daher im Zensusvorbereitungsgesetz verankert werden. Insbesondere ist der Zugang zu den hierfür benötigten Daten zu regeln. Die Koordinierung könnte durch eine wissenschaftliche Kommission erfolgen.
2. Die für das Meldewesen zuständigen Ministerien des Bundes und der Länder sollten gesetzliche Rahmenbedingungen zur Zensusvorbereitung schaffen, die die Umsetzung der im Bundesmeldegesetz festgesetzten Qualitätsanforderungen zur Richtigkeit und Vollständigkeit (§ 6 BMeldG) unter Mitwirkung der amtlichen Statistik und der wissenschaftlichen Forschung verbessern und damit die Register für die Zwecke der amtlichen Statistik ertüchtigen.
3. Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder sowie die für das Meldewesen zuständigen Ministerien und Senatsverwaltungen der Länder sollten Kooperationsmechanismen einrichten, die es ermöglichen, ein Qualitätssicherungskonzept für die Melderegister zu erarbeiten und umzusetzen (auch Art. 17a (2), (5) Verordnung (EG) 223/2009 geändert 29.4.2015).
4. Das Bundesministerium des Innern sollte eine Kommission aus Vertretern und Vertreterinnen der amtlichen Statistik, des Datenschutzes und der Wissenschaft zur Begleitung der Qualitätssicherungsmaßnahmen für die Melderegister und deren Evaluation einsetzen.
5. Das Bundesministerium des Innern sollte eine unabhängige internationale Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern und Vertreterinnen der amtlichen Statistik sowie der Wissenschaft, einsetzen, um – orientiert an den internationalen Vorgehensweisen und Entwicklungen – ein Konzept für die Reformierung des Zensus in Deutschland vorzulegen.
6. Die gesetzlichen Grundlagen für das Anschriften- und Gebäuderegister sind so zu gestalten, dass die Register verstetigt werden können und unter Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben sowohl den Kommunen als auch der Wissenschaft zur Verfügung gestellt werden können.
7. Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder sollten für den Zensus 2021 ein Konzept für eine umfassendere Qualitätsbeurteilung (Qualitätskonzept) mit besonderem Fokus auf Prozessfehler entwickeln. Eine externe wissenschaftliche Begleitung wird empfohlen.
8. Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder sollten Maßnahmen ergreifen, welche zukünftig eine zügige Bereitstellung der Mikrodaten durch ihre Forschungsdatenzentren für die Wissenschaft ermöglichen.
9. Die für die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder zuständigen Ministerien sollten Finanzmittel für die methodische Erforschung der Zensusergebnisse, die methodische Begleitforschung sowie für die Verfügbarmachung der Mikrodaten bereitstellen.

## 2 Herleitung der Empfehlungen im Einzelnen

### 2.1 Wissenschaftliche Begleitforschung

2007 wurde eine „Kommission zur wissenschaftlichen Beratung der amtlichen Statistik und der Bundesregierung zum Zensus 2011“ (Zensuskommission) vom Bundesministerium des Innern (BMI) eingesetzt, der neben dem Vorsitzenden acht Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler angehörten (Erlass des Bundesministeriums des Innern vom 20. Juli 2007, GMBI 2007, Nr. 44, S. 890). Die Nominierung der acht Mitglieder erfolgte durch den Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) in Abstimmung mit den einschlägigen wissenschaftlichen Fachgesellschaften. Als Fachrichtungen waren Volkswirtschaftslehre, Soziologie, Geographie, Politikwissenschaft, Statistik, Survey-Methodik und Demographie vertreten.

Die Kommission hatte den Auftrag „die von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder entwickelten Konzepte, Methoden und Verfahren für den registergestützten Zensus 2011, einschließlich der ergänzenden Stichprobe zu prüfen, die entsprechenden Umsetzungsarbeiten kritisch und konstruktiv zu begleiten sowie Empfehlungen für das weitere Vorgehen auszusprechen“ (GMBI 2007, Nr. 44, S. 890, § 2). Als Adressaten wurden das Statistische Bundesamt und das BMI benannt.<sup>2</sup> Vorschläge für die Begleitforschung und über die EU-Verordnung hinausgehende Merkmale sollten erarbeitet werden.

Die Kommission befasste sich mit der Evaluierung des Stichprobenmodells, der zentralen methodischen Komponente, auf deren Basis die Anschriften für die Haushaltebefragung gezogen wurden. Sie gab Stellungnahmen zum Merkmalskatalog und einigen anderen Details im Kabinettsentwurf des Zensusanordnungsgesetzes (ZensG 2011) ab (u. a. Innenausschuss A-Drs. 16(4)586 G).<sup>3</sup> Insgesamt wurde das Konzept des Zensus unterstützt und der Vorsitzende warb auch öffentlich für den Zensus. Die Kommission betonte aber auch, dass insbesondere der Aufgabe der wissenschaftlichen Begleitforschung (GMBI 2007 Nr. 44, S. 890, § 2 (3) 2) und der Entwicklung eigener Vorschläge, wie z. B. zur Fortschreibung der Zensusergebnisse (ebenda § 2 (3) 3), kaum nachgekommen werden konnte. In der Innenausschussdrucksache (16(4)586 G) hob die Kommission daher hervor, dass „die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die qualitätssichernde unabhängige wissenschaftliche Forschung“ erforderlich sei.

2016 stellt der RatSWD nun bilanzierend fest, dass sich die Wissenschaft in ihrer Breite nicht mit der Zensusmethode und Qualitätssicherungsforschung befassen konnte. Als Ursachen lassen sich u. a. hierfür benötigte, aber nie erhobene Daten über den Prozess der Zensusdurchführung und die von der Zensuskommission geforderte, aber fehlende Rechtsgrundlage für den Zugang der Wissenschaft auf hierfür vorhandene Daten identifizieren.<sup>4</sup> Genutzt werden können Einzeldaten zu Erhebungsmerkmalen und aus diesen abgeleitete Auswertungsmerkmale gemäß Bundesstatistikgesetz § 16 (6), wobei diese für die spezifischen methodischen Forschungsinteressen jedoch als nicht ausreichend anzusehen sind (vgl. 2.4, 2.6).

Eine zwingende Voraussetzung für die voll umfängliche Nachvollziehbarkeit von Ergebnissen und die methodische Forschung ist nicht nur die Kenntnis der erhobenen Ausgangsdaten und des Resultats. Es müssen auch die implementierten Regeln, welche für alle Datenveränderungen in der Prozesskette verantwortlich sind, bekannt und nachvollziehbar sein, wie z. B. Regeln für die Auflösung von Inkon-

<sup>2</sup> Das Bundesministerium des Innern führt die Rechtsaufsicht über das Statistische Bundesamt.

<sup>3</sup> Die Kommission beendete ihre Tätigkeit 2013, wie im Einrichtungserlass festgelegt.

<sup>4</sup> Die Frage der Datenbereitstellung für die Wissenschaft wurde auf der Lenkungskonferenz Zensus der Amtsleiterinnen und Amtsleiter der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder vom 19.7.2012 behandelt. Es wurde beschlossen, der Wissenschaft keine Hilfsmerkmale und Qualitätskennzeichen zur Verfügung zu stellen.

sistenzen bei der Anschriftenbereinigung, für die Vervollständigung fehlender Daten bei vollständigen und teilweisen Antwortausfällen (Imputation), sowie für die Hochrechnungsverfahren. Für die Klärung methodischer Fragen ist es entscheidend, „Was-wäre-wenn-Analysen“ durchführen zu können, um Effekte von methodischen Entscheidungen auf die Ergebnisse beurteilen zu können. Dieses setzt auch den Zugang zu (Teil-)Datenbeständen des Verwaltungsvollzugs durch die Wissenschaft bzw. die entsprechenden Kooperationsprojekte zwischen Wissenschaft und amtlicher Statistik voraus.

Beim Zensus 2011 wurden viele Prozessdaten, die bei der Durchführung des Zensus entstanden sind, nicht gespeichert bzw. mussten gelöscht werden. Sie hätten helfen können, die Qualität zu beurteilen und eventuelle regionale Qualitätsunterschiede aufzuklären. Dies betrifft z. B. Informationen über nicht ermittelbare Eigentümer in der Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ), die non-response-Arten für alle Stichproben, Informationen über nicht übereinstimmende Daten von Melderegister und Stichprobe, Imputationen je Merkmal, Kontaktprotokolle für die persönlichen Interviews, die allgemeine Kennzeichnung von Datensätzen, die im Zuge der Verarbeitung verändert wurden, um nur einige zu nennen.<sup>5</sup> Diese Situation schränkt nicht nur die Möglichkeiten der Wissenschaft, sondern auch die der amtlichen Statistik erheblich ein, nach Beendigung des Zensus Analysen zur Qualitäts- und Effizienzsteigerung durchzuführen.

Der RatSWD vertritt daher die Auffassung, dass die in der Zensusgesetzgebung festgeschriebenen Qualitätsmaße (§ 7 ZensG 2011) und Qualitätsmaßnahmen (§ 17 (2), (3) ZensG 2011) nur die für die rechtmäßige Feststellung der amtlichen Bevölkerungszahl notwendige Facette der Qualität sicherstellen, jedoch kein ganzheitliches Bild der Gesamtqualität ergeben, so dass folglich Handlungsbedarf gesehen wird (vgl. 2.4.1). Dies gilt nicht zuletzt auch im Lichte des Bremer Urteils zur methodischen Behandlung von Gemeinden unter und über 10 000 Einwohnern (Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen Az. 4K841/13, 2 cc9 letzter Absatz; u. a. auch Rendtel 2015; Hoppe & Spandel 2013), welches die Erwartung äußert, dass nunmehr aus dem Zensus 2011 gewonnene Erkenntnisse in die für 2021 zu wählende Methodik einfließen.

Vorgeschlagen wird daher, dieses Manko für den Zensus 2021 zu beseitigen und unabhängige qualitätssichernde methodische Begleitforschung zu ermöglichen (siehe auch Europäischer Verhaltenskodex für Europäische Statistiken – Code of Practice (CoP), Grundsatz 7, Indikator 7.7).

**1. Empfehlung:** Für den Zensus 2021 sollte unabhängige qualitätssichernde wissenschaftliche Begleitforschung zur Methode ermöglicht und daher im Zensusvorbereitungsgesetz verankert werden. Insbesondere ist der Zugang zu den hierfür benötigten Daten zu regeln. Die Koordinierung könnte durch eine wissenschaftliche Kommission erfolgen.

## 2.2 Ertüchtigung der Melderegister für die Zwecke der amtlichen Statistik

Die Bevölkerungszahl spielt bei zahlreichen Gesetzen und Planungsaufgaben eine zentrale Rolle. Ihre Korrektheit und kontinuierliche Verfügbarkeit ist daher zwingend notwendig. So weist denn auch der Sozialbeirat der Bundesregierung in seinem Bericht 2015 auf die prognostische Unsicherheit der Bevölkerungsstatistik hin und plädiert dafür, „mittelfristig die alle zehn Jahre mit Hilfe einer Volkszählung festgestellten amtlichen Einwohnerzahlen durch laufende Registerauswertungen zu ergänzen. Dafür sind geeignete Kontroll- und Qualitätssicherungsmaßnahmen für die Melderegister zu entwickeln“ (S. 8 f.).<sup>6</sup>

Für den registergestützten Zensus 2011 waren die Melderegister eine zentrale Datenquelle. Bereits der Zensus 2001, bei welchem die Erprobung der neuen Methode des registergestützten Zensus erfolgte, zeigte, dass – für einzelne Bundesländer unterschiedlich ausgeprägt – eine nicht unerhebliche

<sup>5</sup> Non-response-Arten können z. B. sein, dass ein Auskunftspflichtiger nicht aufgefunden wurde, die Auskunft verweigert wurde,

<sup>6</sup> <http://www.sozialbeirat.de/files/gutachten-sozialbeirat-2015-.pdf> [31.3.2016]

Anzahl von Karteileichen und Fehlbeständen in den Melderegistern vorlag.<sup>7</sup> Es waren 4,1 % Karteileichen und 1,7 % Fehlbestände im Bundesdurchschnitt mit einer Spannweite von 2,6 bis 8,1 % bzw. 1,0 bis 3,1 % zwischen den Bundesländern (u. a. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2004, Tab. 1, 2). Nach der Mehrfachfallprüfung reduzierte sich der Anteil der Karteileichen auf durchschnittlich 2,3 % bei einer weiterhin großen Spannweite von 0,9 bis 6,3 % zwischen den Bundesländern.<sup>8</sup>

Im Vorfeld des Zensus wurden von den für die Melderegister verantwortlichen Stellen in Bund und Ländern Qualitätsverbesserungen versprochen, so im Zuge der Einführung der einheitlichen Steuer-Nummer in den Jahren 2008–2009. Der Zensus 2011 zeigt jedoch auf, dass diese Verbesserungen nicht in allen Bundesländern zu dem für die statistische Verwendung erforderlichen Niveau führten. Bei der Mehrfachfallbereinigung inkl. der Klärung von Unstimmigkeiten wurden bundesweit rund 619 000 Fälle innerhalb des Zensus-Datenbestandes gelöscht.

Angemerkt sei an dieser Stelle, dass der Zensus seinerseits aufgrund des Rückübermittlungsverbots nicht zu einer Verbesserung der Qualität der Melderegister beitragen kann. Da das Rückübermittlungs-Verbot als ein existentieller Pfeiler der amtlichen Statistik anzusehen ist, ergibt sich unmittelbar die Forderung nach Evaluations- und Qualitätssicherungsmaßnahmen, die regelmäßig und unabhängig von Erhebungen der amtlichen Statistik durchgeführt werden.<sup>9</sup>

### 2.2.1 Ursachen für Ungenauigkeiten und Konsequenzen

Die Ursachen für die Ungenauigkeit der Melderegister sind vielschichtig und sowohl auf Seiten der melderegisterführenden Stellen als auch im nicht rechtskonformen Meldeverhalten der Bürgerinnen und Bürger zu sehen. Grundsätzlich sind alle Meldestellen gesetzlich zur Berichtigung unrichtiger oder unvollständiger Angaben verpflichtet. Die konkreten Verfahren sind jedoch auch nach dem Erlass des Bundesmeldegesetzes im November 2015 gesetzlich nicht länderübergreifend einheitlich verankert. Sie unterliegen weiterhin landesspezifischen Gesetzen, Verordnungen und Erlassen oder sind gänzlich unregelt. Die Qualitätssicherung der Melderegister wird zwar von den Verantwortlichen als Daueraufgabe gesehen, erfolgt jedoch erfahrungsgemäß je nach Kassenlage und Personalauslastung bei den Kommunen eher anlassbezogen.

Basierend auf den Ergebnissen des Zensus sieht der RatSWD regelmäßigen und systematischen Handlungsbedarf insbesondere bei der Identifikation von Karteileichen. Zwei Personengruppen wurden beim Zensus 2011 als besonders kritisch identifiziert: das sind überdurchschnittlich mobile Gruppen, insbesondere die Altersgruppe der 18- bis 30-Jährigen<sup>10</sup> und Ausländerinnen und Ausländer, die wieder ins Ausland verziehen, ohne sich abzumelden.<sup>11</sup> Zur Identifikation von Karteileichen mit dem Ziel der Abmeldung von Amts wegen wurden schon an vielen Stellen Maßnahmen vorgeschlagen, jedoch nie in flächendeckende, systematische, deutschlandweit einheitliche Qualitätssicherungsprogramme oder Gesetze integriert:

- Nicht zustellbare amtliche Post, wie z.B. Wahlbenachrichtigungen oder Informationsbriefe an EU-Bürgerinnen und Bürger, liefert einen Anhaltspunkt für die Unrichtigkeit des Melderegisters und könnte Anlass für Ermittlungen sein.
- Einwohnerinnen und Einwohner könnten einer Überprüfung unterzogen werden, wenn sie seit einem Jahr keinen gültigen Pass oder kein Identifikationsdokument mehr besitzen, eine nicht mehr existierende Staatsangehörigkeit aufweisen oder ihr Datensatz sich seit 10 Jahren nicht mehr verändert hat.

7 Als Karteileichen werden Personen bezeichnet, die sich im Melderegister befinden, jedoch an der gemeldeten Anschrift nicht mehr wohnen.

8 Unter einer Mehrfachfallprüfung versteht man die Überprüfung, ob Personen mehrfach mit einem Hauptwohnsitz an unterschiedlichen Orten gemeldet sind. In diesem Fall wird der Hauptwohnsitz gestrichen, der zuerst registriert wurde.

9 The Fundamental Principles of Official Statistics in the Region of the Economic Commission for Europe: "individual data collected by statistical agencies for statistical compilation ... are to be used exclusively for statistical purposes" (doc. E/1992/32, E/ECE/1266), <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/e/1992/32.e.pdf> [31.3.2016]

10 [https://www.zensus2011.de/SharedDocs/Downloads/DE/Praesentationen/2013\\_09\\_Statistische\\_Woche\\_Vortrag\\_Dr\\_Bechtold.pdf?jsessionid=66756690CD9D6641F6338997B9A356A3.2\\_cid389?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.zensus2011.de/SharedDocs/Downloads/DE/Praesentationen/2013_09_Statistische_Woche_Vortrag_Dr_Bechtold.pdf?jsessionid=66756690CD9D6641F6338997B9A356A3.2_cid389?__blob=publicationFile&v=6) [31.3.2016]

11 Grundsätzlich begehnen alle Personen, die ins Ausland verziehen und sich nicht abmelden, eine Ordnungswidrigkeit, deren Verfolgung jedoch eher unrealistisch ist.

Die vom Bundesministerium des Innern in Planung befindliche internetbasierte Abmeldung aus dem Ausland kann langfristig sicherlich auch einen gewissen Beitrag zur Verbesserung der Situation leisten. Mit Inkrafttreten des fortentwickelten Bundesmeldegesetzes (MeldFortG 2013) ergaben sich Veränderungen, die Konsequenzen für den Zensus 2021 haben können. Zum einen müssen Anmeldungen wieder durch den Wohnungsgeber bestätigt werden (§ 19 MeldFortG 2013). Dies sollte sich auf die Registerqualität (Vermeidung von Karteileichen) positiv auswirken. Eine Überprüfung, ob der genannte Wohnungsgeber tatsächlich existiert, erfolgt jedoch aufgrund der fehlenden Rechtsgrundlage nicht routinemäßig. Nur in dem Fall, dass Zweifel an der Echtheit der Unterschrift des Wohnungsgebers bestehen, darf sich die Meldebehörde die Echtheit vom Wohnungsgeber bestätigen lassen. Zum anderen sieht das Gesetz nun vor, dass Personen, die an Sonderanschriften (wie z.B. Pflegeheimen, Justizvollzugsanstalten etc.) leben und auch einen Hauptwohnsitz außerhalb der jeweiligen Institution haben, an diesem gemeldet bleiben können (ebenda § 32). Damit muss aber die für den Zensus benötigte Information über den tatsächlichen Aufenthaltsort weiterhin durch eine vollständige Erhebung an diesen Sonderanschriften ermittelt werden.

Die aktuellen Entwicklungen hinsichtlich des starken Zustroms von Asyl- und Schutzsuchenden wirken sich bereits jetzt negativ auf die Registerqualität aus. Asyl- und Schutzsuchende sind melderechtlich in der Kommune zu erfassen, in der sie wohnen. Durch die Änderung der melderechtlichen Vorschriften kann die Erfassung auch durch Listen aus den Aufnahmeeinrichtungen erfolgen. Probleme gibt es u.a. bei der Vollständigkeit und Korrektheit dieser Listenmeldungen durch unterschiedliche Schreibweisen des Namens und durch die Verteilung der Personen in Deutschland nach der Erstaufnahme, was zu Doppelerfassungen führen kann. Hinzu kommen die unterschiedlichen Regelungen bzgl. der Anmeldefristen oder sogar der Notwendigkeit der Anmeldung im Falle einer absehbar kurzen Aufenthaltsdauer. In der Folge werden Personen gar nicht erfasst (ggf. zukünftige Fehlbestände) bzw. doppelt erfasst und/oder regional falsch zugeordnet (ggf. zukünftige Karteileichen), wobei eine Quantifizierung der Auswirkungen auf den Zustand der Melderegister aktuell nicht möglich ist. Auch wenn einheitliche Vorgehensweisen zukünftig deutschlandweit vorgegeben würden, ist für den nächsten Zensus eine herausfordernde Situation entstanden, die nach speziellen qualitätssichernden Maßnahmen für die Melderegister und deren externe Evaluation rechtzeitig vor dem nächsten Zensus verlangt.

Eine besondere Schranke für den Aufbau von statistischen und administrativen Registern ist das sogenannte Rückübermittlungsverbot aus der Volkszählungsentscheidung des BVerfG von 1987. Danach gilt das Prinzip der „Einbahnstraße“: Alle Einzeldaten – primär erhobene, prozessproduzierte und sekundärstatistische Daten, die zumeist aus administrativen Registern stammen und in das statistische System übergehen – dürfen nur aggregiert, anonymisiert, in Einzelfällen auch faktisch anonymisiert bzw. pseudonymisiert übermittelt bzw. publiziert werden. Eine Korrektur von Fehlern in den übermittelten administrativen Daten, die die Statistik im Einzelfall feststellt, durch Rückübermittlung oder Abgleich in das/mit dem administrative(n) Register, ist von Verfassung wegen verboten. Dahinter steht die rechtsstaatliche Überlegung, dass wahrheitsgemäße Auskünfte, die auf Grund der Auskunftspflicht gegenüber der amtlichen Statistik gemacht werden, nicht zu administrativen bzw. strafrechtlichen Maßnahmen gegenüber betroffenen Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen führen dürfen. Dies würde gegen das Selbstbeichtigungsverbot des Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts verstoßen. Gleiches gilt entsprechend auch für die Übermittlung von Einzeldaten aus einem sekundärstatistischen Datensatz, in diesem Fall dem Melderegister.

Dieses verfassungsrechtliche Verbot führt letztlich dazu, dass in Deutschland im Unterschied zu anderen Mitgliedsstaaten der EU **redundante** statistische und administrative Bevölkerungsregister geführt werden, die aber allenfalls approximativ übereinstimmen, weil gegenseitige Korrekturen durch die Rückübermittlungsschranke für Einzelangaben aus dem Statistischen System ausgeschlossen sind.<sup>12</sup> Zudem bestehen Statistikregister in der Regel nur temporär wegen der ebenfalls verfassungsrechtlich abgesicherten Lösungsgebote. Diese spezifisch deutsche Situation führt zu unwirtschaftlichen und statistisch ineffizienten Verfahren. Deutschland braucht daher mehr als andere Mitgliedstaaten der EU, die eine grundsätzliche Reform des Zensus-Modells schon hinter sich haben (z. B. Niederlande, Österreich oder Schweiz\*), eine daten- und prozessökonomische Modernisierung des Zensusmodells. Die

<sup>12</sup> Das gilt im Übrigen auch für Unternehmensregister.

\* Nicht zur europäischen Union gehörig.

registergestützte Konzeption des Zensus 2011 war zwar ein erster Schritt in diese Richtung. Sie war aber im Hinblick auf Qualität, Aktualität und Effizienz nicht konsequent zu Ende gedacht und geführt. Vor dem Hintergrund des Rückübermittlungsverbots muss dieses Zensusmodell in verfassungskonformer Weise die „Einbahnstraße“ bei der Prozessmodellierung besser berücksichtigen, anstatt aussichtslose politische Schlachten um Personenkennzeichen (PKZ) und eine Relativierung des Rückübermittlungsverbots zu führen.

In Zukunft sollte ein registergestützter Zensus durch zwei Komponenten gekennzeichnet sein:

1. **einem administrativen Registerinput durch die Meldebehörden (Bundes-/Landesmelderegister)** für den jeweiligen Zensus nach gesetzlich vorgegebenen Bereinigungsverfahren unter fachlicher und methodischer Koordination durch die amtliche Statistik zu einem Stichtag. Diese bereinigten Registerdaten dienen dann als Erhebungsgrundlage, Adressdatei und Grundgesamtheit für statistische Stichprobenerhebungen sowie als Grundlage für ein kommunales Wohnungs- und Gebäuderegister, das in Anbetracht der wohnungspolitischen Situation auf Dauer gesetzlich etabliert werden muss.
2. **der Kernaufgabe der amtlichen Statistik**  
Methoden- und Prozesskoordination, statistische Fachaufsicht bei der Durchführung von Zensusvorbereitung und Zensus, Durchführung von Primärerhebungen zu Strukturdaten sowie zur Plausibilität der Melderegister und Register zu den Hilfsmerkmalen des Zensus. Hinzu kommt die Organisation der wissenschaftlichen Begleitforschung und Evaluation. Die Feststellung der amtlichen Bevölkerungszahl und die Auswertung des Zensus unter Einbeziehung wissenschaftlicher Begleitforschung sowie die Publikation der Ergebnisse bleiben Kernaufgabe der amtlichen Statistik.

Durch ein solches administrativ/statistisches „Hybrid“-Modell des Zensus würden redundante Register vermieden, der Zensus würde aktueller, effizienter und auf Dauer erheblich kostengünstiger. Des Weiteren wäre dann eine Transformation zum „Schweizer Censusmodell“ als Registerzensus erheblich vereinfacht. Nur in einem solchen Zusammenhang sind auch die berechtigten Forderungen nach „timeliness“ der Zensusergebnisse letztendlich zu erfüllen und die strukturellen Schwächen des Zensusmodells 2011 zu vermeiden.

**Zur Verbesserung der Situation schlägt der RatSWD daher vor:**

**2. Empfehlung:** Die für das Meldewesen zuständigen Ministerien des Bundes und der Länder sollten gesetzliche Rahmenbedingungen zur Zensusvorbereitung schaffen, die die Umsetzung der im Bundesmeldegesetz festgesetzten Qualitätsanforderungen zur Richtigkeit und Vollständigkeit (§ 6 BMeldG) unter Mitwirkung der amtlichen Statistik und der wissenschaftlichen Forschung verbessert und damit die Register für die Zwecke der amtlichen Statistik ertüchtigen.

**3. Empfehlung:** Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder sowie die für das Meldewesen zuständigen Ministerien und Senatsverwaltungen der Länder sollten Kooperationsmechanismen einrichten, die es ermöglichen, ein Qualitätssicherungskonzept für die Melderegister zu erarbeiten und umzusetzen (auch Art. 17a (2), (5) Verordnung (EG) 223/2009 geändert 29.4.2015).

**4. Empfehlung:** Das Bundesministerium des Innern sollte eine Kommission aus Vertretern und Vertreterinnen der amtlichen Statistik, des Datenschutzes und der Wissenschaft zur Begleitung der Qualitätssicherungsmaßnahmen für die Melderegister und deren Evaluation einsetzen.

### 2.2.2 Internationale Entwicklungen

Im Zuge der Änderung des Bevölkerungsstatistikgesetzes 2012 hat der Bundesrat (BR-Drs. 32/12(B)) eine ergebnisoffene Prüfung beschlossen: „... ob nicht die Einwohnerzahlenermittlung auf eine vollständig neue Basis gestellt werden kann und muss. Angesichts der heutigen technischen Möglichkeiten sollte und darf nicht ungeprüft hingenommen werden, dass ein Land wie Deutschland im Rahmen des Zensus 2011 seine Einwohnerzahlen – zumindest teilweise – „schätzt“, anstatt sie – wie z. B. die nordischen Länder – vollständig registerbasiert zu ermitteln.“

Dieser Bundesratsbeschluss<sup>13</sup> und die Pläne auf europäischer Ebene, ab 2024 in kürzeren Abständen, ggf. jährlich, aktuelle Bevölkerungszahlen und ggf. weitere Merkmale einzufordern<sup>14</sup>, unterstreicht einmal mehr die zwingende Notwendigkeit, sich mit Qualität und Qualitätssicherungsverfahren der Melderegister bei Verwendung für die Zwecke der amtlichen Statistik zu befassen. Dies ist auch ganz im Sinne des Artikel 17a (2), (5)<sup>15</sup> der am 29.4.2015 geänderten Europäischen Statistikverordnung (EU) 2015/759 hinsichtlich der Registernutzung, die insbesondere auch auf die Einbeziehung der amtlichen Statistik bei der Planung, Weiterentwicklung und Standardisierung rekurriert.

Der Beschluss zeigt aber auch die Gefahr einer der Komplexität nicht gerecht werdenden Betrachtung auf, wie die folgenden detaillierten Ausführungen zur Situation in den angesprochenen Ländern darlegen.

### Skandinavische Länder

Die Rechtslage und die Dateninfrastruktur in Deutschland unterscheiden sich jeweils erheblich von der in den skandinavischen Ländern (Dänemark, Schweden, Norwegen, Finnland). So verfügt man dort über ein eindeutig identifizierendes Personenkennzeichen und eine Vielzahl von zentralen Registern, die von der amtlichen Statistik – und so auch für den Zensus – genutzt werden. Hierzu zählt insbesondere ein zentrales Bevölkerungs-/Melderegister, welches seit dem Ende der 1960er Jahre in allen vier Ländern etabliert und, beginnend 1970 in Norwegen und Finnland, 1975 in Schweden und 1981 in Dänemark, bei allen Volkszählungen genutzt wurde. Des Weiteren sind Gebäuderegister, Bildungsregister, Erwerbstätigkeitsregister, Einkommensregister etc. verfügbar und miteinander verknüpfbar – sie alle enthalten das Personenkennzeichen (Tønder 2008). Es besteht eine über Jahrzehnte gewachsene Kultur der Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsregister-Eignern und der amtlichen Statistik bei Akzeptanz der unterschiedlichen Zuständigkeiten und Rollen.<sup>16</sup> Dänemark stieg bereits 1981 auf einen ausschließlichen Registerzensus um, Finnland 1990, Schweden und Norwegen erst 2011, da u.a. die Wohnungsregister vorher nicht verfügbar waren. Insgesamt wird deutlich, dass in allen Ländern zwischen der Etablierung der Register und ihrer Verwendbarkeit für Zwecke der amtlichen Statistik mehrere Jahre vergingen.

Das Personenkennzeichen findet in den skandinavischen Ländern für viele Zwecke Verwendung, so u.a. für Wohnsitzanmeldungen, beim Finanzamt, bei Arztbesuchen, für die Krankenversicherung, für Kontoeröffnungen, beim Abschluss von Versicherungen etc. Folglich ist es nicht sehr wahrscheinlich, in dem jeweiligen Land ohne eine Personennummer zu leben – was zu einem geringen Risiko für Fehlbestände führt. Ausschließlich im zentralen Melde-/Bevölkerungs-/Personenregister geführt zu werden, ohne in weiteren Registern vorhanden zu sein, ist ebenfalls nicht wahrscheinlich, so wie auch ein Fortzug ins Ausland durch die Verknüpfung der Register durch die amtliche Statistik eine gute Chance hat, aufgedeckt zu werden. Das norwegische Statistikamt bietet den Registereignern sogar einen Service der Konsistenzprüfung unter Wahrung des Rückübermittlungsverbots an.<sup>17</sup>

Insgesamt sind somit die Bedingungen, unter denen die Feststellung der Bevölkerungszahl ausschließlich aus Registern erfolgt, nicht mit der Situation in Deutschland vergleichbar.

13 Im Zuge des Bundesratsbeschlusses wurde 2013/2014 eine Bund-Länder-AG eingerichtet mit zwei Unterarbeitsgruppen, die a) die Optimierung des bestehenden Systems und b) die Prüfung der Umstellungsmöglichkeiten auf ein rein melderegistergestütztes System der Ermittlung der Einwohnerzahl zum Gegenstand hatten. Die UAGs haben ihre Arbeit beendet und die AG erstellt derzeit den Bericht. Der Abschluss durch die Befassung der Innenministerkonferenz wird zum Sommer 2016 erwartet.

14 Vergleiche: Working Group on Population and Housing Censuses 2014: post-2020 Census-Strategy: Szenario A: Ab 2024 jährlich, Bevölkerung nach Geschlecht und Alter georeferenziert auf ein 1 km-Raster sowie alle 10 Jahre ein Zensus mit dem gesamten Merkmalskranz; Szenario B: Ab 2024 werden jährlich neben den Bevölkerungszahlen nach Alter und Geschlecht Jahr für Jahr kontinuierlich zunehmend mehr und mehr Zensusmerkmale erfasst, so dass ab 2031 jährlich der vollständige Merkmalskranz verfügbar ist.

15 Artikel 17a Europäische Statistikverordnung (EU) 2015/759:  
(2) „Die NSÄ und die Kommission (Eurostat) werden bei der Planung, der Weiterentwicklung und dem Wegfall von Verwaltungsunterlagen, die von anderen Einrichtungen angelegt und geführt werden, konsultiert und darin einbezogen, so dass die weitere Verwendung dieser Unterlagen für die Erstellung europäischer Statistiken erleichtert wird. Sie werden in die Standardisierungsmaßnahmen in Bezug auf für die Erstellung europäischer Statistiken relevante Verwaltungsunterlagen einbezogen.“  
(5) „Die NSÄ und die Inhaber von Verwaltungsunterlagen richten die erforderlichen Kooperationsmechanismen ein.“

16 Dies ist auch dokumentiert in den Berichten aus Anlass der Auditierung bzgl. des Code of Practice in 2015, vgl. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/quality/peer-reviews> [31.3.2016]

17 Siehe Norwegischer Peer-Review-Bericht aus 2015, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4372828/2015-NO-report/af3d2c25-11e8-405a-9fc7-6e7e1af91b63>, S. 12 f. [31.3.2016]

## Österreich

In Österreich wurde 2011 erstmals ein ausschließlicher Registerzensus durchgeführt. Das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz, EGovG) hatte die Voraussetzungen für die umfassende Verwendung von Registern für statistische Zwecke geschaffen und so u. a. auch die verlässliche Ermittlung der Bevölkerungszahl aus Registern ermöglicht.<sup>18</sup> Zentrales Element war die Etablierung des bereichsspezifischen<sup>19</sup> Personenkennzeichens, welches von der Stammzahlenregisterbehörde erzeugt wird, die ein Teil der österreichischen Datenschutzbehörde ist.<sup>20</sup> Im Einzelnen legt das Gesetz fest:

§ 9 (1) „Das bereichsspezifische Personenkennzeichen wird durch eine Ableitung aus der Stammzahl der betroffenen natürlichen Person gebildet. Die Identifikationsfunktion dieser Ableitung ist auf jenen staatlichen Tätigkeitsbereich beschränkt, dem die Datenanwendung zuzurechnen ist, in der das Personenkennzeichen verwendet werden soll (bereichsspezifisches Personenkennzeichen, bPK). [...]“

(3) „Die zur Bildung des bPK eingesetzten mathematischen Verfahren (Hash-Verfahren über die Stammzahl und die Bereichskennung) werden von der Stammzahlenregisterbehörde festgelegt und - mit Ausnahme der verwendeten kryptographischen Schlüssel - im Internet veröffentlicht.“

Durch die Verwendung der bPK für Statistikzwecke ist es der amtlichen Statistik in Österreich (Statistics Austria) möglich, eine Vielzahl von Registern zu verknüpfen. Für den Zensus 2011 waren dies das Zentrale Melderegister (ZMR), die Daten des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger, Steuerdaten, Daten des Arbeitsmarktservices, das Bildungsstandregister, die Schul- und Hochschulstatistik, das Gebäude- und Wohnungsregister, die Unternehmens- und die land- und forstwirtschaftlichen Register. Als unabhängige Vergleichsregister zur Überprüfung der Merkmale aus diesen Basisregistern wurden das Fremdenregister, die Dienstgeberdaten des Bundes und der Länder, die Sozialhilfedaten der Länder, das Familienbeihilferegister, die Zivildiennerdatei, die Präsenzdienerdatei und die Zentrale Zulassungsevidenz herangezogen (zum Überblick über das record linkage siehe „Standard-Dokumentation Metainformationen zur Registerzählung 2011“, Lenk 2011, S. 15, Tab. 5<sup>21</sup>). Für Personen, die nur im ZMR und in keinem weiteren Register gefunden wurden (ca. 96 000 Personen, 2,3%), erfolgte eine postalische Klärung mit den betroffenen Personen bzw. - bei Unzustellbarkeit - mit der Gemeindeverwaltung. Im Ergebnis wurden ca. 73 000 Personen als Karteileichen identifiziert und gestrichen (ebenda S. 16). Die Feststellung der Bevölkerungszahl über das beschriebene Verfahren erfolgt jährlich.

## Schweiz

Die Zensuserhebung in der Schweiz ist so konzipiert, dass sie das Rückgrat des Systems der Haushalts- und Personenstatistiken darstellt (SHAPE). Das Zensusgesetz der Schweiz legte den Grundstein für die Etablierung einer kombinierten und aufeinander abgestimmten Erhebung unter Nutzung von Registern und Stichprobenerhebungen. Möglich wurde der Ansatz durch das Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Registerharmonisierungsgesetz RHG 2006<sup>22</sup>). Das Gesetz „... bezweckt die Vereinfachung: a. der Datenerhebung für die Statistik durch die Harmonisierung amtlicher Personenregister (Register); b. des gesetzlich vorgesehenen Austauschs von Personendaten zwischen den Registern.“ (ebenda Art. 1). Im Rahmen der Registerharmonisierung wurde auch eine eindeutig identifizierende Personennummer (AHV-Nummer) zugewiesen, die in allen amtlichen Registern verwendet und damit zur Verlinkung genutzt werden kann.

18 EGovG, BGBl I Nr. 10/2004; [https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblAuth&Dokumentnummer=BGBLA\\_2004\\_I\\_10](https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblAuth&Dokumentnummer=BGBLA_2004_I_10) [31.3.2016]

19 Mit bereichsspezifisch ist in diesem Fall der Bereich der amtlichen Statistik gemeint. Nur die Datenbestände, die an Statistics Austria gehen erhalten die ID, andere Behörden erhalten Daten mit anderen IDs. Stammzahlenregisterbehörde Österreich: <http://www.stammzahlenregister.gv.at/site/5972/default.aspx> [31.3.2016]

20 Grundsätzlich kann aus der Sicht des Datenschutzes die Frage aufgeworfen werden, ob es sinnvoll ist, dass die Institution, die die Einhaltung der Datenschutzgesetze überwacht, selber in die Exekutive einbezogen werden soll. Bei einer ähnlichen Umsetzung in Deutschland müsste ggf. eine andere Lösung gefunden werden.

21 Standard-Dokumentation Metainformationen zur Registerzählung 2011: [http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET\\_PDF\\_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=078269](http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=078269) [31.3.2016]

22 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20052012/index.html> [31.3.2016]

Das RHG betrifft das Stadesregister, das zentrale Migrationsinformationssystem, das Informationssystem für auswärtige Angelegenheiten sowie für Auslandsschweizerinnen und -schweizer, das zentrale Versichertenregister, das zentrale Rentenregister, das Sachleistungsregister und das Ergänzungsleistungsregister sowie das Einwohnerregister und Stimmregister (Wahlregister). Die Registerhalter werden verpflichtet, die Register „aktuell, richtig und vollständig“ zu halten (ebenda Art. 5).

Die amtliche Statistik hat die Aufgabe, die benötigten Identifikatoren, Merkmale, Merkmalsausprägungen und zuzwendenden Nomenklaturen festzulegen (Art. 4). Das Gesetz bestimmt weiter: „Zur Bestimmung und Nachführung des Wohnungsidentifikators und der Haushaltszugehörigkeit einer Person können aus dem GWR<sup>23</sup> diejenigen Merkmale in die Einwohnerregister übernommen werden, die für deren Führung erforderlich sind.“ (ebenda Art. 8 (1)). Solche Schlüsselmerkmale kommen aus den Bereichen räumliche Lokalisierung, Demographie, Arbeitsmarkt und Sozioökonomie, Ausbildung, Migration, Haushaltsstruktur und Wohnsituation.<sup>24</sup>

In der Schweiz ist für jede Person, die im Einwohnerregister enthalten ist, auch eine Wohnung nachgewiesen. Die Wohnung wird über den Eidgenössischen Gebäudeidentifikator (EGID) und den Wohnungsidentifikator (EWID) aus dem Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) identifiziert, womit eine Haushaltsgenerierung möglich ist.<sup>25</sup>

### Folgerungen

Die internationalen Beispiele machen deutlich, dass die verlässliche Ermittlung der Einwohnerzahl aus dem Bevölkerungs-/Melderegister an eine umfangreiche amtliche Dateninfrastruktur geknüpft ist, die in Deutschland bisher nicht gegeben ist, für die aktuell die Rechtsgrundlagen fehlen und für deren Aufbau Jahre einzuplanen wären. Die nähere Betrachtung hat aufgezeigt, dass international eben nicht nur das Melde-/Bevölkerungsregister herangezogen wird, sondern viele weitere, qualitativ den Anforderungen der amtlichen Statistik genügende Register. Deren Verknüpfung und Einbeziehung in die Berechnungen erlauben die Ermittlung von verlässlichen, qualitätsgesicherten Ergebnissen. In allen Ländern, die so verfahren, sind die Prozesse verwaltungsübergreifend aufgesetzt, mit einer starken Rolle der amtlichen Statistik.

Sowohl die skandinavischen Ämter wie auch die Ämter in der Schweiz und Österreich verfügen über Instrumente zur behördenübergreifenden Qualitätssicherung. Diese ist zwingend notwendig, da Registerdaten nicht durch die Statistik sondern von der Verwaltung für Verwaltungszwecke erhoben werden. Dies unterstreicht auch die Sinnhaftigkeit der Europäischen Statistikverordnung, die festschreibt, dass die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder zu Themen, die die Verwendung von (Melde-)Registerdaten im Rahmen der europäischen amtlichen Statistik betreffen, einzubeziehen sind und somit einen Einfluss auf die Datenquellen haben können, die sie nutzen, aber nicht selbst erheben (Art. 17a Europäische Statistikverordnung 2015/759).

2012 forderte der Statistische Beirat des Statistischen Bundesamtes in seinem Empfehlungen zur Änderung des Bundesstatistikgesetzes die umfassende Reformierung der amtlichen Statistik in Deutschland, um den Anforderungen von Qualität, Aktualität und Flexibilität in Zukunft gerecht werden zu können (2012, S. 9).<sup>26</sup> Auch die Auditierung des deutschen Statistischen Systems durch internationale Experten im Rahmen des Peer Reviews 2015 hob die Notwendigkeit der gesetzlich verankerten stärkeren Beteiligung der amtlichen Statistik bei Registern, die für statistische Zwecke genutzt werden sollen, in den Empfehlungen 20 und 21 hervor (S. 25).<sup>27</sup>

Recommendation 20: “The German legislative, administrative and statistical authorities should elaborate and adopt more generic legal provisions providing the Federal Statistical Office of Germany and the Statistical Offices of the Länder with a more flexible mandate to use administrative data for

23 Eidgenössisches Gebäude- und Wohnungsregister

24 <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/02/04/01.html> [31.3.2016]

25 <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/00/00/06.html> [31.3.2016]

26 [https://www.destatis.de/DE/UeberUns/LeitungOrganisation/StatistischerBeirat/ServiceVeroeffentlichungen/FortentwicklungNov2012Teil1.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/UeberUns/LeitungOrganisation/StatistischerBeirat/ServiceVeroeffentlichungen/FortentwicklungNov2012Teil1.pdf?__blob=publicationFile) [31.3.2016]

27 <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4372828/2015-DE-Report/e9a771b3-7890-4996-a5c4-f818502e97c1> [31.3.2016]

statistical purposes in order to reduce the response burden and underpin the quality of statistics. The Federal Statistical Office should take the lead in promoting this. (European Statistics Code of Practice, indicator 2.2.)“

Recommendation 21: “Arrangements should be put in place whereby the Federal Statistical Office of Germany, the Statistical Offices of the Länder and the Other National Authorities producing European statistics are consulted on the design and make-up of administrative databases. (European Statistics Code of Practice, indicator 8.7.)“

Diese Empfehlungen werden jedoch durch die geplante Änderung des Bundesstatistikgesetzes<sup>28</sup> nicht aufgegriffen und die Rolle der amtlichen Statistik im Hinblick auf die effiziente Verwaltungsdatennutzung nicht maßgeblich gestärkt.<sup>29</sup>

Die Vorgehensweisen in Österreich, der Schweiz und den Skandinavischen Ländern entsprechen hingegen den Vorstellungen, wie sie von der Expertengruppe der UN im Economic and Social Council 2015 gefordert wurden: „In general, a population and housing census should be seen as part of an integrated programme of data collection and compilation aimed at providing a comprehensive source of statistical information for economic and social development planning, for administrative purposes, for assessing conditions in human settlements, for research and for commercial and other uses. The value of the census is increased if the results can be analysed together with the results of other investigations.“ (ECE/CES/2015/6/Add.1, S. 10)<sup>30</sup>

In allen dargestellten internationalen Beispielen bleibt die Ermittlung der Ergebnisse in der Hand der amtlichen Statistik. Die erforderliche Neutralität und Unabhängigkeit sowie die Vermeidung von Interessenkonflikten wird durch den Status der Unabhängigkeit der amtlichen Statistik garantiert.

Insgesamt sieht der RatSWD grundsätzlichen Reformbedarf, der über den Zensus hinausgeht, den Zensus aber als Ausgangspunkt nehmen sollte. Die Arbeiten sollten umgehend beginnen, da für die Implementierung eines Systems nach internationalem Vorbild ein längerer Zeitraum veranschlagt werden muss.

**5. Empfehlung:** Das Bundesministerium des Innern sollte eine unabhängige internationale Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern und Vertreterinnen der amtlichen Statistik sowie der Wissenschaft einsetzen, um – orientiert an den internationalen Vorgehensweisen und Entwicklungen – ein Konzept für die Reformierung des Zensus in Deutschland vorzulegen.

## 2.3 Anschriften-, Gebäude- und Wohnungsregister

In Deutschland gibt es kein zentrales Anschriften-, Gebäude- oder Wohnungsregister. Folglich war es für den Zensus 2011 notwendig, ein Anschriften- und Gebäuderegister (AGR) aus einer Vielzahl von Datenquellen aufzustellen. Das AGR enthielt Informationen zu allen Gebäuden mit Wohnraum, um zum einen die benötigten Wohnraummerkmale im Rahmen der europäischen Zensusgesetzgebung liefern zu können, zum anderen wurde das AGR für die Stichprobenziehung zur Haushaltebefragung verwendet. Der Aufbau und die hierfür verwendbaren Register wurden im Zensusvorbereitungsgesetz festgeschrieben (ZensVorbG 2011, vom 13.12.2007).

28 Bundestagsdrucksache 18/7561 vom 17.2.2016, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/075/1807561.pdf> [31.3.2016]

29 Im geänderten Bundesstatistikgesetz heißt es in § 5a (3): „Die Stellen nach Absatz 2 [gemeint sind die Eigner der Verwaltungsdaten] übermitteln auf Anforderung Einzelangaben ... an das Statistische Bundesamt, wenn diese für die Durchführung von weiteren Untersuchungen der Eignung der Verwaltungsdaten für statistische Zwecke erforderlich sind und das fachlich zuständige Bundesministerium [das BMI] das Statistische Bundesamt mit einer solchen Untersuchung beauftragt hat.“

30 Das Dokument „Conference of European Statisticians Recommendations for the 2020 Censuses of Population and Housing“ wurde von mehr als 100 internationalen Experten aus der amtlichen Statistik und internationalen Organisationen erarbeitet [https://www.unecp.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/2015/6Add1-Draft\\_CES\\_Census\\_Recommendations.pdf](https://www.unecp.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/2015/6Add1-Draft_CES_Census_Recommendations.pdf) [31.3.2016]

Gemäß § 2 dient es:

- „1. der Steuerung des Ablaufs der Gebäude- und Wohnungszählung sowie der Ablaufkontrolle aller primärstatistischen Erhebungen des Zensus,
2. zur Vorbereitung und als Auswahlgrundlage für die beim Zensus vorgesehenen Stichprobenerhebungen,
3. dazu, die Erhebungen für den Zensus zu koordinieren, im Rahmen der Durchführung des Zensus die aus verschiedenen Quellen stammenden Daten zusammenzuführen und die in den Zensus einbeziehenden Gebäude, Wohnungen und Personen auf Vollzähligkeit zu prüfen,
4. der Entwicklung eines Systems der raumbezogenen Analysen und Darstellungen von statistischen Ergebnissen und der Schaffung einer Grundlage für eine kleinräumige Auswertung des Zensus.“

Das ZensVorbG 2011 regelte weiter, dass das AGR spätestens sechs Jahre nach Zensusstichtag (9.5.2017) zu löschen ist (ebenda § 15). In der Folge muss das Register für den Zensus 2021 erneut aufgebaut werden, wobei wieder mit einer Vorlaufzeit von 4 Jahren zu rechnen ist. Wie schon für 2011 ist davon auszugehen, dass die nicht öffentlichen Datenquellen nicht das für öffentliche Stellen verbindliche normierte Anschriftenaustauschformat OSKI-XMeld nutzen (vgl. auch Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2015, S. 15 ff.). Mit der Löschung des AGR 2011 gehen viele wichtige, von den Statistischen Ämtern der Länder aufwändig recherchierte Informationen zu unterschiedlichen Schreibweisen von Anschriften, Anschriftenzusammenlegungen bei Eckhäusern, Anschriften ohne Wohnraum (Nullanschriften), amtlichen Gemeindegemeinschafts-Zuordnungen sowie Sonderanschriften verloren (Statistische Ämter der Länder 2015, S. 6 f.). Folglich sollte die Löschung des AGR bzw. die Löschung der Informationen aus dem AGR nach dem Zensus 2021 vermieden werden.

So kam dann auch der Statistische Beirat 2012 zur Empfehlung 29<sup>31</sup>: „Schaffung einer Rechtsgrundlage zum Aufbau eines dauerhaften Anschriftenregisters mit einigen grundlegenden Merkmalen (Wohnungen pro Adresse sowie Personen pro Adresse (getrennt nach deutsch/nicht deutsch und Hauptwohnsitz/Nebenwohnsitz)) sowie zur Regelung der laufenden Pflege des Registers.“ (S. 13)

Die Änderung des Bundesstatistikgesetzes (Bundesdrucksache 18/7561) sieht nun die dauerhafte Führung eines Anschriftenregisters vor und soll helfen, schon einen Teil der AGR 2011 Merkmale zu „retten“. Dort heißt es in § 13 (2)

„Das Statistische Bundesamt führt zur Vorbereitung und Erstellung von Bundesstatistiken sowie für Auswertungszwecke ein Anschriftenregister, das zu jeder Anschrift die Postleitzahl, die Gemeindebezeichnung, die Straßenbezeichnung mit Hausnummer, die Geokoordinate des Grundstücks sowie eine Ordnungsnummer enthält. Für die Vorbereitung und Durchführung von Haushaltebefragungen auf Stichprobenbasis darf zusätzlich die für die Schichtenklassifizierung notwendige Gesamtzahl der Personen je Anschrift sowie die Wohnraumeigenschaft gespeichert werden.“

Dieses neu entstehende Anschriftenregister wird einen Teil der Merkmale des AGR enthalten, jedoch nicht alle, vorausgesetzt, dass das neue Zensusvorbereitungsgesetz hinsichtlich der aufzunehmenden Merkmale mit dem ZensVorbG 2007 (§ 2 (3)) identisch ist. Dies bedeutet, dass trotz der geänderten Gesetzeslage noch Vorsorgebedarf für die Differenzmerkmale besteht, falls 2021 ihre Löschung vermieden werden soll. Es soll nur anlassbezogen und nicht kontinuierlich aktualisiert werden. Die Frage nach der Zugänglichkeit für die Wissenschaft ist ungeklärt.

Insgesamt sieht der RatSWD auch hier Handlungsbedarf, wobei grundsätzlich die Frage aufzuwerfen ist, ob langfristig nicht der Aufbau eines Wohnungsregisters das Mittel der Wahl darstellt, welches u. a. aus einer dann existierenden elektronischen Grundsteuerdatei gespeist wird. Ein derartiger Schritt wäre auch ein Schritt in die Richtung des international favorisierten Konzepts einer integrativen Lösung – dies war allerdings z. B. in der Schweiz ein Prozess der sich über 10 Jahre erstreckte.

31 [https://www.destatis.de/DE/UEberUns/LeitungOrganisation/StatistischerBeirat/ServiceVeroeffentlichungen/FortentwicklungNov2012Teil1.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/UEberUns/LeitungOrganisation/StatistischerBeirat/ServiceVeroeffentlichungen/FortentwicklungNov2012Teil1.pdf?__blob=publicationFile) [31.3.2016]

**6. Empfehlung:** Die gesetzlichen Grundlagen für das Anschriften- und Gebäuderegister sind so zu gestalten, dass die Register verstetigt werden können und unter Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben sowohl den Kommunen als auch der Wissenschaft zur Verfügung gestellt werden können.

## 2.4 Verbesserung der Qualität

Die erforderlichen Maßnahmen zur Qualitätssicherung des Zensus hängen entscheidend von den Rahmenbedingungen ab, unter denen der Zensus durchgeführt wird – ein Umstand der den pauschalen Vergleich mit den Vorgehensweisen in anderen Ländern grundsätzlich schwierig macht (u. a. UNECE 2015, S. 66 ff.; UNECE 2006, S. 5; siehe auch die Ausführungen in 2.2.2). In der Europäischen Verordnung zum Zensus 2011 wurde festgeschrieben: „Die Kommission (Eurostat) stellt in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten Methodikempfehlungen bereit, die der Gewährleistung der Qualität der erstellten Daten und Metadaten dienen, und berücksichtigt dabei insbesondere die Empfehlungen der Konferenz Europäischer Statistiker für die Volks- und Wohnungszählungen 2010“ (Art. 6 (4) Verordnung (EG) Nr. 763/2008).

Mit einer europäischen Durchführungsverordnung wurden die Berichtspflichten bzgl. der Metadaten und der Qualität für den Bevölkerungszensus bzw. die Gebäude- und Wohnungszählung festgelegt (Verordnung (EU) Nr. 1151/2010).<sup>32</sup> Die Qualitätsbewertung orientierte sich an den in der amtlichen Statistik üblichen Kategorien Relevanz, Genauigkeit, Aktualität und Pünktlichkeit, Zugänglichkeit und Klarheit, Vergleichbarkeit und Kohärenz. EU-seitig wurde für die Qualitätssicherung der ermittelten Einwohnerzahl festgeschrieben, dass eine Über- bzw. Untererfassung bis auf Kreisebene zu schätzen ist.<sup>33</sup> Die Art der Umsetzung war den Mitgliedsstaaten freigestellt – der Logik folgend, dass die Rahmenbedingungen in den Mitgliedsstaaten zu unterschiedlich sind, um eine einheitliche Vorgehensweise für alle europäischen Länder festzuschreiben.

Deutschland legte im Zensusgesetz (§ 17 ZensG 2011) den Qualitätsindikator für die Bevölkerungszahl fest: den maximalen Stichprobenfehler (sampling error), ermittelt durch den einfachen relativen Standardfehler bei großen Gemeinden und Städten mit höchstens 0,5% (§ 7 (1) ZensG 2011). Für die Absicherung der Genauigkeit der Bevölkerungszahl wurde eine Wiederholungsbefragung an einer repräsentativen Auswahl von zuvor befragten Anschriften mit einem eingeschränkten Erhebungsmerkmalsatz vorgesehen (§ 17 ZensG 2011). Es handelte sich also um eine von der ursprünglichen Erhebung abhängige Erhebung (Bezeichnung im Metadatenreport für Eurostat: Wiederholungsbefragung, repeat survey). Sie liefert damit Auskunft über die Reproduzierbarkeit der an der jeweiligen Anschrift zuvor erhobenen Daten.<sup>34</sup>

Nach kontinuierlichen Veröffentlichungen zu methodischen Einzelthemen vor und während des Zensus wurde 2015 von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder eine zusammenfassende Dokumentation der verwendeten Methoden und Verfahren vorgelegt, die auch eine Beschreibung der Vorgehensweisen zur Qualitätssicherung im Produktionsprozess enthält.<sup>35</sup> Der Qualitätsbericht (§ 17 (5) ZensG 2011), in dem darzustellen ist, wie die Genauigkeitsvorgaben bzgl. der amtlichen Einwohnerzahl eingehalten werden konnten, soll voraussichtlich im Frühjahr 2016 veröffentlicht werden.<sup>36</sup> Er soll neben einer Bewertung des Stichproben- und Hochrechnungsverfahrens Informationen zu den Ergebnissen der Wiederholungsbefragung sowie zu den Schulungen und der Qualität der Arbeiten der Erhebungsbeauftragten enthalten.

32 Nähere Ausführungen zur Umsetzung unter: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5916677/KS-RA-11-006-EN.PDF/5bec0655-4a55-466d-9a00-fabe83d54649?version=1.0> [31.3.2016]

33 <https://ec.europa.eu/CensusHub2/query.do?step=selectHyperCube&qhc=true>; Karteikarte Metadata, Punkt 12.2.2 [31.3.2016]

34 Siehe <https://www.zensus2011.de/SharedDocs/Aktuelles/Ergebnisse/Wiederholungsbefragung.html> [31.3.2016]

35 Siehe [https://www.zensus2011.de/DE/Infothek/Infothek\\_node.html](https://www.zensus2011.de/DE/Infothek/Infothek_node.html) [31.3.2016]

36 [https://www.zensus2011.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Aufsaeetze\\_Archiv/2016\\_05\\_Zensus2011\\_Qualitaetsbericht.pdf](https://www.zensus2011.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Aufsaeetze_Archiv/2016_05_Zensus2011_Qualitaetsbericht.pdf) [23.5.2016]

Der RatSWD ist der Auffassung, dass das öffentlich verfügbare Ergebnis der qualitätssichernden Aktivitäten bzgl. der Bevölkerungszahl im Hinblick auf die Möglichkeit für Externe, eine hinreichend valide Einschätzung der Ergebnisqualität und möglicher methodische Effekte zu erhalten, grundlegend verbessert werden sollte. Ein umfassenderer Ansatz ist als angemessener anzusehen, wenn im Gegensatz zur bisherigen Vorgehensweise alle potentiellen Fehlerquellen berücksichtigt werden (UNECE 2006, S. 17 ff., S. 193 ff.), so durch das Konzept des Total-Survey-Error (TSE) (Biemer & Lyberg 2003).

#### 2.4.1 Erweiterung der Qualitätsbetrachtungen

Zur Strukturierung eines umfassenderen Qualitätsansatzes kann im ersten Schritt eine Kategorisierung der möglichen Fehlerquellen vorgenommen werden, die bei einem rein konventionellen Zensus (Totalerhebung durch Erhebungsbeauftragte) in besonderer Weise gegolten hätten. Zu unterscheiden sind Stichprobenfehler (sampling error, wurde berechnet) und alle weiteren denkbaren Fehlerquellen, die im Zuge des Prozesses entstehen können (non-sampling error). Letztere lassen sich weiter differenzieren in coverage, non-response und measurement Fehler (u. a. Fuchs 2009).

- **Coverage Fehler:** Ein coverage Fehler entsteht durch eine falsche Abgrenzung der Grundgesamtheit, wodurch die tatsächliche Grundgesamtheit und die Erhebungsgesamtheit nicht übereinstimmen und aus der Erhebungsgesamtheit gezogene Stichproben gegenüber der Grundgesamtheit nicht repräsentativ sind. Im Fall des Zensus kann dieser Fehler das Anschriften- und Gebäuderegister betreffen – durch das Fehlen von Anschriften und die Einbeziehung von Anschriften, an denen niemand gemeldet und auch kein Wohnraum vorhanden ist. Um eine zuverlässige Abschätzung dieses Fehlers vorzunehmen, müsste ein **post enumeration survey** durchgeführt werden, welcher eine Datenquelle nutzt, die nicht in die ursprüngliche Registererstellung einbezogen wurde (z.B. Strom- und Gaszähleranschriften mit finanziellen Transaktionen; Daten vom „ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice“) oder mit einer vollständigen Auflistung der Haushalte im Rahmen einer Begehung arbeitet. Als gutes Beispiel dienen die **post enumeration surveys** der U.S. amerikanischen Census Behörde. Bei einer Verstetigung des AGR und seiner kontinuierlichen Fortschreibung wäre von einer Reduktion dieser potentiellen Fehlerquelle auszugehen (siehe Empfehlung Nr. 6).
- Der **non-response** Fehler beschreibt das Ausmaß der Ergebnisverzerrung, das entstehen kann, wenn sich bei der Erhebung ausgefallene Erhebungseinheiten von den Einheiten, die geantwortet haben, erheblich unterscheiden. Im Fall des Zensus ist die Erhebungseinheit die Anschrift und die Erhebungsgröße die Anzahl der Personen an dieser Anschrift. Die Anzahl der Anschriften ohne Information über die Bewohneranzahl ist mit 0,67% sehr gering, womit der mögliche Fehler gering eingeschätzt wird (u. a. Berg & Bihler 2014, S. 234).
- Der **measurement** Fehler umfasst alle Fehler, die im Zusammenhang mit der Erhebung und Verarbeitung der Daten auftreten können. Im Zensus 2011 wurde im Gesetz, wie einleitend erörtert, nur auf die Abweichung der Bevölkerungszahl fokussiert. Mögliche Fehler bei den Erhebungsmerkmalen, so z. B. die Antwortverzerrung verursacht durch die Verwendung von unterschiedlichen Erhebungsmethoden (**mode** Effekte von z.B. **face-to-face**-Interviews, Selbstausfüller, Telefoninterviews, Papierfragebogen), die Formulierung der Fragen, das Vorgehen der Erhebungsbeauftragten, die Erhebungssituation etc. blieben ebenso wie Datenverarbeitungsfehler unberücksichtigt.

#### 2.4.2 Messfehler

Die Kategorie der **measurement** Fehler ist vielschichtig und daher schon grundsätzlich nicht erschöpfend zu erheben, auch nicht bei traditionellen Totalerhebungen. Für die Begleitforschung interessante Fragestellungen mit unmittelbaren Konsequenzen für die Zensusdurchführungen werden exemplarisch in folgenden Bereichen gesehen:

- **Erhebungsdurchführung:** Die Ausstattung von Erhebungsbeauftragten mit Namenlisten für ihre Erhebungsanschriften in einigen Gemeinden könnte z. B. zu einem Bestätigungsfehler (**confirmation bias**) geführt haben. Gemeint ist, dass Erhebungsbeauftragte durch die Namensliste in ihrem Verhalten unbewusst beeinflusst werden und zu der Annahme neigen, dass die Liste korrekt ist. In der Folge verhindert dies, dass beim Besuch nicht angetroffene Personen gestrichen und neue Personen aufgenommen werden. Eine Untersuchung von Eckman & Kreuter (2011) in Michigan lieferte zur Existenz solcher Effekte erste Anhaltspunkte. Die Ergebnisse der Wiederholungs-

befragung beim Zensus für spezielle Merkmalskonstellationen (Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, Personen im Alter von 18 bis 34 Jahren) mit festgestellten Unterschieden von plus/minus 3–4 % könnten ein Hinweis auf derartige Effekte sein (Klink & Bihler 2014, Tab. 8). Auch sind Möglichkeiten der Auffindbarkeit dieser mobilen Altersgruppe ein Thema für die Begleitforschung.

- **Interviewer-Effekte:** Das Verhalten der Erhebungsbeauftragten kann das Antwortverhalten der Befragten beeinflussen. Auf der Basis der erhobenen Daten, kombiniert mit Informationen über die Erhebungsbeauftragten (Einsatzbedingungen, Bildungsstand, Alter, Geschlecht etc.) ließen sich die Effekte abschätzen. Durch geeignete Maßnahmen könnten die Effekte kontrolliert werden, z. B. durch angepasste Auswahlverfahren und Einsatzplanungen (vgl. hierzu Schnell 2016). Die Bedeutung des Themas ist nicht zu unterschätzen, da für den Zensus eine immense Zahl von Erhebungsbeauftragten rekrutiert wurde (rd. 80 000) und zu ihrer Schulung nur ein sehr begrenzter Zeitraum zur Verfügung stand. Ein erster Schritt in diese Richtung wäre die Kennzeichnung aller Datensätze, die jeweils von derselben Person erhoben wurden.
- **Mode-Effekt bei Selbstausfüllern:** Untersucht werden sollte, ob und wie sich Ergebnisse in Abhängigkeit vom genutzten Antwortmodus unterscheiden. Dies ist insbesondere deshalb von Relevanz, da die Online-Fragebögen, je nach Antwort, selektiv in Form einer automatisierten Filterführung die Folgefragen präsentierten (Eckman et al. 2014). Nicht oder nicht vollständig ausgefüllte Fragebögen in online- oder Papierform könnten analysiert werden, um Besonderheiten von Fragen und Merkmalen mit den entsprechenden Modifikationsvorschlägen zu identifizieren.
- **Record Linkage:** Ein registerbasierter Zensus basiert auf der mehrfachen Anwendung von Verfahren zur Verknüpfung von Datenbeständen (Record-Linkage-Prozeduren). Im Falle des Zensus 2011 wurden diese Verfahren zur Erstellung des Anschriften- und Gebäuderegisters (AGR), für die Zuordnung von Personen zu den Gebäuden und der Haushaltgenerierung verwendet. Für eine Untersuchung der Qualität der einzelnen Schritte sind technische Dokumentationen erforderlich, die weit über die Darstellung in Methodenberichten hinausgehen. Forschungsbedarf wird im Bereich von Verknüpfungsverfahren für die Fälle gesehen, bei denen eine unmittelbare Zuordnung durch die Übereinstimmung von Merkmalen in beiden Datenbeständen nicht möglich war. Für diese Fälle wurden Regeln, Schwellenwerte und Ausschlusskriterien definiert, die je nach Festlegung abweichende Ergebnisse zur Folge haben können (Schnell 2010). Hier ist von Interesse, welche Konsequenzen andere Festlegungen gehabt hätten.
- **Imputationsverfahren:** Bei der Gebäude- und Wohnungszählung wurde das international bewährte Nearest Neighbour-Verfahren CANCEIS von Statistics Canada verwendet. Eine vergleichbare Methodik kam ebenfalls für die Imputationen bei der Haushaltsstichprobe und der Erhebung an Anschriften mit Sonderbereichen zur Anwendung. Derzeit wird untersucht welchen Einfluss die Art der Imputationen und die Methoden auf die Ergebnisse haben. Hierfür sollen auch unterschiedliche Verfahren aus dem Bereich der multiplen Imputation herangezogen werden. Des Weiteren sollte untersucht werden, welche Auswirkungen eine Vernachlässigung des Varianzbeitrages aus der Imputation hat, speziell auch im Hinblick auf einen möglichen Einsatz von Small Area-Verfahren.
- **Nutzung der Zensusergebnisse für regionale Zwecke unabhängig von administrativen Grenzen:** Die Änderung des Bundesstatistikgesetzes im Jahr 2013 ermöglicht die Darstellung von Ergebnissen auf der Basis von geografischen Gitterzellen (§ 10 (2), (3) BStatG), wozu die Georeferenzdaten für jeden Datensatz erhoben werden. Die Größe der Gitterzelle hat hinsichtlich der Möglichkeit einer aggregierten Datenbereitstellung ohne Verletzung der Geheimhaltung zentrale Bedeutung. Welche Effekte unterschiedliche Gitterzellengrößen haben und mit welchen Genauigkeitsverlusten bei einzelnen Analyseszenarien zu rechnen ist, wäre zu untersuchen (Schnell 2012). Des Weiteren sind Methoden für raumbezogene Analysen und Darstellungen mit den Daten des Zensus durch Nutzung der georeferenzierten Anschriften zu erproben.

Ohne Zweifel sind Erhebung und Auswertung vieler Indikatoren auch kostenintensiv, so dass Prioritätenentscheidungen erforderlich sind. Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder haben einige Aspekte bearbeitet und textuell dokumentiert.<sup>37</sup> Andere Aspekte wurden bisher nicht operationalisiert, so dass – von außen betrachtet – kein Gesamtkonzept für die Erhebung innerhalb dieser Kategorie erkennbar ist. Der RatSWD kommt insgesamt zu der Forderung nach einem umfassenderen Qualitätskonzept für den Zensus 2021, insbesondere mit dem Fokus auf mögliche Prozessfehler. Wird der Empfehlung 1 gefolgt, dann kann sich die Wissenschaft an Arbeiten zum Qualitätskonzept sowie dessen Evaluation beteiligen.

**7. Empfehlung:** Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder sollten für den Zensus 2021 ein Konzept für eine umfassendere Qualitätsbeurteilung (Qualitätskonzept) mit besonderem Fokus auf Prozessfehler entwickeln. Eine externe wissenschaftliche Begleitung wird empfohlen.

## 2.5 Bereitstellung von Zensuseinzeldaten für die Wissenschaft

Mit der Einrichtung der Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder wurden ein Rechtsrahmen und ein funktionierendes Verfahren geschaffen, um der Wissenschaft die Daten der amtlichen Statistik zur Verfügung zu stellen.

Die im Zensus erhobenen Daten sind für die Wissenschaft von Interesse, da sie zwar bei Weitem nicht den Merkmalskranz des Mikrozensus umfassen, aber – anders als der Mikrozensus – aufgrund der größeren Stichprobe u. a. tiefer regionalisierbar sind. Auch ist es von Interesse, Ergebnisse zu Merkmalen, die in anderen amtlichen Statistiken auf Stichprobenbasis erfasst werden, mit Zensusergebnissen zu vergleichen und ggf. auftretende Unterschiede methodisch zu ergründen, so z. B. Daten zum Migrationshintergrund, zum höchsten schulischen und beruflichen Abschluss, Informationen über Erwerbstätigkeit etc. Aus dieser Art der Forschung werden Erkenntnisse für die Effizienzsteigerung der Methoden der amtlichen Statistik erwartet.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass im Rahmen des Zensus 2011 aufgrund fehlender gesetzlicher Grundlagen keine Veröffentlichung von Ergebnissen nach Sonderbereichsarten (wie Altenheimen, Pflegeheimen, Justizvollzugsanstalten, Studentenwohnheimen etc.) möglich war, da die Differenzierung des Sonderbereichstyps kein Erhebungsmerkmal war. Damit sind in Deutschland Sozialstrukturdaten zu den in verschiedenen Sonderbereichen lebenden Personen nicht öffentlich zugänglich. Für zukünftige Volkszählungen sollte sichergestellt werden, dass zumindest Basisinformationen nach Sonderbereichsarten analysiert werden können.

Durch den langen Zeitraum, den die amtliche Statistik für die Fertigstellung der Zensusergebnisse benötigte – der Liefertermin an Eurostat war März 2014 –, verzögerte sich entsprechend die Datenbereitstellung für die Wissenschaft. Die Einzeldaten der Haushaltsstichprobe, der Gebäude- und Wohnungszählung sowie der Datensatz zu Personen in Haushalten sind seit Oktober 2015 verfügbar.

Die Zeitspanne von fast 4,5 Jahren nach dem Stichtag ist deutlich zu groß, da die Verwertbarkeit aufgrund von zwischenzeitlich eingetretenen Veränderungen mit zunehmendem zeitlichen Abstand verloren geht. Wünschenswert wäre, dass mit oder unmittelbar nach der Ergebnisveröffentlichung der Wissenschaft der Datenzugang gewährt wird und sei es über die kontrollierte Datenfernverarbeitung.<sup>38</sup> Die langen und – insbesondere für Außenstehende – unkalkulierbaren Zeiträume und die fehlende Planungssicherheit verhindern die Nutzung der Daten für Qualifikationsarbeiten bzw. die Beantragung von Drittmitteln.

37 [https://www.zensus2011.de/DE/Infothek/Publikationen/Publikationen\\_node.html](https://www.zensus2011.de/DE/Infothek/Publikationen/Publikationen_node.html) [31.3.2016]

38 Bei der kontrollierten Datenfernverarbeitung hat die Forscherin/der Forscher, die Daten nicht im direkten Zugriff, sondern sendet die Syntax des Analyseprogramms zu den Statistischen Ämtern, die die Syntax über die nicht geheim gehaltenen Daten laufen lassen und das geheim gehaltene Ergebnis zurückübermitteln.

Der RatSWD kommt im Hinblick auf die bessere Verwendbarkeit daher zu den folgenden Empfehlungen:

**8. Empfehlung:** Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder sollten Maßnahmen ergreifen, welche zukünftig eine zügige Bereitstellung der Mikrodaten durch ihre Forschungsdatenzentren für die Wissenschaft ermöglichen.

**9. Empfehlung:** Die für die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder zuständigen Ministerien sollten Finanzmittel für die methodische Erforschung der Zensusergebnisse, die methodische Begleitforschung sowie für die Verfügbarmachung der Mikrodaten bereitstellen.

## 2.6 Verfügbarmachung von und Analysen mit Nicht-Erhebungsmerkmalen

Im Rahmen des Zensus wird eine Reihe von Daten erhoben, die das eigentliche Erhebungsgeschäft erst möglich machen. Hierzu gehören z. B. Vornamen, Nachnamen, Telefonnummern, Nullanschriften (Anschriften ohne Wohngebäude, Anschriften ohne gemeldet Personen).

Aktuell ist eine Nutzung dieser Informationen über organisatorische Zwecke des Zensus hinaus auch in aggregierter Form für Externe nicht möglich, da die Daten Hilfs- und keine Erhebungsmerkmale bzw. reine Verwaltungsdaten sind (§ 6 (3), § 7 (5), § 8 (1), 2 ZensG 2011). Hilfsmerkmale müssen aus Datenschutzerwägungen immer so schnell wie möglich von den Erhebungsdaten getrennt und gelöscht werden. Der maximal mögliche Speicherzeitraum endete beim Zensus 2011 vier Jahre nach dem Berichtszeitpunkt (§ 19 ZensG 2011).<sup>39</sup>

Für die Wissenschaft besteht ein Interesse, Daten aus diesen Beständen temporär oder dauerhaft zu nutzen. Eine aggregierte Liste mit seltenen Vornamen ließe sich z. B. im Rahmen von Genealogien nutzen, die erhobenen Telefonnummern könnten verwendet werden, um Aussagen über die Festnetzerreichbarkeit und damit die Repräsentativität von Telefonumfragen zu erhalten. Eine Liste von Nachnamen oder/und ein Straßennamen- oder Geburtsort-Thesaurus könnten für weitere Erhebungen verwendet werden und damit sowohl die Effizienz des Erhebungsgeschäfts als auch die Datenkonsistenz steigern. Der RatSWD empfiehlt dem Gesetzgeber, die Bereitstellung von Nicht-Erhebungsmerkmalen für wissenschaftliche Zwecke zu prüfen:

**10. Prüfeempfehlung:** Die zuständigen Ministerien könnten eine rechtliche Grundlage dafür schaffen, dass die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder die im Rahmen der Zensusdurchführung erhobenen und in einer abschließenden Liste genannten Variablen für wissenschaftliche Verwendungszwecke gemäß § 16 (6) BStatG verfügbar machen können, auch wenn diese keine Erhebungsmerkmale sind.

<sup>39</sup> Durch die Normenkontrollklage des Landes Berlin wurde durch das Bundesverfassungsgericht der § 19 für 6 Monate ausgesetzt. Es soll damit verhindert werden, dass vor der Klärung des Klagegegenstands Daten gelöscht werden, die zur Aufklärung des Sachverhalts beitragen können.

## Anlage I – Organisatorisches

### Mitglieder der Arbeitsgruppe Zensus

- a. Wissenschaft
  - Prof. Dr. Frauke Kreuter (Universität Mannheim)
  - Prof. Regina T. Riphahn, Ph.D. (Universität Erlangen-Nürnberg, RatSWD)
  - Prof. Dr. Ulrike Rockmann – AG Vorsitzende (DIW Berlin)
  - Prof. Dr. Gert G. Wagner (DIW Berlin, RatSWD)
  - Dr. Heike Wirth (GESIS, RatSWD)
  
- b. Amtliche Statistik
  - Hartmut Bömermann (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg)
  - Stefan Dittrich (Statistisches Bundesamt)
  - Prof. Dr. Manfred Ehling (Statistisches Bundesamt, RatSWD)
  - Heike Habla (Statistisches Bundesamt)
  - Rolf Schmidt (Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen)
  - Gerhard Winck (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein)

Jörg Wernitz (Geschäftsstelle RatSWD)

### Gäste

4.3.2015

- Joachim-Martin Mehlitz (Berliner Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit)

8.6./9.6.2015

- Wolfgang Hannappel (Externe Evaluierung des Zensus 2011 im Auftrag des BMI)
- Michael Haußmann (Statistisches Amt Stuttgart)
- Prof. Dr. Helmut Küchenhoff (STABLAB LMU München)
- Prof. Dr. Rainer Schnell (City University London)
- Stefan Schweinert-Albinus (Statistisches Bundesamt als Geschäftsstelle der externen Evaluierung)

9.9.2015

- Peter Büttgen (Bundesbeauftragte für den Datenschutz und Informationsfreiheit)

7.12.2015

- Peter Krüger (Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten Berlin)
- Bernd Michel (Statistisches Bundesamt)
- Claudia Oellers (Geschäftsstelle RatSWD)
- Arndt Sartorius (Bundesministerium des Innern)

## Literatur

- Berg, A. & Bihler, W.** (4/2014). Das Hochrechnungsverfahren zur Ermittlung der Einwohnerzahl im Zensus 2011. *Wirtschaft und Statistik* 4/2014, Herausgeber Statistisches Bundesamt Wiesbaden, S. 229–236.
- Biemer, P.P. & Lyberg, L.E.** (2003). *Introduction to Survey Quality*. New York, Hoboken: Wiley-Interscience.
- Christensen, B.; Christensen, S.; Hoppe, T. & Spandel, M.** (2015). Everything counts! Warum die kleinen Gemeinden die Gewinner der Zensuserhebung 2011 sind. *Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv*, Band 9, Hefte 3–4, S. 215–232.
- Eckman, St. & Kreuter, F.** (2011). Confirmation Bias in Housing Unit Listing. *Public Opinion Quarterly* 75, Nr. 1: 139–150.
- Eckman, St., Kreuter, F., Kirchner, A., Jaeckle, A., Tourangeau, R. and Presser, S.** (2014). Assessing the Mechanisms of Misreporting to Filter Questions in Surveys. *Public Opinion Quarterly* 78, Nr. 1: 721–733.
- European Union** (2011). Eurostat EU legislation on the 2011 Population and Housing Census – Explanatory Notes. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Fuchs, M.** (2009). (Optimal) governance of research support by „Survey Methodology“ – German Council for Social and Economic Data (RatSWD). Working Paper Nr. 98, July 2009.
- Klink, St. & Bihler, W.** (2015). Wiederholungsbefragung beim Zensus 2011. *Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik*, 2, S. 42–55.
- Küchenhoff, H.** (2014). Gutachten zur Verwaltungsrechtssache Stadt Bremerhaven gegen Freie Hansestadt Bremen. Im Auftrag des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen (4. Kammer), [http://www.stablab.stat.uni-muenchen.de/sites/files/Gutachten\\_Zensus2011.pdf](http://www.stablab.stat.uni-muenchen.de/sites/files/Gutachten_Zensus2011.pdf) [31.3.2016].
- Lenk, M.** (2011). Registerzählung 2011 – Ein Überblick. [http://www.statistik.at/web\\_de/static/registerzaehlung\\_2011\\_-\\_ein\\_ueberblick\\_055280.pdf](http://www.statistik.at/web_de/static/registerzaehlung_2011_-_ein_ueberblick_055280.pdf) [31.3.2016].
- Rendtel, U.** (2015). Warum im Zensus die Ergebnisse der Stichprobenmethode keine Benachteiligung der großen Gemeinden darstellen – eine Detektivarbeit. *Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv*. Band 9, Hefte 3–4, S. 233–249.
- Schnell, R.** (2010). Record Linkage from a Technical Point of View. In: German Data Forum (RatSWD) (ed.): *Building on progress: Expanding the Resarch Infrastructure for the Social, Economic, and Behavioral Sciences* (Vol. 1), Opladen: Budrich UniPress, pp. 531–545.
- Schnell, R.** (2016). *Survey-Interviews. Methoden standardisierter Befragungen*. Springer. Studienskripte zur Soziologie.
- Sozialbeirat** (2015). Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenbericht 2015. <http://www.sozialbeirat.de/files/gutachten-sozialbeirat-2015-.pdf> [31.3.2016].
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder** (2004). Ergebnisse des Zensustests. In: *Wirtschaft und Statistik* 8/2004, S. 813–833, [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/Zensus/Test\\_Ergebnisse.pdf](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/Zensus/Test_Ergebnisse.pdf) [31.3.2016].
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder** (2015). Zensus 2011. Methoden und Verfahren. <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Zensus/ZensusBuLaMethodenVerfahren5121105119004.pdf> [31.3.2016].
- Statistischer Beirat** (2012). Fortentwicklung der amtlichen Statistik – Empfehlungen des Statistischen Beirats 2012, [https://www.destatis.de/DE/UeberUns/LeitungOrganisation/StatistischerBeirat/ServiceVeroeffentlichungen/FortentwicklungNov2012Teil1.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/UeberUns/LeitungOrganisation/StatistischerBeirat/ServiceVeroeffentlichungen/FortentwicklungNov2012Teil1.pdf?__blob=publicationFile) [31.3.2016].
- Statistisches Bundesamt** (2016). Qualitätsbericht Zensus nach § 17 Zensusgesetz 2011 (ZensG 2011). [https://www.zensus2011.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Aufsaeetze\\_Archiv/2016\\_05\\_Zensus2011\\_Qualitaetsbericht.pdf](https://www.zensus2011.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Aufsaeetze_Archiv/2016_05_Zensus2011_Qualitaetsbericht.pdf) [23.5.2016]
- Sozialbeirat** (2015). Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht (2015). <http://www.sozialbeirat.de/files/gutachten-sozialbeirat-2015-.pdf> [31.3.2016].
- Tønder, J.** (2008). The Register-based Statistical System: Preconditions and Processes, International Association for Official Statistics Conference, Shanghai, October 14–18.
- United Nations Economic Commission for Europe** (2006). Conference of European Statisticians Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing. [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/CES\\_2010\\_Census\\_Recommendations\\_English.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/CES_2010_Census_Recommendations_English.pdf) [31.3.2016].
- United Nations Economic Commission for Europe** (2014). *Measuring population and housing – Practices of UNECE countries in the 2010 round of censuses*. New York and Geneva.

## Weiterführende Literatur

- Berg, A. & Bihler, W.** (2014). Der Auswahlplan für die Ziehung der Neuzugänge der Haushaltsstichprobe des Zensus 2011. In: *Wirtschaft und Statistik* 3/2014, Herausgeber Statistisches Bundesamt Wiesbaden, S. 151–154.
- Bihler, W.** (2002). Das Stichprobenverfahren der Testerhebungen für einen registergestützten Zensus. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Diehl, E.-M.** (2012). Methoden der Mehrfachfallprüfung im Zensus 2011. In: *Wirtschaft und Statistik* 06/2012, Herausgeber: Statistisches Bundesamt Wiesbaden, S. 473–484.
- Gauckler, B.** (2011). Die Entwicklung des Fragebogens zur Haushaltebefragung des Zensus 2011. Ausgewählte Ergebnisse des quantitativen Feldpretests. In: *Wirtschaft und Statistik*, 08/2011, Herausgeber: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Gießing, S.; Heinzl, F.; Kleber, B. & Wilke, A.** (2014). Geheimhaltung beim Zensus 2011. In: *Wirtschaft und Statistik* 11/2014, Herausgeber: Statistisches Bundesamt Wiesbaden, S. 641–647.
- Grundwald, S. & Krause, A.** (2014). Umgang mit fehlenden Angaben in der Gebäude- und Wohnungszählung 2011. In: *Wirtschaft und Statistik* 8/14, Herausgeber: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, S. 437–449.
- Hirner, St. & Stiglmayr** (2013). Der Referenzdatenbestand im Zensus 2011. In: *Wirtschaft und Statistik* 1/2013, Herausgeber: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, S. 30–41.
- Jacobi, L.** (2013). Feststellung der Einwohnerzahlen durch den Zensus 2011 und erste Einordnung der Ergebnisse. *Statistik und Informationsmanagement*, 8/2011, S. 144–152.
- Kleber, B.; Maldonado, A.; Scheuregger, D. & Ziprik, K.** (2009). Aufbau des Anschriften- und Gebäuderegisters für den Zensus 2011, In: *Wirtschaft und Statistik* 7/2009, Herausgeber: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, S. 630–640.
- Loss, Ch. & Eisenmenger, D.B.** (2013). Das Verfahren der Berufskodierung im Zensus 2011. In: *Wirtschaft und Statistik* 3/2013, Herausgeber: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, S. 173–184.
- Münnich, R.; Gabler, S.; Ganninger, M.; Burgard J.P. & Kolb, J.-P.** (2012). Stichprobenoptimierung und Schätzung im Zensus 2011. Statistisches Bundesamt, *Statistik und Wissenschaft*, Wiesbaden, Band 21.
- Münnich, R.; Gabler, S.; Ganninger, M.; Burgard J.P. & Kolb, J.-P.** (2013). Validierungsprojekt zum deutschen Zensus 2011 Abschlussbericht. [https://www.zensus2011.de/SiteGlobals/Forms/Archiv/Publikationen/Publikationen\\_Formular.html](https://www.zensus2011.de/SiteGlobals/Forms/Archiv/Publikationen/Publikationen_Formular.html) [31.3.2016].
- Schöneich, C.** (2012). Der Straßenthesaurus im Zensus 2011. In: *Wirtschaft und Statistik* 11/2012, Herausgeber: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, S. 957–963.
- Schwarz, Th.** (2011). Nutzen des Zensus 2011 für die Kommunen. *Statistik und Informationsmanagement*, 8/2011, S. 273–295.
- Sedmíhradský, D.; Eisenmenger, M. & Burmeister, F.** (2012). Erhebung, Aufbereitung und Zusammenführung der Erwerbsregisterdaten im Zensus 2011. In: *Wirtschaft und Statistik* 12/2012, Herausgeber: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, S. 1052–1064.
- Statistisches Bundesamt** (2010). Haushaltebefragung beim Zensus 2011. Erläuterungen zum Stichprobenverfahren. Herausgeber: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder** (2011). Das registergestützte Verfahren beim Zensus 2011. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- United Nations Economic and Social Council** (2010). Economic Commission for Europe. Main results of the UNECE-UNSD survey on the 2010–2011 round of censuses in the UNECE region. ECE/CES/GE.41/2010/SP.1
- Verband Deutscher Städtestatistiker – VDSt** (2013). Abschluss des Zensus 2011 und Erfahrungen der Städte bei der Durchführung. *Stadtforschung und Statistik*. Stuttgart.
- Ziprik, K.** (2012). Qualitätsaspekte des Anschriften- und Gebäuderegisters im Zensus 2011. In: *Wirtschaft und Statistik* 11/2012, Herausgeber: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, S. 947–956.



## Impressum

**Herausgeber:**

Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD)  
Chausseestraße 111  
10115 Berlin  
office@ratswd.de  
www.ratswd.de

**Redaktion:**

Prof. Dr. Ulrike Rockmann, Jörg Wernitz, Petra Holthöfer

**Gestaltung/Satz:**

Markus Weiß

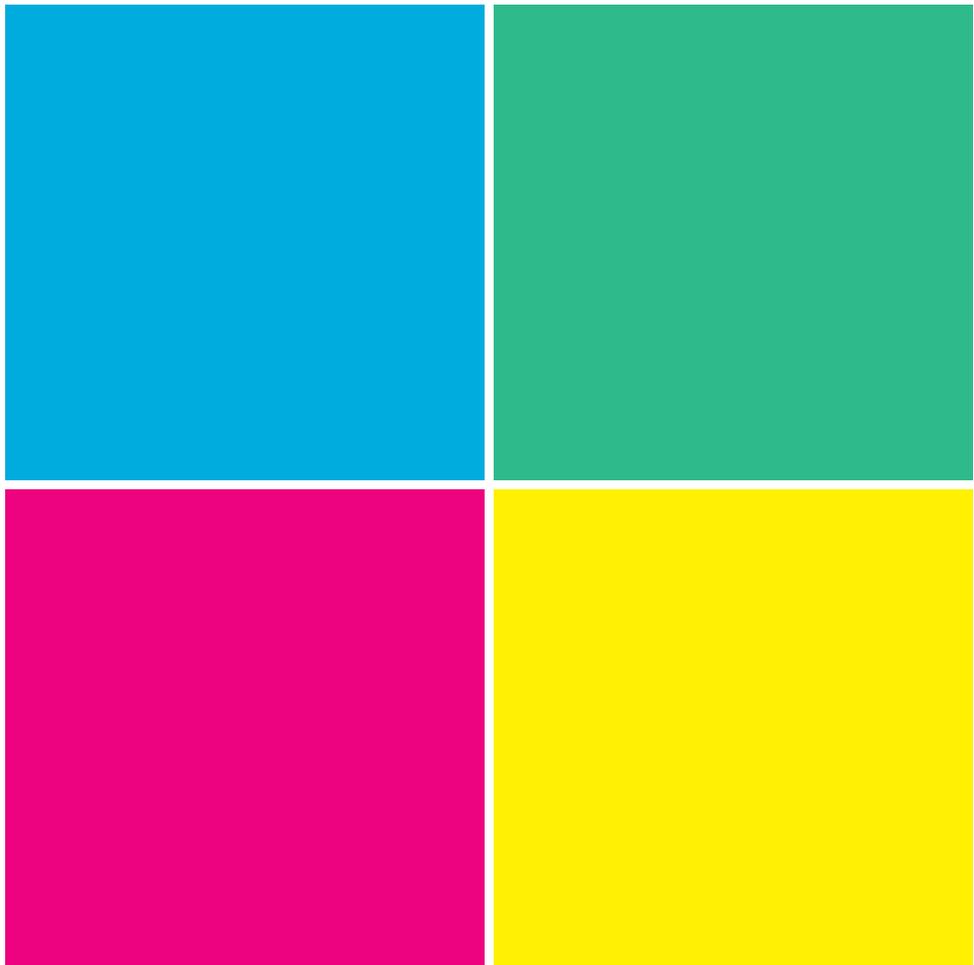
Berlin, April 2016

**RatSWD Output:**

Die RatSWD Output Series dokumentiert die Arbeit des RatSWD in seiner 5. Berufungsperiode (2014–2017). In ihr werden seine Stellungnahmen und Empfehlungen veröffentlicht und auf diesem Weg einer breiten Leserschaft zugänglich gemacht.

Das diesem Bericht zugrundeliegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung unter dem Förderkennzeichen 01UW1402 gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt, sofern nicht anders ausgewiesen, beim RatSWD.

doi: 10.17620/02671.8



[www.ratswd.de](http://www.ratswd.de)