



Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Wer, wo, wie viele? – Bevölkerung in Deutschland 2030

Datenreport

| Verlag BertelsmannStiftung

Wer, wo, wie viele? – Bevölkerung in Deutschland 2030

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Wer, wo, wie viele? – Bevölkerung in Deutschland 2030

Datenreport

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Wir verwenden in dieser Publikation keine durchgängig geschlechtergerechte Sprache. Mit »Bürger«, »Einwohner« etc. sind immer Männer und Frauen gemeint.

© E-Book-Ausgabe 2015

© 2015 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich: Carsten Große Starmann, Hannah Amsbeck

Lektorat: team 4media@event, München

Herstellung: Christiane Raffel

Umschlaggestaltung: Elisabeth Menke

Umschlagabbildung: Valeska Achenbach

Satz und Druck: Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld

ISBN 978-3-86793-576-0 (Print)

ISBN 978-3-86793-705-4 (E-Book PDF)

www.bertelsmann-stiftung.de/verlag

Inhalt

Vorwort	7
Neue Bevölkerungsvorausberechnung zeigt weiterhin große Heterogenität der kommunalen Entwicklungen	9
Der Zensus 2011 – Hintergrund und Ergebnisse	13
Außenwanderungen Deutschlands – Anmerkungen zur bisherigen und zur zukünftigen Entwicklung	19
Veränderungen gegenüber den bisherigen Bevölkerungsvorausberechnungen im Wegweiser Kommune	32
Ergebnisse für Deutschland im Überblick	38
Baden-Württemberg	48
Bayern	58
Brandenburg	70
Hessen	78
Mecklenburg-Vorpommern	86
Niedersachsen	94
Nordrhein-Westfalen	104
Rheinland-Pfalz	114
Saarland	122
Sachsen	130
Sachsen-Anhalt	138
Schleswig-Holstein	146
Thüringen	154
Stadtstaaten	162
Zur Methodik der aktualisierten Bevölkerungsvorausberechnungen für den Wegweiser Kommune	173
Indikatorenerläuterungen	181
Zusammenfassung	182
Abstract	183

Vorwort

Der demographische Wandel begleitet uns auf Schritt und Tritt. Dabei galt noch bis vor Kurzem der Satz: Wir werden »weniger, älter und bunter«.

Dank einer unerwartet hohen Zuwanderung schrumpft die Bevölkerung in Deutschland jedoch weit weniger stark als bisher prognostiziert: Die Zahl der Einwohner wird bis 2030 voraussichtlich nur um ca. 0,7 Prozent abnehmen.

Diese Entwicklung spürt man jedoch keineswegs überall. Während in einigen Kommunen die Zahl der Bürger zunimmt, sehen sich andere Kommunen weiterhin mit schrumpfenden Bevölkerungszahlen konfrontiert. Kommunen müssen somit sehr unterschiedliche Antworten auf die Herausforderungen des demographischen Wandels finden.

Aufgrund dieser Unterschiedlichkeit sind verlässliche Planungsdaten für Kommunen sehr wichtig. Ob Kitas erweitert, Schulen geschlossen oder Altersheime gebaut werden sollten: Die Grundlage für derartige Entscheidungen sollten valide Daten zur kommunalen Bevölkerungsentwicklung bilden.

Für alle Kommunen mit mehr als 5.000 Einwohnern und für alle Landkreise in Deutschland stellt unser Internetportal Wegweiser Kommune zahlreiche sozioökonomische Daten bereit.

Einzigartig ist unsere kommunale Bevölkerungsvorausberechnung bis 2030. Die neu aufgelegte Berechnung berücksichtigt dabei aktuellere Daten: sowohl die neuen Zensusergebnisse als auch den gestiegenen Außenwanderungssaldo.

Und wir sehen einmal mehr: Der Durchschnitt gilt nirgends. Die Bevölkerung entwickelt sich je nach Region deutlich unterschiedlich. Hamburg beispielsweise wächst um 10,3 Prozent, während Sachsen-Anhalt um 13,6 Prozent schrumpft. Auf Gemeindeebene ist diese Spannbreite noch wesentlich deutlicher. Die Schülerzahlen der Altersgruppe zwischen 10 bis 15 Jahren in

Sachsen werden von 2012 bis 2030 um gut 12 Prozent ansteigen. Im Saarland schrumpfen sie dagegen um 17 Prozent.

Und auch die Alterung der Bevölkerung nimmt weiter zu. 2012 war die Hälfte der Menschen in Deutschland älter als 45,3 Jahre. 2030 wird dieser Wert, das sogenannte »Medianalter«, bei 48,1 Jahren liegen. Aber auch hier ist die Streuung groß: In Berlin wird es bei 42,8 Jahren, in Brandenburg und Sachsen-Anhalt bei 53 Jahren liegen.

Der Wegweiser Kommune hilft mit aktuellen Daten, die sehr unterschiedlichen Herausforderungen des demographischen Wandels vor Ort zu meistern.

*Dr. Brigitte Mohn
Mitglied des Vorstands
der Bertelsmann Stiftung*

*Dr. Kirsten Witte
Director Programm
»LebensWerte Kommune«
Bertelsmann Stiftung*

Neue Bevölkerungsvorausberechnung zeigt weiterhin große Heterogenität der kommunalen Entwicklungen

Carsten Große Starmann, Petra Klug

Warum eine aktualisierte Vorausberechnung?

Demographische Entwicklungen sind wichtige Treiber für kommunale Veränderungsprozesse. Vor diesem Hintergrund stellt die Bertelsmann Stiftung im Internetportal Wegweiser Kommune regelmäßig kleinräumige, bundesweite Bevölkerungsvorausberechnungen für Städte, Gemeinden und Kreise zur Verfügung. Sie sind ein wichtiger Baustein unserer Arbeit für kommunale Zielgruppen und ermöglichen Transparenz über die aktuelle und zukünftige Zusammensetzung der Bevölkerung in unseren Städten und Gemeinden.

Die letzte bundesweite Vorausberechnung im Wegweiser Kommune wurde 2011 mit einem Prognosehorizont bis zum Jahr 2030 veröffentlicht. Bis zur Berechnung der nun veröffentlichten Aktualisierung hat es zwei wichtige Entwicklungen gegeben, die in die Neuberechnung eingeflossen sind: Zum einen hat es in Deutschland eine starke Veränderung der internationalen Wanderungsbewegungen gegeben. Infolge der Finanzkrise im Jahr 2007 und einer erhöhten Flüchtlingsmigration aus Vorderasien ist ab den Jahren 2009/2010 die Zuwanderung nach Deutschland stark angestiegen. Ab 2010 gab es einen deutlich positiven Außenwanderungssaldo als in den Vorjahren (vgl. dazu die ausführlichen Ausführungen von E.-Jürgen Flöthmann). Dieser positive Außenwanderungssaldo bewegt sich noch immer auf vergleichsweise hohem Niveau und fließt auch im Hinblick auf die der Vorausberechnung zugrunde liegenden Annahmen in die Aktualisierung ein. Zum anderen ergeben sich auch durch den Zensus 2011 (statistische) Verschiebungen in der Bevölkerungszahl der Städte und Gemeinden in Deutschland und damit verändern sich auch die Basisdaten, die einer Vorausberechnung zugrunde liegen (vgl. dazu die ausführlichen Ausführungen von Hannah Amsbeck im nachfolgenden Kapitel). Zum Zeitpunkt der Erstellung der Berechnungen für diese Studie standen noch keine endgültigen Zensusdaten für jedes einzelne Altersjahr auf der Gemeindeebene zur Verfügung. Gleichwohl lassen sich die durch den Zensus bedingten statistischen Veränderungen für jede Kommune methodisch abgesichert in die Vorausberechnung einbeziehen.

Diese zum Teil massive Veränderung der Basisdaten in den Kommunen macht es notwendig, die bisherige Vorausberechnung zunächst bis zum Jahr 2030 aufgrund der genannten Entwicklungen und Erkenntnisse bezogen auf Wanderungsbewegungen und Zensus zu aktualisieren, ohne den Prognosehorizont auszuweiten. Dabei sind die zugrunde liegenden Basisjahre, die die vorgenannten Entwicklungen dann auch faktisch abbilden, auf der Zeitachse nach vorne geschoben worden: Lagen der bisherigen Vorausberechnung die Basisjahre 2004 bis 2009 zugrunde, so sind es jetzt die Basisjahre 2008 bis 2012. Mit der aktualisierten Vorausberechnung gewinnen die demographischen Daten für die kommunale Ebene somit stark an Aktualität.

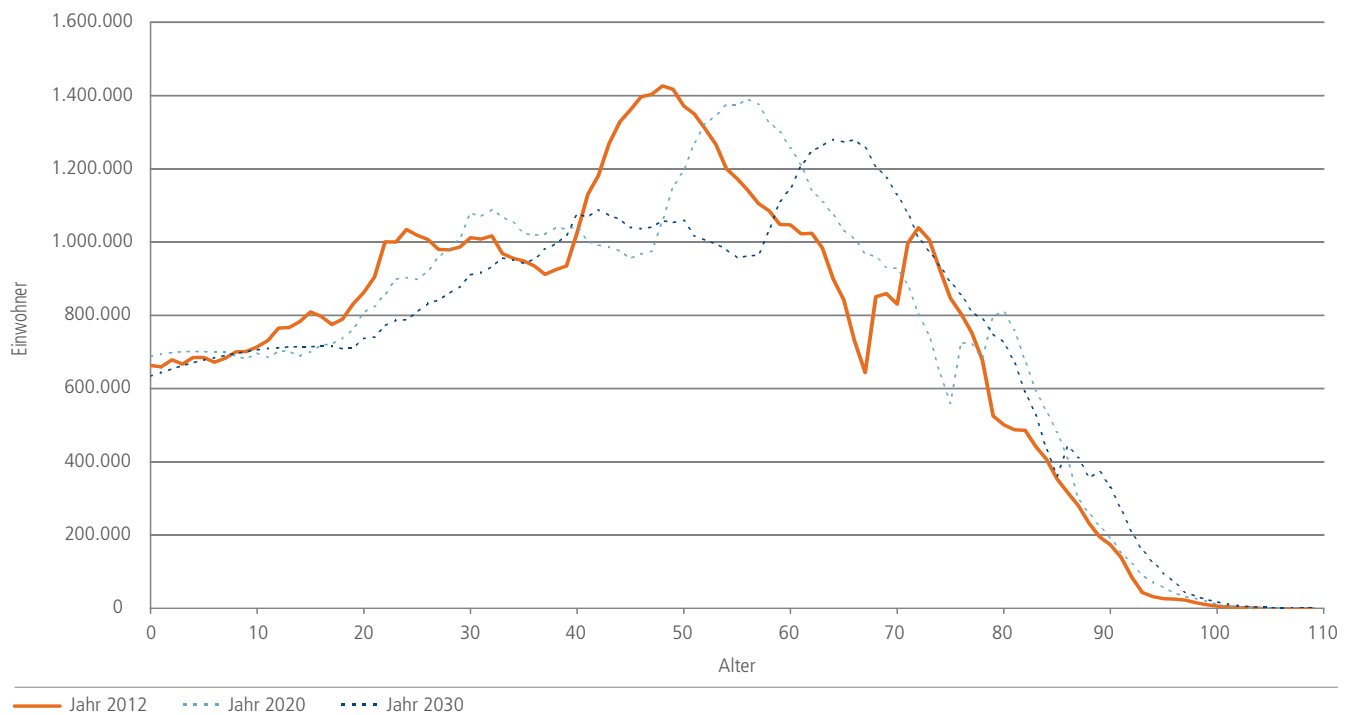
Zusätzlich konnte auch im Bereich der sogenannten Sterbefallfaktoren, die im Kontext der kommunenspezifischen Daten aus den Basisjahren ebenfalls eine wichtige Einflussgröße für Vorausberechnungen darstellen, eine weitere qualitative Verbesserung der vorausgerechneten Ergebnisse erzielt werden (vgl. dazu auch zur Methodik der aktualisierten Bevölkerungsvorausberechnungen für den Wegweiser Kommune am Ende des Buches).

Bereits jetzt sei angekündigt, dass in 2016 eine neue bundesweite Vorausberechnung im Wegweiser Kommune vorliegen wird, die dann auch eine Ausweitung des Prognosehorizontes auf das Jahr 2035 beinhaltet. Die bereits heute beschreibbaren Trends werden sich voraussichtlich nicht grundlegend verändern. Jedoch wird mit den dann noch sehr viel kleinteiligeren Daten aus dem Zensus 2011 bezogen auf die einzelnen Altersjahre der Bevölkerung in den Kommunen eine noch genauere und dann auch langfristige Vorausberechnung demographischer Entwicklungen auf kommunaler Ebene valide möglich sein.

Welche Kritik gibt es an Bevölkerungsvorausberechnungen?

Einige Aspekte sollen hier kurz angesprochen werden: Ein Grund für Kritik ist die Ansicht, dass Entwicklungen nicht auf Jahre im Voraus hin absehbar berechenbar sind. Für die meisten der demographischen Einflussfaktoren stimmt das nur bedingt,

Abbildung 1: »Demographisches Uhrwerk«



da die demographische Struktur einer Bevölkerung – auch im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen – zu einem großen Teil bereits in der heutigen Altersstruktur einer Bevölkerung angelegt ist. Zwar steigt die Lebenserwartung über die Jahre leicht, ebenso wie das Alter der Frau bei der Geburt des ersten Kindes, die Geburtenrate von 1,4 Kindern pro Frau ist jedoch seit mehreren Jahrzehnten konstant. Beides, Geburtenverhalten und Sterbehäufigkeiten, entwickeln sich insgesamt dennoch relativ stabil und können solide in die Zukunft fortgeschrieben werden.

Diese Fortschreibung ist bei den Wanderungen als wichtiger Einflussgröße auf die Bevölkerungsentwicklung deutlich schwieriger. Hier schlagen Sondereffekte wie die Auswirkungen der Finanzkrise 2007 oder der gestiegenen Flüchtlingsmigration aus Vorderasien stark durch und verändern z. B. die Zuwanderung nach Deutschland über Jahre hin stark. Das führt dazu, dass Deutschland in den kommenden 15 Jahren weniger stark schrumpfen wird als noch 2011 vorausberechnet. Und auch die Alterung der Gesellschaft schwächt sich durch die eher jüngeren Zuwanderer regional unterschiedlich ab. Gleichwohl bleiben die Entwicklungen sehr heterogen, da sich Zuwanderung nicht gleichmäßig in die Städte, Gemeinden und Regionen Deutsch-

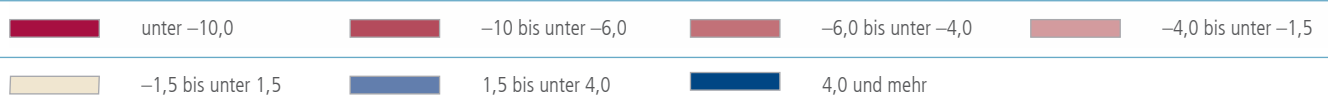
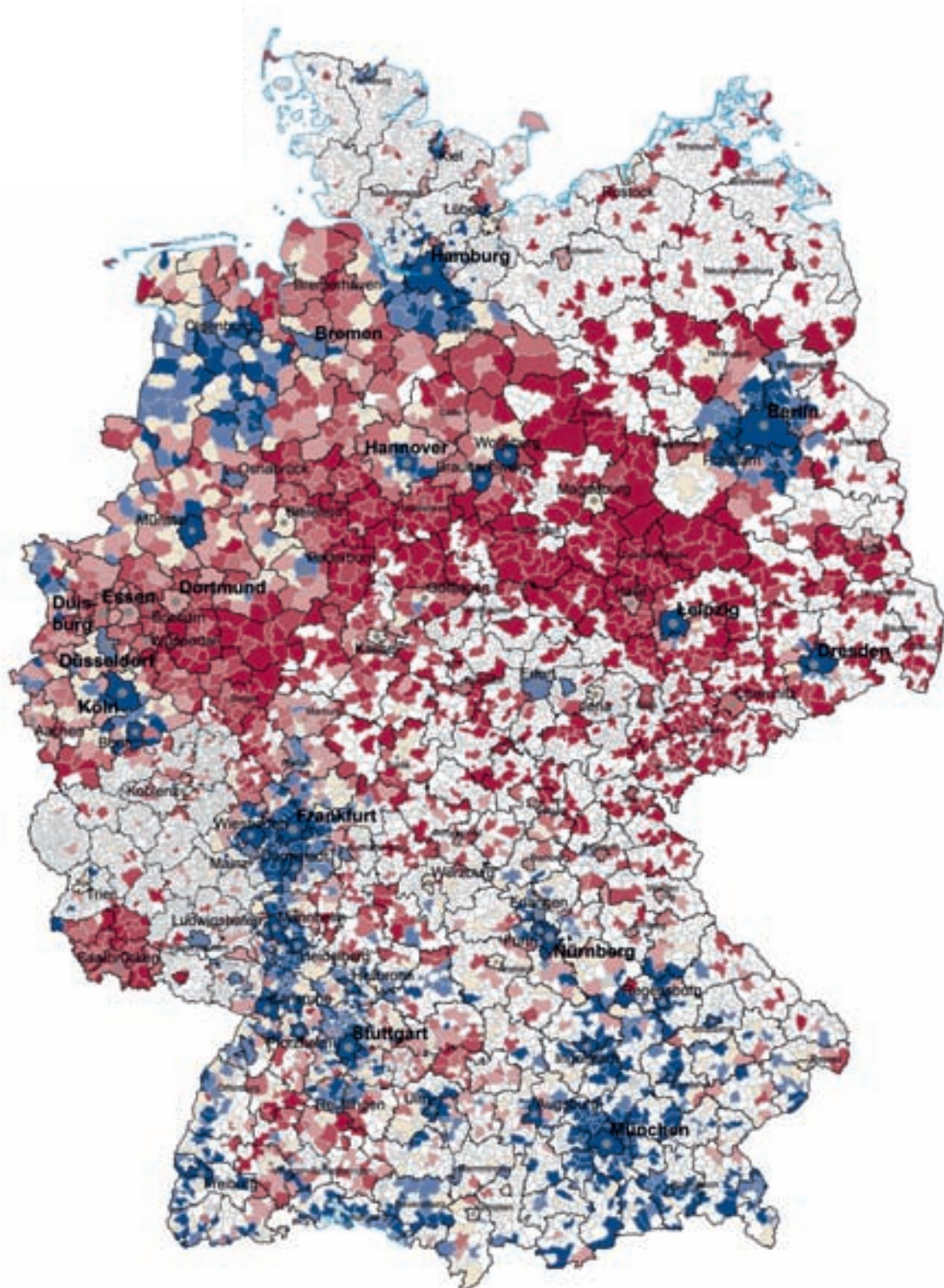
lands verteilt, sondern entlang absehbarer Wanderungsmuster. Diese können auf Grundlage der Entwicklungen in der Vergangenheit regional und kommunenspezifisch bestimmt werden.

Auch die zunehmende Alterung der Gesellschaft – mit ihren Folgen für das Zusammenleben, die Arbeitsmärkte und die sozialen Sicherungssysteme – lässt sich relativ solide für die kommenden 10, 15 oder 20 Jahre fortschreiben. Abbildung 1¹ zeigt deutlich am Beispiel der sogenannten »Baby-Boomer«, der 1955 bis 1969 Geborenen, wann und in welchem Umfang diese Bevölkerungsgruppe in Rente gehen wird, ebenso wie die Gruppe der Hochbetagten wachsen und ein erhöhter Unterstützungs- und Pflegebedarf entstehen wird.

Aber auch mit Blick auf die anderen Altersgruppen wird deutlich, wie stark die zukünftige Zusammensetzung der Bevölkerung bereits heute angelegt ist: beim Vergleich des jüngeren und älteren Erwerbspersonenpotenzials, beim Blick auf die nachwachsenden Generationen in Kita, Schule, Ausbildung oder Hochschule.

¹ Den meisten Abbildungen liegen Daten des Wegweisers Kommune zugrunde, anderweitige Quellen werden jeweils gesondert angegeben.

Bevölkerungsentwicklung 2012–2030 auf Gemeindeebene (in Prozent)



Warum sind (aktualisierte) Vorausberechnungen wichtig?

Trotz gewisser Unwägbarkeiten sind Bevölkerungsvorausberechnungen daher ein wichtiges Instrument kommunaler Planung und Steuerung. Und sie tragen durch die Transparenz kommunaler Entwicklungen zur Versachlichung und Ausrichtung – oft schwieriger – politischer Diskussionen bei. Ihre Bedeutung liegt dabei vor allem darin, Trends abzubilden – die letzte Stelle hinter dem Komma einer Kennzahl oder die absolute Größe einer Altersgruppe bis auf eine Person genau sind nicht entscheidend. Ihre Berechtigung erhalten demographische Vorausberechnungen dadurch, dass sie absehbare Trends und vor allem die regional sehr heterogenen Entwicklungen für Kommunen aufzeigen und visualisierbar machen. Mit Daten ist es möglich, diese Entwicklungen kleinräumig zu analysieren, um in der Folge die Auswirkungen der Veränderungen – Wachstum, Schrumpfung, Alterung, Zuwanderung etc. – kommunal zu gestalten.

Vor diesem Hintergrund war es uns besonders wichtig, die zuvor beschriebenen Sondereffekte, die das Ergebnis von Bevölkerungsvorausberechnungen verändern, in eine aktualisierte Version einfließen zu lassen und die neuen Ergebnisse bei gleichbleibendem Prognosehorizont zur Verfügung zu stellen. Sie sind gleichermaßen Grundlage für die Reflexion und Antizipation von Entwicklungen in den Kommunen und Ausgangspunkt für die Bildung von Zeitreihen, wenn 2016 eine fortgeschriebene Vorausberechnung bis 2035 bereitsteht.

Was bietet der Wegweiser Kommune?

Der Wegweiser Kommune bietet allen Kommunen mit mehr als 5.000 Einwohnern frei zugänglich mehr als 70 demographische Indikatoren als Grundlage für die beschriebenen Analysen an. Diese können ergänzt werden um verschiedene sozioökonomische Daten, die jährlich aktualisiert werden und in Zeitreihen vorliegen.

Die Karte auf Basis der beschriebenen Bevölkerungsvorausberechnung stellt im Überblick dar, welche demographischen Entwicklungen die Gemeinden bis 2030 nehmen werden. In dieser Publikation werden die demographischen Daten nur auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte dargestellt. Unter www.wegweiser-kommune.de können alle demographischen Indikatoren auch für die kleinräumigere Gemeindeebene abgerufen werden. So kann für jede Gemeinde in der genannten

Größenordnung die demographische Entwicklung spezifisch anhand verschiedener Faktoren wie der Geburtenentwicklung oder Wanderungen analysiert werden.

Die demographische Entwicklung wird im Wegweiser Kommune aber nicht nur kleinräumig dargestellt, sondern wurde für jede Kommune entlang von zehn funktionalen Altersgruppen gerechnet, die für die Ausrichtung der kommunalen Arbeit von besonderer Bedeutung sind. Sie reichen von Altersgruppen, die für Betreuungseinrichtungen wie Kindertagesstätten relevant sind, über potenzielle Schülerzahlen und das Erwerbspersonenpotenzial bis hin zu den Hochbetagten.

0–2 Jahre:	Betreuung unter 3-Jähriger
3–5 Jahre:	Kindergartenbetreuung über 3-Jähriger
6–9 Jahre:	Primarstufe
10–15 Jahre:	Sekundarstufe I
16–18 Jahre:	Sekundarstufe II
19–24 Jahre:	Berufliche und Hochschulausbildung
25–44 Jahre:	Jüngere potenziell Erwerbstätige
45–64 Jahre:	Ältere potenziell Erwerbstätige
65–79 Jahre:	Jüngere Rentner mit geringem Pflegebedarf
über 80 Jahre:	Hochbetagte mit höherem Pflegebedarf

Ergänzt werden die Datenangebote im Wegweiser durch eine demographische Typisierung, Handlungsempfehlungen und Studien sowie gute Praxisbeispiele.

Wir möchten die Leser dieser Publikation anregen, sich mit den demographischen Veränderungen in ihren Regionen auseinanderzusetzen. Hier erhalten sie einen Überblick zu allen Bundesländern, ihren Kreisen und kreisfreien Städte. Nutzen Sie für vertiefende Analysen und weitere Informationen auf der kleinteiligeren Gemeindeebene gerne unser Portal www.wegweiser-kommune.de

Der Zensus 2011 – Hintergrund und Ergebnisse

Hannah Amsbeck

Gründe für eine neue Volkszählung

Am 9. Mai 2011 fand eine neue Volkszählung statt. Mithilfe von Volkszählungen wird unter anderem ermittelt, wie viele Einwohner in einem Staat leben. Einwohnerzahlen wiederum sind wichtig für politische und wirtschaftliche Entscheidungen. Die bis dahin geltenden amtlichen Einwohnerzahlen stammten aus der Bevölkerungsfortschreibung der letzten Volkszählungen. In der BRD fand die letzte Volkszählung 1987 statt, in der DDR 1981. Bei Bevölkerungsfortschreibungen der amtlichen Statistik werden die vorhandenen Daten mit den Informationen aus den Standesämtern zu Geburten und Sterbefällen und jenen von den Meldebehörden zu Zu- und Fortzügen abgeglichen. Fehler bei Bevölkerungsfortschreibungen können entstehen, wenn beispielsweise Personen ihrer Meldepflicht nicht nachkommen, oder im statistischen Bearbeitungsprozess der Daten (Statistisches Bundesamt 2009). Auch aus diesem Grund ist es angeraten, alle zehn Jahre eine Volkszählung durchzuführen (Statistische Ämter 2015a).

Des Weiteren sprachen auch Wanderungsbewegungen, die beispielsweise mit dem Mauerfall und der Osterweiterung der Europäischen Union einhergingen, für die Durchführung einer neuen Volkszählung. Zudem war die Lebenserwartung der deutschen Bevölkerung gestiegen (Statistische Ämter 2015b).

Für Politik und Wirtschaft ist die Einwohnerzahl bei vielen Entscheidungen grundlegend. Auf Basis der Einwohnerzahl werden die Finanzausgleiche zwischen den Bundesländern und zwischen den Bundesländern und den Gemeinden durchgeführt. Ebenso verwendet die EU bei ihrer Struktur- und Regionalpolitik die Einwohnerzahlen ihrer Mitgliedstaaten. Die Festlegung der Wahlkreise beruht auf den Einwohnerzahlen und auch für die kommunale Infrastruktur, wie z. B. die Planung von Schulen, Krankenhäusern und Altersheimen, sind die Bevölkerungszahlen wichtig. Eingang finden die Einwohnerzahlen ebenfalls in die Berechnung von wirtschaftlichen Kennzahlen, wie beispielsweise dem privaten Verbrauch je Einwohner (Statistische Ämter 2015b). Die Einwohnerzahl bildet für rund 50 Rechtsvorschriften die Grundlage (Fürnrohr 2008). Für die Wissenschaft war der Zensus unter anderem wichtig, weil der Mikrozensus durch den

Zensus eine neue Grundlage erhält. Des Weiteren können die Ergebnisse des Zensus als Grundlage für die Auswahl von Stichproben und die Hochrechnung von Stichprobenergebnissen verwendet werden (Hin 2006). Und letztlich war die Durchführung des Zensus 2011 keine freiwillige Leistung der BRD, sondern verpflichtend von der EU angeordnet: Mit der Erhebung und Übermittlung der Daten an das Statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat) erfüllt Deutschland seine Berichtspflicht gegenüber der EU (Deutscher Bundestag 2009).

Volkszählungen von 1871 bis 2011

1871 fand die erste gesamtdeutsche Volkszählung statt. Abgesehen vom Zensus 2011 wurde das letzte Mal 1946 die Bevölkerung in der gesamten Bundesrepublik gezählt. Während in der DDR der Bevölkerungsstand viermal in der Zeit von 1950 bis 1981 erhoben wurde, fanden in der BRD in diesem Zeitraum nur 1961 und 1970 Zählungen statt. Für 1981 war zwar auch in der BRD eine Volkszählung vorgesehen, da aber Bund und Länder sich bei der Übernahme der Kosten nicht einigen konnten, wurde sie um zwei Jahre verschoben (Statistische Ämter 2015c). 1983 aber wollten sich viele der Bürger nicht zählen lassen und es formierte sich eine starke Boykottbewegung gegen die Volkszählung. Bis zum März 1983 entstanden rund 400 Initiativen gegen die Volkszählung (Hubert 1983). Es kam zu einer Verfassungsbeschwerde, die in dem Volkszählungsurteil vom 15. Dezember 1983 mündete, einem Meilenstein im Datenschutz. Die Volkszählung wurde um weitere vier Jahre verschoben, dieses Mal auf das Jahr 1987 (Kühnel 1993). Auch angesichts dieser Erfahrungen lehnten in den 1990er-Jahren die Bundesregierungen sowohl unter Helmut Kohl als auch unter Gerhard Schröder es ab, Volkszählungen durchzuführen. Als Begründung wurden Kosten- und Akzeptanzprobleme genannt (Hin 2006).

Im Jahr 2001 sollte die Bevölkerung in der gesamten EU gezählt werden. Auf Drängen Deutschlands sah die EU aber von einer rechtsverbindlichen Verordnung ab und erließ stattdessen im November 1997 die unverbindlichen »Leitlinien für das gemeinschaftliche Programm der Volks- und Wohnungszählun-

gen«. Somit konnte Deutschland 2001 ersatzweise Daten aus anderen Statistiken an Eurostat liefern. Doch Deutschland war das einzige Land der EU, welches nicht an dem gemeinschaftsweiten Zensus teilgenommen hat (Eppmann 2004 und Heinzel 2006).

In Deutschland wurde 1996 von der Bundesregierung beschlossen, keine herkömmliche Volkszählung mehr durchzuführen. Die amtliche Statistik wurde beauftragt, ein anderes Verfahren der Volkszählung zu finden, das weniger kostet und die Bürger geringer belastet. 1998 erschien ein Bericht von den Leitern der Statistischen Ämter, in dem ein registergestützter Zensus als möglich erachtet wurde. 2001 bis 2003 wurde ein solches registergestütztes Verfahren im Rahmen des »Zensustests« von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder geprüft. Auf dem Prüfstand standen die Qualität der zu verwendenden Register, mögliche Verfahren und die Validität der letztendlich erhaltenen Daten. 2004 befürworteten die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder diesen Methodenwechsel: Verzicht auf eine Vollerhebung zugunsten eines registergestützten Zensus.

Die neue Methode des Zensus 2011

In Deutschland sollte somit 2011 erstmalig eine Mischform die bisherige Vollerhebung ersetzen. Im Gegensatz zur bisher praktizierten direkten Befragung der Gesamtbevölkerung sollte nun eine Kombination aus einem registergestützten Zensus und einer direkten Befragung eines Teils der Bevölkerung (Stichprobe) zum Einsatz kommen (Statistisches Bundesamt 2009). Bei der Vollerhebung wurde die gesamte Bevölkerung persönlich oder schriftlich befragt. Die Qualität der Ergebnisse war gut und wies eine tiefe fachliche und räumliche Gliederung auf (Statistische Ämter 2011). Der registergestützte Zensus verdankt seinen Namen den Verwaltungsregistern, die bei dieser Erhebungsmethode gezielt ausgewertet werden. Genutzt wurden die Daten der Melderegister, der Bundesagentur für Arbeit, der Besoldungs- und Versorgungsstellen der öffentlichen Arbeitgeber sowie ein Adress- und Gebäuderegister, das im Zusammenhang mit der Gebäude- und Wohnungszählung eingerichtet wurde. Diese Gebäude- und Wohnungszählung war ein weiterer wichtiger Bestandteil des Zensus 2011. Zudem wurde eine Stichprobe zur Sicherung der Datenqualität und zur Erhebung weiterer, z.B. erwerbs- und bildungsstatistischer Merkmale, gezogen. Darüber hinaus fand eine Erhebung von Daten in sogenannten Sonderge-

bäuden, beispielsweise Studentenwohnheimen, statt (Deutscher Bundestag 2009).

Registergestützter Zensus wurden bisher vor allem in Skandinavien durchgeführt. Andere Länder in Europa wenden andere Verfahren an: Traditionelle Volkszählungen finden z.B. in Griechenland, Italien und Portugal statt, Mischformen beispielsweise in Spanien, Polen und den Niederlanden und Frankreich ergänzt das Methodenspektrum mit einem rollierenden Zensus, der in dieser Art einmalig in der EU ist (Statistische Ämter 2015d).

Die politisch-rechtliche Umsetzung des Zensus 2011

Der Zensus 2011 ist eine komplexe Thematik, in die an dieser Stelle nur eine kleine Einführung gegeben werden kann. Schon während der Vorbereitung des Zensus traten viele Probleme auf, die es zu lösen galt – beginnend mit der grundsätzlichen Frage des Methodenwechsels, für den es sowohl Fürsprecher als auch Gegner gab. Weiter ging es über Diskussionen zum Stichprobendesign und -umfang wie auch zur Erhebungsart in den Sonderbereichen zu Fragen der Kostenübernahme und weiterer Erhebungsmerkmale bis hin zu kleineren Auseinandersetzungen über die Definition des Wohnungshaushalts oder der Auskunftspflicht. Bei allen Problemen galt es, verschiedene Interessen miteinander in Einklang zu bringen. Dabei konkurrierten sowohl der Bundesrat und der Bundestag als auch das Statistische Bundesamt und die Statistischen Ämter der Länder über die »richtige« Auslegung der verschiedenen Ansätze zur Problemlösung. Die Kommunen meldeten sich genauso zu Wort wie Kirchenvertreter; auch Datenschützer und Wissenschaftler wurden in die Beratung einbezogen.

Am 11. November 2005 wurde im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien SPD und CDU/CSU die Teilnahme am EU-weiten Zensus festgehalten. Mit dem »Gesetz zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus einschließlich einer GWZ 2011« (Zensusvorbereitungsgesetz 2011), das am 13. Dezember 2007 in Kraft trat, und dem am 16. Juli 2009 in Kraft getretenen »Gesetz zur Anordnung des Zensus 2011 sowie zur Änderung von Statistikgesetzen« (Zensusgesetz 2011) wurden auf deutscher Ebene die gesetzlichen Grundlagen für die Durchführung des Zensus 2011 gelegt.

Auf EU-Ebene trat die Verordnung über Volks- und Wohnungszählungen am 2. September 2008 in Kraft. Die Mitgliedstaaten der EU wurden damit verpflichtet, Zensusdaten im Jahr

2011 zu erheben und an Eurostat zu liefern. Mit dieser Verordnung wurde auch geregelt, welche Daten zu sammeln waren. Ziel war es, diese Merkmale für alle EU-Länder einheitlich zu erheben (Statistische Ämter 2015a). Jeder Mitgliedstaat konnte diesen »Merkmalskatalog« nach Belieben um weitere Merkmale ergänzen. Die Mitgliedstaaten konnten auch selbst über die der Erhebung zugrunde liegenden Datenquellen und Methoden entscheiden. Die Ergebnisse der Volkszählung sollten 24 Monate nach dem Erhebungsstichtag (9. Mai 2011) an Eurostat geliefert werden.

Laut EU-Vorgabe mussten Merkmale der folgenden Bereiche bei der Volkszählung 2011 abgefragt werden: bevölkerungsstatistische Merkmale, haushalts- und familienbezogene sowie erwerbsstatistische/ökonomische Variablen, aber auch bildungsstatistische sowie gebäude- und wohnungsstatistische Variablen.

Die Bundesregierung hatte es abgelehnt, weitere Merkmale als die vorgeschriebenen zu erheben. Die Kommission zur wissenschaftlichen Beratung der amtlichen Statistik und der Bundesregierung zum Zensus 2011 (Zensuskommission) beispielsweise hatte vorgeschlagen, zusätzlich die Merkmale Bildungsbeteiligung, Migrationshintergrund, Zahl der geborenen Kinder je Frau, überwiegend im Haushalt gesprochene Sprache, Pendlerbeziehung zwischen Wohnung und Arbeitsort sowie telefonische Erreichbarkeit mit abzufragen (Zensusgesetz 2011).

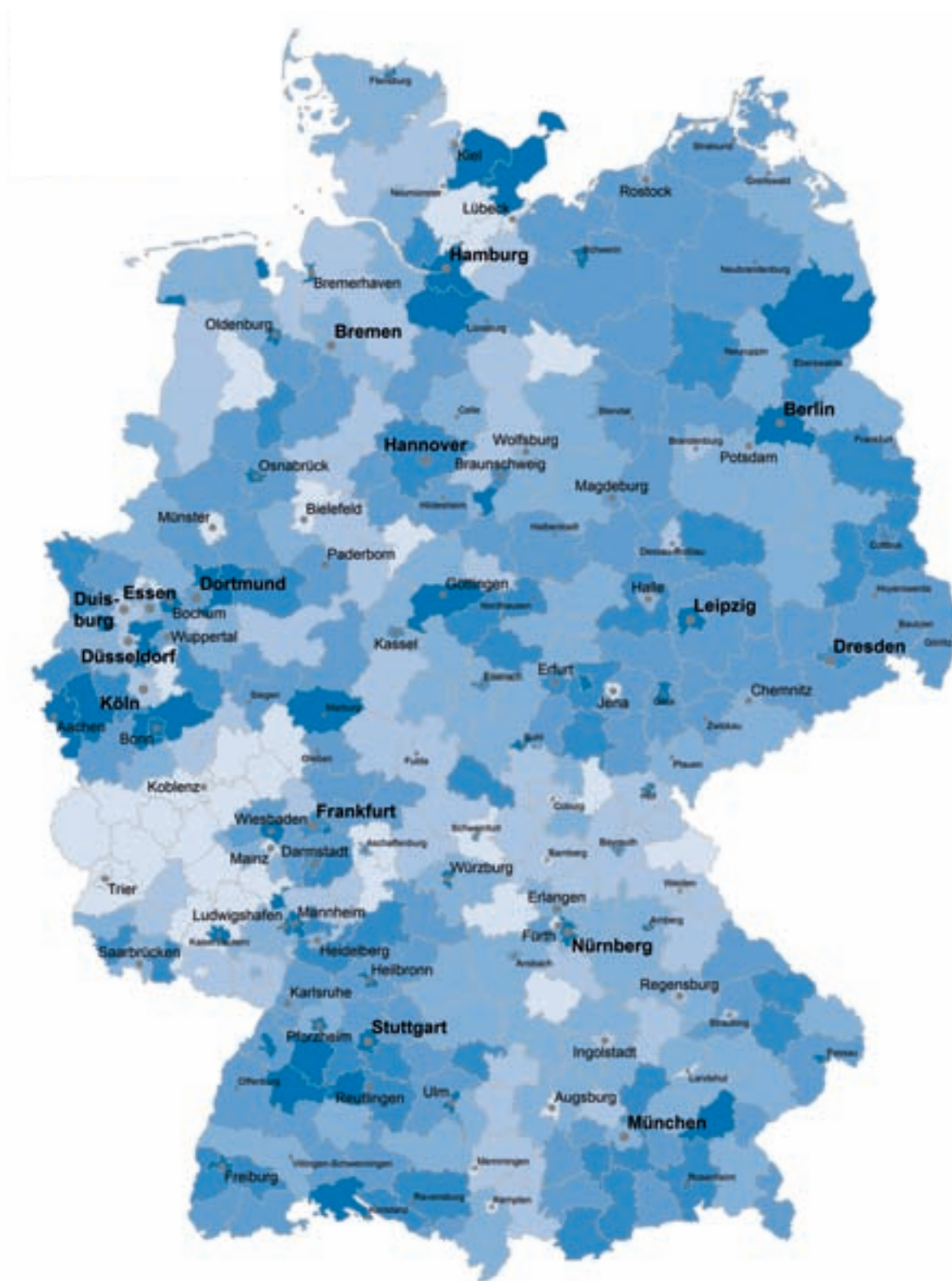
Erste Ergebnisse des Zensus

Am 31. Mai 2013 wurden erste Ergebnisse des Zensus veröffentlicht, so auch die neuen amtlichen Einwohnerzahlen. 62 Prozent der Gemeinden (7.013 Gemeinden) in Deutschland hatten Einwohner gegenüber den bis dahin geltenden Zahlen verloren; demgegenüber hatten 36 Prozent (4.120 Gemeinden) Einwohner hinzugewonnen. Knapp 2 Prozent (206 Gemeinden) verzeichneten keine wesentlichen Unterschiede. Für Deutschland insgesamt ergab sich ein Einwohnerverlust von 1,8 Prozent zur bisherigen Fortschreibung. Damit gab es deutschlandweit rund 1,5 Millionen weniger Einwohner als bis dahin angenommen. Im Vergleich der Bundesländer variiert dieser Unterschied zwischen dem Zensus 2011 und den Fortschreibungsdaten in seiner Intensität. So sank die Bevölkerungszahl in Berlin im Vergleich zur Fortschreibung beispielsweise um 5,2 Prozent, in Rheinland-Pfalz hingegen nur um 0,2 Prozent. Neben Berlin gehörte Hamburg mit –4,6 Prozent zu den am stärksten vom Einwohnerrückgang betroffenen Bundesländern. Von den Flächenländern wies

Baden-Württemberg die stärksten Einwohnereinbußen auf (–2,5 %), gefolgt von Sachsen (–2,0 %). Thüringen entspricht mit einer Abweichung von –1,8 Prozent dem Bundesdurchschnitt. Knapp unter diesem finden sich mit –1,7 Prozent die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen. Die Abweichung in Hessen lag bei –1,6 Prozent, im Saarland bei –1,5 Prozent und in Bremen bei –1,4 Prozent. Abgesehen von Rheinland-Pfalz (–0,2 %) waren die Abweichungen in Schleswig-Holstein und Bayern (jeweils –1,2 %) am geringsten (Egeler 2013).

In die Bevölkerungsvorausberechnung, die diese Publikation behandelt, sind die Abweichungen zwischen Fortschreibung und Zensus zum 31. Dezember 2011 eingeflossen. Für Kreise und kreisfreie Städte gab es zu diesem Stichtag die prozentual größten Einwohnerverluste in Mannheim (–7,5 %), Flensburg (–7,3 %) und Würzburg (–7,0 %). Die höchsten prozentualen Einwohnergewinne fanden sich im Kreis Kempten (Allgäu) (+3,3 %), im Eifelkreis Bitburg-Prüm (+2,1 %) und in der kreisfreien Stadt Pirmasens (+1,6 %). In absoluten Zahlen verloren Berlin (–175.870), Hamburg (–80.649) und die Region Hannover (–29.748) die meisten Einwohner. Die meisten Einwohner in den Kreisen und kreisfreien Städten gewannen Bielefeld (+3.804), Augsburg (+2.755) und Herford (+2.193). Auf Gemeindeebene fielen die Unterschiede noch wesentlich deutlicher aus. Für die Gemeinden bedeutet jeder verlorene oder hinzugewonnene Einwohner weniger oder mehr Geld. Gemeinden mit Einwohnerverlusten verzeichnen durch den Wegfall von Geldern aus dem kommunalen Finanzausgleich zum Teil deutliche finanzielle Einbußen.

Relative Veränderungen der Einwohnerzahlen zwischen dem Zensus 2011 und der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung zum 31.12.2011



Einfluss der Zensusergebnisse auf Indikatoren im Wegweiser Kommune

Die Ergebnisse des Zensus 2011 haben auch Auswirkungen auf die im Wegweiser Kommune abgebildeten Indikatoren. Einige beruhen auf der Einwohnerzahl der jeweiligen Kommune, bei anderen werden sogar altersspezifische Einwohnerzahlen zur Berechnung herangezogen. Während die Gesamteinwohnerzahlen der Kommunen bereits gesetzlich bindend vorliegen, handelt es sich bei den von der amtlichen Statistik bekannt gegebenen Altersstrukturdaten bisher um vorläufige Ergebnisse. Durch die Veränderung der Bevölkerungszahl verändern sich auch diese Indikatoren. Exemplarisch sei dies an der zusammengefassten Geburtenziffer (Total Fertility Rate, TFR) veranschaulicht. Diese steigt nach Angaben des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2011 von 1,36 (nach Fortschreibungsdaten) auf 1,39 (nach Zensus) (Statistisches Bundesamt 2015). Die Steigerung ist allein darin begründet, dass die gleiche Anzahl an Geburten auf eine geringere Bevölkerung bezogen wird. Dieser Effekt trifft auch auf die anderen Raten zu, die für Bevölkerungsbewegungen berechnet werden (Zuzüge je 1.000 Einwohner, Fortzüge je 1.000 Einwohner, Wanderungssaldo je 1.000 Einwohner, Sterbefälle je 1.000 Einwohner, Geburten je 1.000 Einwohner, natürlicher Saldo je 1.000 Einwohner).

Reaktionen auf die Ergebnisse des Zensus

Es war wohl schon abzusehen, dass die Ergebnisse des Zensus nicht ohne Weiteres akzeptiert werden würden – ob zu Recht oder zu Unrecht sei dahingestellt. Im Moment liegt die Klärung dieser Frage aus juristischer Sicht bei den Gerichten, denn zahlreiche Kommunen haben gegen die Festsetzung ihrer Einwohnerzahl Widerspruch eingelegt oder geklagt. Die Festsetzung der Einwohnerzahl war und ist gesetzlich bindend. Da auf Grundlage der Einwohnerzahl auch der Finanzausgleich stattfindet, geht es bei den Kommunen teilweise um sehr viel Geld. Nach Angaben des Bundestages hatten bis Januar 2014 bereits 833 Kommunen Widerspruch gegen die neuen amtlichen Einwohnerzahlen eingelegt. In einigen Bundesländern gibt es den Weg über Widerspruchsbeseitigung nicht. Dort wird direkt geklagt. Eine koordinierte Anfrage der Statistischen Landesämter im Auftrag von »Spiegel Online« ergab, dass bis Anfang November 2014 350 Klagen in zwölf Ländern eingereicht worden sind. Eines der ersten Ergebnisse hierzu gibt es aus Bremen: Dort wurde im November

2014 die Klage der Stadt Bremerhaven vom Verwaltungsgericht Bremen abgewiesen. Hingegen hat das Bundesland Berlin vor, ein Normenkontrollverfahren beim Bundesverfassungsgericht anzurufen (Verband Deutscher Städtestatistiker 2015).

Die Kritikpunkte am Zensus sind vielfältig. Einer der Hauptkritikpunkte ist die unterschiedliche Behandlung von Gemeinden mit mehr bzw. weniger als 10.000 Einwohnern. Die Korrektur bei Mehrfachfällen erfolgt bei Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern maschinell, während sie in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern händisch und im Einzelfall durchgeführt wird (Martini 2011). Dies führt laut einer Untersuchung von Christensen et al. (2014) dazu, dass die relativen Einwohnerverluste in Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern deutlich höher sind als in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern.

Bei der Bewertung der Ergebnisse gibt es neben den Kommunen, die Einwohner verloren haben, auch solche, die Einwohner hinzugewonnen haben. Diese Kommunen mussten über Jahre oder gar Jahrzehnte Infrastruktur für Einwohner bezahlen, die es zwar de facto, jedoch nicht auch »amtlich« bestätigt gab.

Ausblick

Spannend für potenzielle zukünftige Zensus (der nächste ist durch die EU für 2021 vorgegeben) ist die Frage nach einem Melderegister auf Bundesebene, welches nun zum Herbst 2015 realisiert werden soll (Gesetz zur Fortentwicklung des Meldewesens 2013; Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Fortentwicklung des Meldewesens 2014). Ein solches Melderegister würde die Durchführung des nächsten Zensus vereinfachen, da es dann keiner Zusammenführung von vielen Melderegistern mehr bedarf. Auch für die Untersuchung der Sonderbereiche (bspw. Studentenwohnheime) wäre ein Melderegister auf Bundesebene von Vorteil, da die verschiedenen Meldegesetze in den unterschiedlichen Bundesländern in der Frage der Meldepflicht bei Sonderbereichen bisher uneinheitlich sind und so die Fehleranfälligkeit bei einer Zusammenführung der verschiedenen Melderegister steigt. Ob ein solches Bundesmelderegister aus Datenschutzperspektive wünschenswert ist, ist eine andere Frage, die sich insbesondere im Hinblick auf den schon im Vorfeld der Verabschiedung des Gesetzes diskutierten Adresshandel stellt.

Literatur

- Christensen, Björn, Sören Christensen, Tim Hoppe und Michael Spandel. »Everything counts! Warum kleine Gemeinden die Gewinner der Zensushebung 2011 sind«. Kiel 2014. <http://arxiv.org/pdf/1409.1360v1.pdf>.
- Deutscher Bundestag. »BT 16/12219 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Anordnung des Zensus 2011 sowie zur Änderung von Statistikgesetzen«. Berlin 2009. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/122/1612219.pdf>.
- Egeler, Roderich. »Zensus 2011 – Fakten zur Bevölkerung in Deutschland«. Pressekonferenz am 31.5.2013 in Berlin, Statement von Präsident Roderich Egeler. Berlin 2013. www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2013/Zensus2011/Statement_Egeler_zensus_PDF.pdf?__blob=publicationFile.
- Eppmann, Helmut. »Von der Volkszählung 1987 zum registergestützten Zensus 2010?«. *Statistische Analysen und Studien NRW*. Band 17. Düsseldorf 2004. 3–9. www.it.nrw.de/statistik/analysen/stat_studien/2004/band_17/eppmann_17_2004.pdf.
- Fürnrohr, Michael. »Organisation und Durchführung des Zensus 2011 in Bund, Ländern und Gemeinden«. Statement von Dr. Michael Fürnrohr, Hintergrundgespräch »Der Zensus 2011 in Deutschland« am 30.1.2008 in Berlin. Hrsg. Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung. München 2008.
- Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Fortentwicklung des Meldewesens. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2014 Teil I Nr. 53, ausgegeben zu Bonn am 25.11.2014.
- Gesetz zur Fortentwicklung des Meldewesens (MeldFortG). Bundesgesetzblatt Jahrgang 2013 Teil I Nr. 22, ausgegeben zu Bonn am 8.5.2013.
- Heinzel, Annemarie. »Volkszählung 2011: Deutschland bereitet sich auf einen registergestützten Zensus vor«. *Berliner Statistik* 7 2006. 321–328.
- Hin, Monika. »EU-weite Volkszählung 2010/11: Stand der Vorbereitungsarbeiten in Deutschland und auf europäischer Ebene«. *Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg* 4 2006. 3–9.
- Hubert, Eva. »Politiker fragen – Bürger antworten nicht! Die Boykottbewegung gegen die Volkszählung«. *Die Volkszählung*. Hrsg. Jürgen Taeger. Hamburg 1983. 254–270.
- Kühnel, Steffen. *Zwischen Boykott und Kooperation – Teilnahmeabsicht und Teilnahmeverhalten bei der Volkszählung 1987*. Frankfurt am Main 1993.
- Martini, Mario. *Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung: Verfassungsrechtliche Ausgleichs- und Abwehransprüche großer Städte gegen die Festsetzung der amtlichen Einwohnerzahl nach der Methode des registergestützten Zensus; Mit einem Abdruck des Zensusgesetzes 2011, der Stichprobenverordnung und des Zensusvorbereitungsgesetzes 2011*. Berlin 2011.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder. *Das registergestützte Verfahren beim Zensus 2011*. Wiesbaden 2011.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder. »Der registergestützte Zensus im Überblick«. Wiesbaden 2015a. www.zensus2011.de/DE/Zensus2011/Methode/Methode_node.html.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder. »Wozu braucht Deutschland einen neuen Zensus?«. Wiesbaden 2015b. www.zensus2011.de/SharedDocs/Aktuelles/Wozu_braucht_Deutschland_einen_Zensus.html.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder. »Geschichte der Volkszählungen in Deutschland«. Wiesbaden 2015c. www.zensus2011.de/DE/Zensus2011/Geschichte/Geschichte_node.html.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder. »Wie zählen andere Staaten ihre Bevölkerung?«. Wiesbaden 2015d. www.zensus2011.de/DE/Zensus2011/Ausland/Ausland_node.html?;jsessionid=EEAAB22933E144A541A80165E291FD51.2_cid343.
- Statistisches Bundesamt. »Volkszählung war gestern – Zensus ist morgen«. Pressemitteilung Nr. 102 vom 18.3.2009.
- Statistisches Bundesamt. »Zusammengefasste Geburtenziffer nach Kalenderjahr«. Wiesbaden 2015. www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/GeburtenTabellen/GeburtenZiffer.html.
- Verband Deutscher Städtestatistiker (VDSt). *VDSt aktuell* 1 2015.
- Zensusgesetz 2011 (ZensG 2011). Gesetz zur Anordnung des Zensus 2011 sowie zur Änderung von Statistikgesetzen vom 8.7.2009, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2009 Teil I Nr. 40, ausgegeben zu Bonn am 15.7.2009.
- Zensusvorbereitungsgesetz 2011 (ZensVorbG 2011). Gesetz zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus einschließlich einer Gebäude- und Wohnungszählung 2011 vom 8.12.2007, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2007 Teil I Nr. 62, ausgegeben zu Bonn am 12.12.2007.
- Alle Web-Adressen: Stand April 2015.