



Möglichkeiten und ■ ■ ■ Grenzen der (Melde-) ■ ■ ■ ■ ■ Registerertüchtigung

Gedanken zur
amtlichen Statistik
post-2021



Agenda

Motivationslage: Hat das Thema derzeit tatsächlich eine Chance?

Fragestellung 1: Wann ist ein Register gut genug für die Statistik?

Fragestellung 2: Wie gut sind die Melderegister heute schon?

Ansätze zur Verbesserung der Qualität: Wie kann man die Melderegister nachhaltig ertüchtigen?



Motivationslage



Verwaltungsdatennutzung als Weg der Zukunft

Motivation intrinsisch: Im Idealfall aktuell, kostengünstig, georeferenziert und durchgängig vergleichbar auf allen drei föderalen Ebenen. MR: Problem des nochmaligen Abzugs von nur virtuell gelöschten Karteileichen wäre gelöst.

Motivation extrinsisch (Bereich Statistik): Europäische Kommission plant ab 2024 jährlich qualitativ hochwertige Bevölkerungszahlen zu erheben, deutscher Gesetzgeber hat Verwaltungsdatennutzung ins BStatG aufgenommen (Idee: Belastung für Bevölkerung und Wirtschaft abbauen).

Motivation extrinsisch (Bereich Verwaltungsvollzug): MR-Dubletten ermöglichen mehrfaches Wählen, mehrfache Beantragung von Leistungen, erschweren Polizeiarbeit (Auskünfte), ...

→ Motivationslage = so gut wie nie.



Fragestellung 1: Wann ist ein (Melde-) Register gut genug für die Statistik?



Wann ist ein (Melde-) Register gut genug für die Statistik?

Kommunalstatistik:

- MR-Daten werden seit langer Zeit **für untergemeindliche Analysen** genutzt (standardisierte DST-Datensätze).

Beispiel Stuttgart:

- Kleinräumige Einwohnerzahl: Zeitreihe seit 1972.
- Erweiterter Merkmalskranz: Zeitreihe seit 1986.
- Haushalte: Zeitreihe seit 1992.
- Migrationshintergrund: Zeitreihe seit 1999.





Wann ist ein (Melde-) Register gut genug für die Statistik?

Bundes- /Länderstatistik:

Fazit Zensustest 2001

- „Der Zensustest hat gezeigt, dass die Registernutzung um primärstatistische Verfahren ergänzt werden muss, weil insbesondere die Melderegisterdaten **als Grundlage belastbarer amtlicher Einwohnerzahlen** überprüft und gegebenenfalls korrigiert werden müssen.“ (WiSta 8/2004)
- Ergo: **Korrelationskoeffizient Gemeldet vs. Vor-Ort = 0,993 → zu schlecht.**
(Ergebnis Zensus 2011: 0,917 → Korrelation nochmal deutlich schlechter als erwartet).





Wann ist ein (Melde-) Register gut genug für die Statistik?

Bundesgesetzgeber:

Quantifizierung eines Qualitätsziels in §7 Abs.1 ZensG 2011

- Ziel: Präzision der Schätzung = einfacher relativer Standardfehler der Stichprobe von höchstens 0,5 % (Ergebnis Zensus 2011: 0,56 %).
- Begründung: „Orientiert sich an der Genauigkeit von gut durchgeführten traditionellen Volkszählungen“ → „Auch im internationalen Vergleich ist davon auszugehen, dass bei traditionellen Volkszählungen mit einer **Untererfassung von 1 bis 2 Prozent** gerechnet werden muss“ (Begründung ZensG 2011).
- „Grenzwert“ für MR-Güte indirekt über die Beschränkung der maximalen Stichprobengröße politisch festgelegt.
- Qualitätsziel für den Bundeswert, kein Kriterium für kleinräumige Varianz.



Fragestellung 1: Wann ist ein (Melde-)register gut genug für die Statistik?

ja

Für untergemeindliche Auswertungen auf kommunaler Ebene wird die Qualität als ausreichend erachtet.

ja

Für die Festlegung der amtlichen Einwohnerzahl wird die Qualität / Vergleichbarkeit als nicht gegeben eingeschätzt.

nein

Diese Einschätzungen fußen erkennbar auf detaillierten Qualitätsmaßstäben.



Fragestellung 2: **Wie gut sind die Melderegister heute schon?**



Wie gut sind die Melderegister „heute“ schon?

Zensus 2011: Karteileichen / Fehlbestände

	Dauerhafte Dubletten [%] (MFP)	Dauerhafte KL [%] (HHSTP, BKU, SBE)	Dauerhafte FB [%] (HHSTP, BKU, SBE)
Deutschland	?	?	?
Gemeinden < 10.000 EW	?	?	?
Städte > 100.000 EW	?	?	?

Zahlen bisher noch nicht veröffentlicht/
zentrale Auswertung rechtlich nicht vorgesehen



Wie gut sind die Melderegister „heute“ schon?

- Statistisches Bundesamt (Qualitätsbericht Zensus nach § 17 Zensusgesetz 2011, S.5): „Die Qualität der Melderegister im Jahre 2011 war nicht bekannt. Zu ihrer Bewertung hätte es einer flächendeckenden Überprüfung, also quasi eines „**Zensus vor dem Zensus**“ bedurft.“
 - Zensus vor dem Zensus 2021 = Zensus 2011.
 - Was können wir aus dem Zensus 2011 lernen? Was müssen wir beim Zensus 2021 besser dokumentieren?
- VG Bremen (Urteil vom 06.11.2014): „Auf Grundlage wissenschaftlicher Untersuchungen kann eine begründete Prognose erstellt werden, welche Folgen die beabsichtigte gesetzliche Regelung hat. Die Prognose ist allerdings mit Unsicherheit verbunden. Der Grad der Unsicherheit hängt insbesondere von der Komplexität des Sachgebiets und dem vorhandenen **Erfahrungswissen** ab.“
- Diehl (WiSta 6/2012, S. 484): „Zu den **zahlenmäßigen Ergebnissen der Mehrfachfallprüfung** im Zensus 2011 wird erneut in dieser Zeitschrift berichtet werden, wenn die Einwohnerzahlen veröffentlicht werden.“
 - Bisher keine Veröffentlichung.
 - Differenzierung in temporäre / dauerhafte Karteileichen / Fehlbestände möglich?



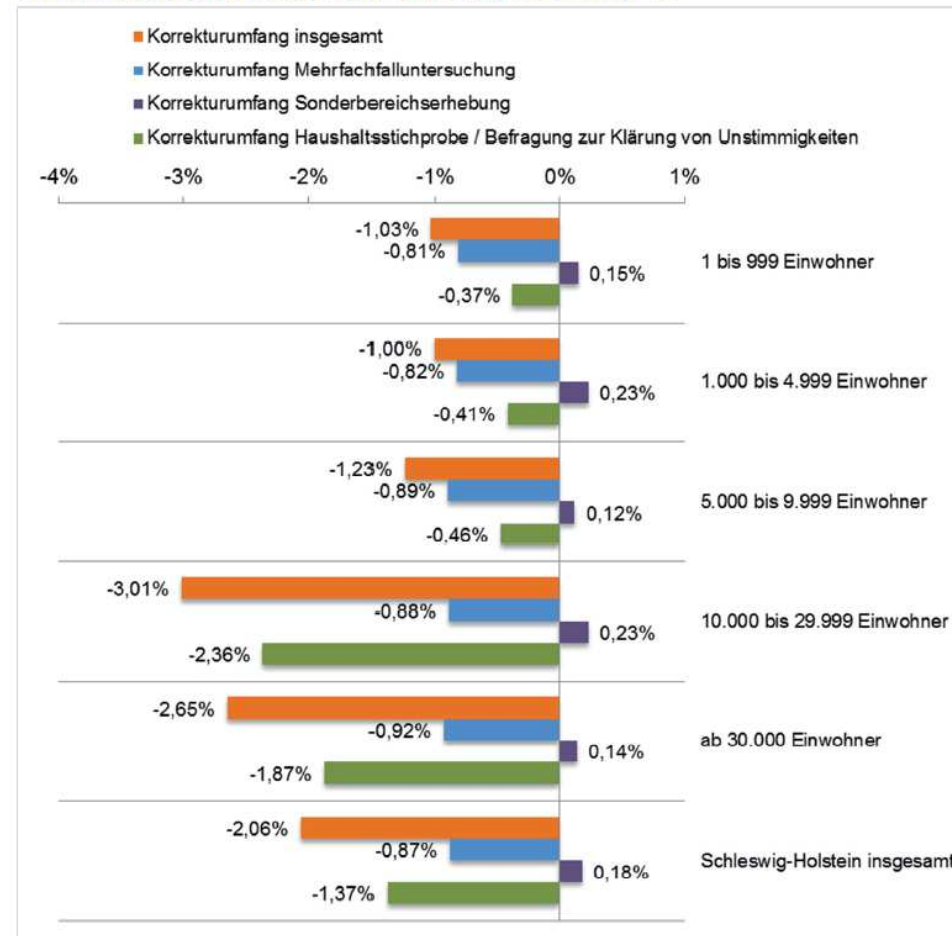
Wie gut sind die Melderegister „heute“ schon?

Zensus 2011:

Korrekturen
HHST/BKU und SBE
aussagekräftig

MFP-Werte bringen
keinen Erkenntnis-
gewinn (da temp. KL
enthalten → eher
Indikator für
„Registerträglichkeit“)

Der Korrekturumfang durch die Erhebungsteile
nach Gemeindegrößenklassen in Schleswig-Holstein (in %)



Quelle: Vuckovic, Edward/ Zschoche, Christin: Ergebnisse zur Einwohnerzahlenermittlung für die Gemeinden Schleswig-Holsteins im Rahmen des Zensus 2011. S.9

Quelle: Eppmann (2015)

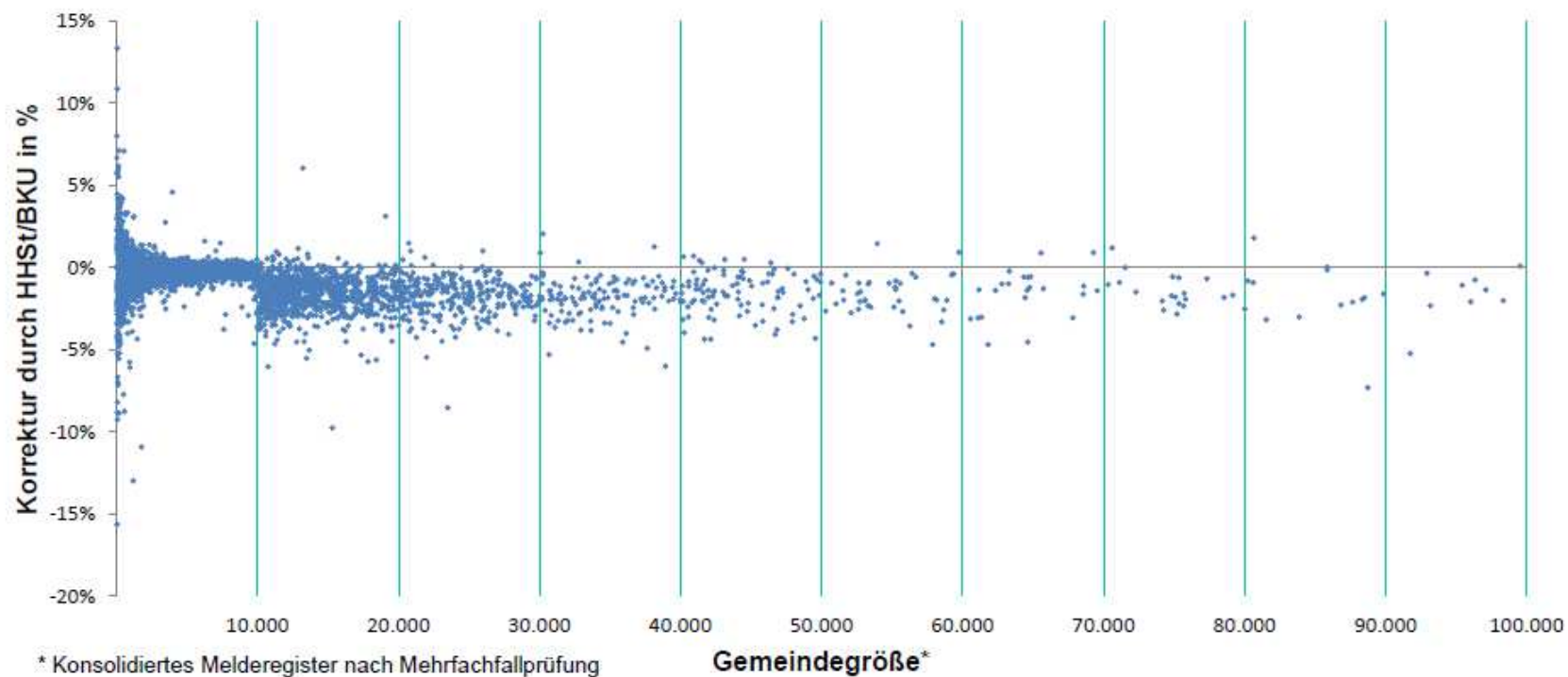


Wie gut sind die Melderegister „heute“ schon?

Zensus 2011:

Korrektur des Melderegisters* durch HHSt/BKU (in %) – Streuung nach Gemeinden

Teil 1: Gemeinden bis unter 100.000 Einwohnern in Deutschland



Quelle: Vortrag Eppmann,
Statistische Woche 2015

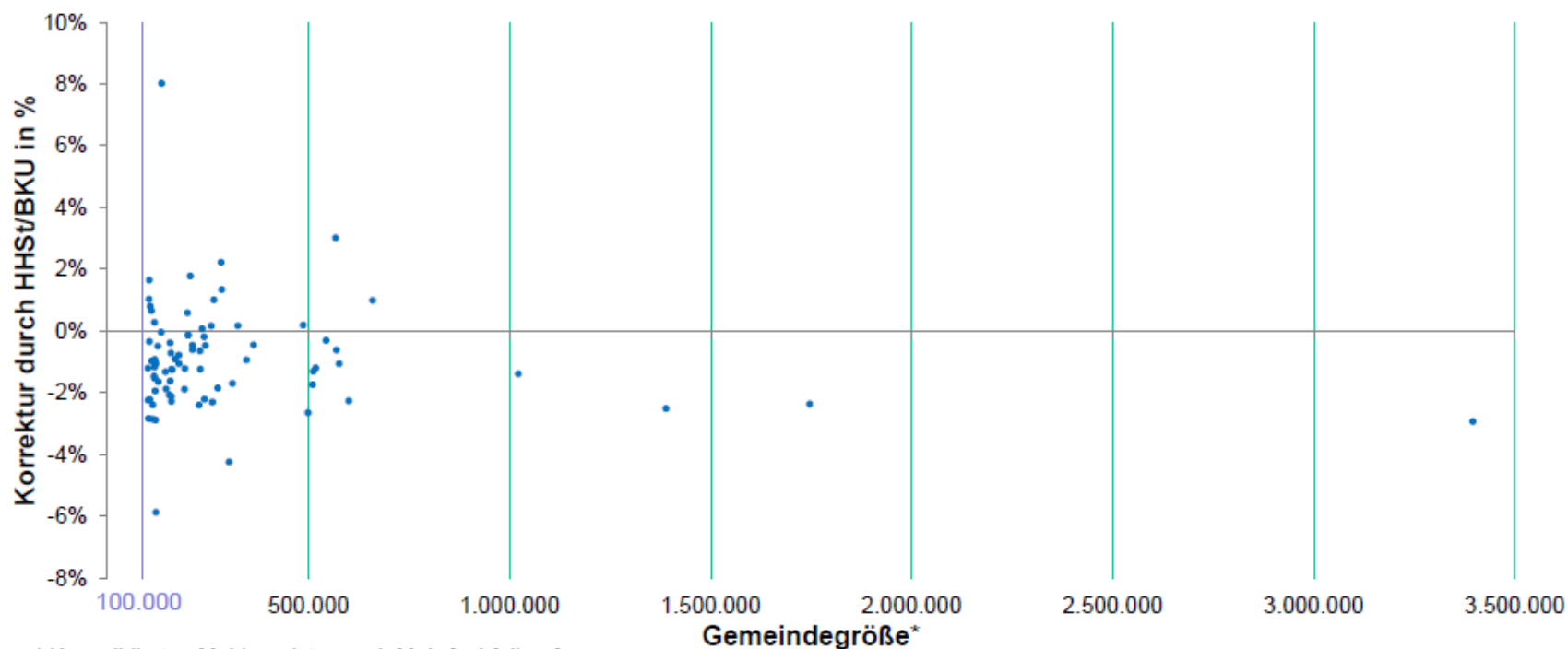


Wie gut sind die Melderegister „heute“ schon?

Zensus 2011:

Korrektur des Melderegisters* durch HHST/BKU (in %) – Streuung nach Gemeinden

Teil 2: Gemeinden ab 100.000 Einwohnern in Deutschland



* Konsolidiertes Melderegister nach Mehrfachfallprüfung

Quelle: Vortrag Eppmann,
Statistische Woche 2015



Wie gut sind die Melderegister „heute“ schon?

Zensusstest 2001: Karteileichen

	Insgesamt [%]	Temporäre KL [%] (2. MR-Abzug)	„Echte“ Dubletten [%] (MFP)	„Echte“ KL [%]
Deutschland	4,1	1,2	0,6	2,3
Gemeinden < 10.000 EW	2,8	0,7	0,7	1,4
Städte > 800.000 EW	7,6	1,6	0,6	5,4

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, WiSta 8/2004, eigene Berechnung und Darstellung



Wie gut sind die Melderegister „heute“ schon?

Zensus 2001: Korrektursaldo

	„Echte“ Kartei- leichen [%]	Fehlbestände [%]	Saldo [%]
Deutschland	2,3	1,8	- 0,5
Gemeinden < 10.000 EW	1,4	1,3	- 0,1
Städte > 100.000 EW	3,7	2,4	- 1,3

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, WiSta 8/2004, eigene Berechnung und Darstellung

- Wertvolle Informationen zur Registerqualität.
- Leider 15 Jahre alt.
- Keine Informationen zu Varianz der geschätzten Registerfehler.



Fragestellung 2: **Wie gut sind die Melderegister heute schon?**

ja

Qualitätsmerkmale zu den Melderegistern wurden im Rahmen des Zensus 2011 gewonnen

nein

Mit diesen Qualitätsmerkmalen hat man sich detailliert auseinandergesetzt

?

Die Auseinandersetzung folgt noch



Ansätze zur Qualitätsverbesserung



Ansätze zur MR-Ertüchtigung

Eliminierung von Karteileichen im Verwaltungsvollzug

Fallkonstellation	Quantität	Verbesserung	Föderale Ebene	Aufwand (geschätzt)
Temporäre Karteileichen	Dürften sich i.d.R. mit temp. Fehlbest. ausgleichen (?)	Regelmäßiger zweiter MR-Abzug, automatisierte Einarbeitung	Kommune	Gering
Dauerhafte Dubletten	Zensustest 2001: < 1 %	Regelmäßiger zentraler Abgleich aller Registerbestände, Bearbeitung Klärungsfälle	Bund / Kommune	Mittel
Dauerhafte Karteileichen	Zensustest 2001: > 2 %	Regelmäßiges Anschreiben von Personengruppen und Erhebung in Sonderbereichen	Kommune	Hoch

Praktische Voraussetzung: Gesetzesgrundlagen, Ressourcen



Ansätze zur MR-Ertüchtigung

Praktische Voraussetzung: Ausreichende Gesetzesgrundlagen

Status-Quo: § 6 Bundesmeldegesetz

- Richtigkeit und Vollständigkeit des Melderegisters -

- Abs. 2: Öffentliche Stellen, die regelmäßig Daten aus dem Melderegister erhalten, müssen rückmelden, wenn konkrete Anhaltspunkte für die Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit der übermittelten Daten vorliegen (Ausnahme: amtliche Statistik, Kirchen).
→ Muss aktiv und regelmäßig praktiziert werden, derzeit bundesweit keine Informationen über Umfang der Korrekturen vorhanden.
- Abs. 3: Ermittlung von Amts wegen, wenn für **namentlich bezeichnete Personen** konkrete Anhaltspunkte für die Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit des Melderegisters vorliegen.
→ Bestimmten Personenkreis nur anhand von Indizien anzuschreiben ist derzeit nicht zulässig.



Ansätze zur MR-Ertüchtigung

Best Practice Rheinland-Pfalz

- Zentrales Meldewesen und QS seit 2003 (Prüfung Dubletten, Plausibilität Verzeigerungen).
- Einführung VAM 2003.
- Einführung XMELD 2007 (synchrone Kommunikation).

- Abweichung Register vs. Zensus 2011 deutlich unter 1 % (Quelle: Vortrag Eckert VDSt-AG Süd am 09.06.2016).

- Wichtig zur Interpretation: 98 % der Gemeinden in RLP unter 10.000 Einwohner, nur 4 Großstädte.



Ansätze zur MR-Ertüchtigung

Best Practice Frankfurt am Main

- Statistik und Meldebehörde in einem Amt → gegenseitiges Verständnis.
- Ressourcen zur freiwilligen QS werden zugewiesen.
- QS als Daueraufgabe seit den 1990er Jahren.
- Konsequente Karteileichen-Bereinigung: z.B. Postrücklauf (Bürgeramt, Wahlbenachrichtigungen, BZSt etc.), Return-to-Sender aus Xmeld, Beantragung von Ausweispapieren bei anderer Behörde (z.B. Auslandsvertretung), Mitteilungen von Meldedatenempfängern, Schulbesuch im Ausland, Verletzung der Schulpflicht.
- Sanktionierung von verspäteten Anmeldungen.
- Feststellung des Wohnungsstatus auch gegen den Willen der Meldepflichtigen.
- MR nahe an der aktuellen Zensus-Fortschreibung (< 2 % Abweichung).



Ansätze zur MR-Ertüchtigung

Weitere Ansätze

- Einführung einer Wohnungsnummer bei Mehrfamilienhäusern (Aufwand!),
- erweiterte, periodische Wohnungsgeber-Meldung („kleine Inventur im Mietwohnungsbestand“).

Ungelöst

- Wie kann das Meldeverhalten verbessert werden, damit möglichst viele der nicht-temporären Fehlbestände ins Melderegister gebracht werden?



Fazit

Was passiert, wenn nichts passiert?



- XMeld und SteuerID wurden schon vor dem Zensus 2011 eingeführt und dürften in der weiteren Anwendung nur noch geringe Qualitätsverbesserungen erbringen.
 - Abschaffung der Steuerkarte = jährliche Korrekturmöglichkeit durch Rückläufer ist entfallen.
 - Auswirkungen der Änderungen im Bundesmeldegesetz (u.a. Meldung des Wohnungsgebers) dürften ebenfalls überschaubar sein.
 - Die steigende Mobilität in der Bevölkerung begünstigt weitere Registerfehler (insbesondere unterlassene Abmeldungen ins Ausland, Mehrfach-Registrierung von Flüchtlingen).
 - **Prognose: Ohne Korrektur wird sich Korrelation Register vs. Realität ähnlich wie im Zeitraum 2001-2011 künftig weiter verschlechtern.**
- Korrekturstichprobe muss größer gewählt werden, um gleiches Qualitätsziel zu erreichen. Oder: Qualitätsziel muss niedriger angesetzt werden.
- Klagepotenzial wächst.
- Melderegister werden auch im Verwaltungsvollzug schlechter (Wahlen, Polizeiauskünfte, ...).



Fazit Haußmann (1):



Das können wir besser!



Fazit Haußmann (2):



Wir brauchen belastbare Zahlen!

Erster Schritt: Analyse der Daten des Zensus 2011

- Wie viele echte Dubletten sind in den Melderegistern zu bereinigen? Welchen Effekt erbringt dies?
- Wie viele echte Karteileichen sind in den Melderegistern zu bereinigen? Welchen Effekt erbringt dies?
- Ist die Registerqualität nach diesen Bereinigungen für die Statistik tolerierbar?



Fazit Haußmann (3):



Wir brauchen belastbare Zahlen!

Zweiter Schritt: Kalkulation der Kosten für einen Einwohnerregisterzensus post-2021

Mehrkosten entstehen in den Bereichen:

- Zentraler Dublettenabgleich,
- Verfolgung aller Indizien zum falschen Meldestatus,
- regelmäßiges Anschreiben von bestimmten Personengruppen (z.B. kein Verwaltungsvorgang seit ... Jahren) zum Meldestatus.
- Methodik und Organisationsform zur unabhängigen Überprüfung der QS-Maßnahmen muss entwickelt und regelmäßig eingesetzt werden (Definition von „Produktionskriterien“).

Einsparungen entstehen in den Bereichen:

- Haushaltsstichprobe (enormes Einspar-Potenzial),
- Bevölkerungsfortschreibung.

Kostenneutral:

- Periodische Erhebung in Sonderbereichen.

Let's go!

