



Ausarbeitung

Zensus 2022

Rechtliche und politische Grundlagen, Methodik, Kosten und Kritik

Zensus 2022

Rechtliche und politische Grundlagen, Methodik, Kosten und Kritik

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 090/22; WD 1 - 3000 - 020/22
Abschluss der Arbeit: 24.06.2022
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
WD 1: Geschichte, Zeitgeschichte und Politik

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Vorbemerkung	4
2.	Politische Grundlagen (Fachbereich WD 1)	4
3.	Rechtliche Grundlagen (Fachbereich WD 3)	6
3.1.	Allgemeine rechtliche Grundlagen	6
3.2.	Datenschutzrechtliche Grundlagen	7
4.	Methodik und Durchführung des Zensus 2022 (Fachbereich WD 3)	8
4.1.	Methodik, Durchführung und Datenerhebung	8
4.2.	Datenspeicherung	11
5.	Kosten (Fachbereich WD 1)	13
6.	Kritik (Fachbereich WD 1)	14
7.	Literatur	19
8.	Pressedokumentation	20

1. Vorbemerkung

Im Folgenden werden verschiedene Themenkreise rund um den Zensus 2022 beleuchtet, unter anderem werden die rechtlichen und politischen Grundlagen, die Methodik der Datenerhebung, die Kosten sowie der Diskussionsstand rund um den Zensus 2022 zusammengefasst.

2. Politische Grundlagen (Fachbereich WD 1)

Volkszählungen sind national wie international ein **wesentliches Fundament zur Gewinnung von Informationen über die Bevölkerung eines Landes**. Sie liefern den politischen Entscheidungsträgern grundlegende Daten zur Einwohnerzahl, Arbeitsmarktbeteiligung und Wohnsituation, auf denen die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Planungsprozesse bei Bund, Ländern und Gemeinden sowie das statistische Gesamtsystem aufbauen, und ermöglichen die Bestimmung der Auswahlgrundlagen für Stichprobenziehungen. Zentrale Aufgabe jedes Zensus ist die **statistische Ermittlung zuverlässiger Einwohnerzahlen, die in vielen Zusammenhängen** – zum Beispiel beim horizontalen und vertikalen Finanzausgleich, bei der Einteilung der Wahlkreise und der Planung der Infrastruktur – **als maßgebliche Bemessungsgrundlagen verwendet werden**. Auch die **Europäische Union (EU)** benötigt diese Basisdaten, zum Beispiel bei der Bestimmung der Qualifizierten Mehrheit bei Abstimmungen im Europäischen Rat, der Festlegung des Kapitalschlüssels der Europäischen Zentralbank oder bei der Vergabe von Mitteln aus den EU-Strukturfonds.¹ Die **Vereinten Nationen** empfehlen allen Staaten ebenfalls, ihre Bevölkerung alle zehn Jahre zu zählen.²

In der Literatur wird hervorgehoben, dass die **Geschichte der statistischen Erfassung von Bevölkerung** wie auch die Erhebung ausgewählter Strukturmerkmale der Bevölkerung **unmittelbar mit der Entwicklung der öffentlichen Verwaltung verbunden sind und dementsprechend kaum von den Interessen der politischen Akteure getrennt** werden können. Zunächst galt das Augenmerk der Erhebung der Größe der Bevölkerung, der Anzahl der Steuerzahler und der wehrfähigen Bevölkerung. Erst später wurden auch die Haushaltsstruktur sowie Merkmale der Haushaltsmitglieder wie Beruf, Bildung, Familienstand oder Staatsangehörigkeit in den Zensusdaten erfasst.³ Seit dem Wiener Kongress und der Gründung des Deutschen Bundes 1815 wurden systematische, einheitliche und regelmäßige Volkszählungen zunächst in den Einzelstaaten vorgenommen, ab 1871 auch

1 Entwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus einschließlich einer Gebäude- und Wohnungszählung 2021, Bundestagsdrucksache 18/10458, S. 12, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/18/104/1810458.pdf>.

2 Vgl. hierzu <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/census/index.cshhtml>.

3 Rembrandt Scholz, Michaela Kreyenfeld: Der registergestützte Zensus in Deutschland: Historische Einordnung und Bedeutung für die Bevölkerungswissenschaft. In: Comparative population studies 41 (2017), S. 3-34, hier S. 5 ff., abrufbar unter <https://www.comparativepopulationstudies.de/index.php/CPoS/article/view/275>.

landesweit im Deutschen Reich und ab 1949 in beiden deutschen Staaten. In Form einer **Vollerhebung** fanden sie **zuletzt 1987 im früheren Bundesgebiet** und 1981 in der ehemaligen DDR statt.⁴ Nach mehrjähriger Diskussion trafen die Bundesregierung und die Innenministerkonferenz der Länder im Jahr **1998** den **politischen Grundsatzbeschluss**, einen **methodischen Paradigmenwechsel** von der Vollerhebung hin zu einem registergestützten Zensus **zu vollziehen**.⁵ Nach umfangreichen Vorarbeiten wurde der **Zensus 2011 erstmals registergestützt** durchgeführt, also durch **Nutzung vorhandener Registerdaten**, insbesondere der Daten der Einwohnermeldeämter, **mit Ergänzung von primärstatistischen Datenerhebungen**. Dadurch konnte der Umfang der zu befragenden Personen auf ca. 10 % der Bevölkerung deutlich gegenüber einer Vollerhebung reduziert werden. Neben den im Rahmen der Stichprobe befragten Personen, die vor allem dem Ziel dienten, die Melderegisterinformationen um Über- und Untererfassungen statistisch zu bereinigen, wurden Bewohnerinnen und Bewohner in Gemeinschaftsunterkünften und Wohnheimen sowie alle Wohnungseigentümerinnen und -eigentümer in einer Vollerhebung befragt.⁶

Der **Zensus 2022** wird **erneut registergestützt** durchgeführt und umfasst vier Erhebungsteile (Bevölkerungszählung, Gebäude- und Wohnungszählung, Haushalbefragung auf Stichprobenbasis, Erhebungen an Adressen mit Sonderbereichen).⁷ Entsprechend europäischer Vorgaben werden Daten aus vier Merkmalsgruppen erhoben: demographische und geographische Merkmale, erwerbs- und bildungsstatistische Merkmale, gebäude- und wohnungsstatistische Merkmale sowie haushalts- und familienstatistische Merkmale.⁸ **Der Zensus 2022 knüpft an den vorherigen Zensus** aus dem Jahr 2011 **an und sieht dort, wo notwendig, methodische und konzeptionelle Fortentwicklungen vor**. Hierzu gehört insbesondere die **Ausweitung des Stichprobenverfahrens** in angepasster Form auch auf Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern, wodurch die sogenannte Befragung

4 Ebenda, S. 5-8; Heinz Grohmann: Von der Volkszählung zum Registerzensus: Paradigmenwechsel in der deutschen amtlichen Statistik. In: Wirtschafts- und sozialstatistisches Archiv 3 (2009), S. 3-23, S. 4 f.; Hans-Friedrich Eckey, Helmut Eppmann, Matthias Türck: Volkszählung in Deutschland. In: WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium. Zeitschrift für Studium und Forschung 36 (2007), Heft 5, S. 228 – 234, hier S. 228, abrufbar unter https://web.archive.org/web/20220228102919id_/https://www.beck-elibrary.de/10.15358/0340-1650-2007-5-228.pdf.

5 Heinz Grohmann (2009), a. a. O., S. 9.

6 Ebenda, S. 10-15.

7 Vgl. hierzu im Einzelnen <https://www.zensus2022.de/DE/Wie-funktioniert-der-Zensus/ermittlung-einwohnerzahl-registergestuetzt.html?nn=352854>.

8 Präsident des Statistischen Bundesamts, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags am 6. Mai 2019 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung des Zensus im Jahr 2021 (Zensusgesetz 2021 – ZensG 2021)“, BT-Drucksache 19/8693, 29. April 2019, S. 3, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/640042/2e6f3b02163536ba666bf16712d8ca41/A-Drs-19-4-265-B-data.pdf>.

zur Klärung von Unstimmigkeiten ersetzt wird.⁹ Mit einem Fokus auf den Online-Meldeweg („Online first“) sollen die Befragungen für die Bürgerinnen und Bürger noch belastungsärmer als 2011 ausgestaltet werden.¹⁰

3. Rechtliche Grundlagen (Fachbereich WD 3)

3.1. Allgemeine rechtliche Grundlagen

Damit europaweit einheitliche Grunddaten über die Bevölkerung und die Wohnsituation verfügbar sind, sind die Mitgliedstaaten nach der Verordnung (EG) Nr. 763/2008 über Volks- und Wohnungszählungen¹¹ verpflichtet, alle zehn 10 Jahre einen Zensus durchzuführen.¹²

Rechtsgrundlage für den Zensus 2022 ist das Zensusgesetz 2022 (ZensG)¹³, das Zensusvorbereitungsgesetz 2022 (ZensVorbG)¹⁴ und das Bundesstatistikgesetz (BStatG)¹⁵.

-
- 9 Vgl. Corinna Bretsch, Kay Lorentz: Präzisionsziele für die Ermittlung der Einwohnerzahl bei der Haushaltsstichprobe im Zensus 2021. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): WISTA – Wirtschaft und Statistik, Sonderheft Zensus 2021, Wiesbaden 2019, S. 12-22, abrufbar unter <https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2019/07/praezisionsziele-zensus-2021-072019.html>.
- 10 https://www.zensus2022.de/DE/Veranstaltungen/Fachgespraech_Landingpage/FAQ/a_onlinefirst.html.
- 11 Verordnung Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über Volks- und Wohnungszählungen, L 218/14, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:218:0014:0020:DE:PDF>.
- 12 Seite des Bundesministerium des Innern und für Heimat, Zensus 2022, abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/statistik/zensus-2022/zensus-2022-no-de.html#:~:text=Der%20Zensus%202022%20umfasst%20eine,2022%20als%20registertest%C3%BCtze%20Erhebung%20konzipiert>.
- 13 Zensusgesetz 2022 vom 26. November 2019 (BGBl. I S. 1851), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2675), abrufbar unter https://www.gesetze-im-internet.de/zensg_2021/BJNR185100019.html.
- 14 Zensusvorbereitungsgesetz 2022 vom 3. März 2017 (BGBl. I S. 388), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2675), abrufbar unter https://www.gesetze-im-internet.de/zensvorb_2021/BJNR038800017.html.
- 15 Bundesstatistikgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2394), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. Juni 2021 (BGBl. I S. 1751), abrufbar unter https://www.gesetze-im-internet.de/bstatg_1987/BJNR004620987.html.

3.2. Datenschutzrechtliche Grundlagen

Die persönlichen Daten werden im Rahmen des Zensus 2022 datenschutzrechtlich geschützt. Nach Art. 6 Abs. 1 Datenschutzgrundverordnung (DSGVO)¹⁶ ist eine Verarbeitung **personenbezogener Daten** nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Diese liegen unter anderem vor, wenn nach Art. 6 Abs. 1 c und e DSGVO eine rechtliche Verpflichtung für die Datenverarbeitung gegeben ist bzw. diese im öffentlichen Interesse liegt. Dies ist nach den Bestimmungen des ZensG und des ZensVorbG¹⁷, die das „Ob“ und das „Wie“ der Datenverarbeitung regeln, der Fall.

Gemäß § 16 Abs. 1 BStatG ist die Weitergabe oder Veröffentlichung von zu einer Bundesstatistik erteilten Angaben verboten, wenn die Angaben einen Rückschluss auf die Betroffenen zulassen würden. Zudem gilt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹⁸ das sogenannte **Rückspielverbot**. Danach dürfen personenbezogene Angaben von Betroffenen nicht an Behörden außerhalb der Statistik zurückübermittelt werden.¹⁹ Auch nach dem in Art. 5 Abs. 1 lit. b DSGVO festgelegten **Zweckbindungsgrundsatz** wäre es zudem grundsätzlich unzulässig, ein Gesetz zu erlassen, das die Verwendung der für den Zensus erhobenen Einzelangaben nachträglich für nicht-statistische Zwecke ermöglichen würde.²⁰

Dass **Vermieter und Hausverwaltungen** die ihnen bekannten Daten auch über Dritte an die Statistikämter weitergeben, ist nach Art. 6 Abs. 1 lit. c und e DSGVO zulässig, da nach §§ 23 ff. ZensG eine entsprechende gesetzliche Verpflichtung zu dieser Auskunft besteht. Die Betroffenen müssen jedoch über diese Datenweitergabe nach Art. 13 Abs. 3 DSGVO vorab informiert werden.

Auch das Zensusgesetz selbst macht bestimmte datenschutzrechtliche Vorgaben. So regeln die §§ 27 bis 29 ZensG die datenschutzrechtliche **Verantwortlichkeit** durch das zuständige statistische Amt. Dies betrifft insbesondere einen eingeschränkten Zugriff auf Daten ausschließlich zur Erfüllung der jeweiligen Aufgaben.

Zudem regeln die §§ 30 und 31 ZensG die Verarbeitung von **Hilfsmerkmalen**. Während Erhebungsmerkmale diejenigen Informationen umfassen, die für die statistische Information benötigt werden, sind Hilfsmerkmale solche Informationen, die zur Prozesssteuerung notwendig sind. Hilfsmerkmale sind gemäß § 31 ZensG frühestmöglich von den Erhebungsmerkmalen zu trennen und nach

16 Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. L 119 S. 1, ber. L 314 S. 72, 2018 L 127 S. 2 und 2021 L 74 S. 35, abrufbar unter <https://dsgvo-gesetz.de/>.

17 Siehe zur Kritik unten Punkt 6.

18 BVerfGE 65, 1 (51 f., 61).

19 BVerfGE 65, 1 (51 f., 61); BVerfGE 150, 1 (109 f.); Zensus2022.de, Wie funktioniert der Zensus – Datenschutz und Informationssicherheit, abrufbar unter <https://www.zensus2022.de/DE/Wie-funktioniert-der-Zensus/Datenschutz-Informationssicherheit.html?nn=352854>.

20 Zensus2022.de, Wie funktioniert der Zensus – Datenschutz und Informationssicherheit, abrufbar unter <https://www.zensus2022.de/DE/Wie-funktioniert-der-Zensus/Datenschutz-Informationssicherheit.html?nn=352854>.

Schlüssigkeitsprüfung und eventueller weiterer Merkmalsgenerierung **zu löschen**.²¹ Die Löschung der Hilfsmerkmale hat spätestens **vier Jahre** nach dem Zensusstichtag zu erfolgen, ebenso wie die der **Erhebungsunterlagen**.

Der Zensus 2022 wird als Gesamtprojekt vom Bundesbeauftragten für Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) und vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) beratend begleitet.²² Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder haben auf Grundlage des Art. 26 DSGVO eine Vereinbarung zu den **Betroffenenrechten** getroffen, sodass sie gemeinsam dafür verantwortlich sind, die Betroffenenrechte sicherzustellen.²³

Für die Durchführung des Zensus 2011 hat das Bundesverfassungsgericht einen ausreichenden Schutz des **Rechts auf informationelle Selbstbestimmung** nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz bestätigt.²⁴ Auch hinsichtlich der Datenverarbeitung nach dem ZensVorbG im Jahr 2019 zur Vorbereitung des Zensus 2022 hat das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung im einstweiligen Rechtsschutz das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zwar deutlich berührt gesehen, aber keine Verletzung in der Weise angenommen, dass eine einstweilige Anordnung gegen die testweisen Datenverarbeitungen gerechtfertigt gewesen wäre.²⁵

4. Methodik und Durchführung des Zensus 2022 (Fachbereich WD 3)

4.1. Methodik, Durchführung und Datenerhebung

Zuständig für die Durchführung des Zensus 2022 sind die statistischen Ämter des Bundes und der Länder.²⁶ Während das statistische Bundesamt für die Entwicklung der benötigten technischen Aufwendungen verantwortlich ist, übernehmen die statistischen Ämter der Länder die Durchführung der Befragung in ihrem jeweiligen Bundesland. Dafür erheben die statistischen Ämter der Länder eigenständig die Daten für die Gebäude- und Wohnungszählung und organisieren gemäß § 19 Abs. 1

21 Zensus2022.de, Wie funktioniert der Zensus – Datenschutz und Informationssicherheit, abrufbar unter <https://www.zensus2022.de/DE/Wie-funktioniert-der-Zensus/Datenschutz-Informationssicherheit.html?nn=352854>.

22 Präsident des Statistischen Bundesamts, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags am 6. Mai 2019 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung des Zensus im Jahr 2021 (Zensusgesetz 2021 – ZensG 2021)“, BT-Drucksache 19/8693, 29. April 2019, S. 5, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/640042/2e6f3b02163536ba666fbf16712d8ca41/A-Drs-19-4-265-B-data.pdf>.

23 Zensus2022.de, Wie funktioniert der Zensus – Datenschutz und Informationssicherheit, abrufbar unter <https://www.zensus2022.de/DE/Wie-funktioniert-der-Zensus/Datenschutz-Informationssicherheit.html?nn=352854>.

24 BVerfGE 150, 1, 107 ff.

25 BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 6. Februar 2019 – 1 BvQ 4/19, Rn. 1-20, abrufbar unter https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2019/02/qk20190206_1bvq000419.html. Siehe dazu auch unten Punkt 6.

26 Statistisches Bundesamt, Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat am 2. November 2020 zur BT-Drs. 19/22848, Ausschussdrucksache 19(4)625 B, S. 1, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/802734/c7d38d0692e4330fa835fde73891bb62/A-Drs-19-4-625-B-data.pdf>.

ZensG die kommunalen Erhebungsstellen. Die Erhebungsstellen werben Erhebungsbeauftragte an und koordinieren die Befragung vor Ort.²⁷

Durchgeführt wird der Zensus 2022 gemäß § 1 ZensVorbG als Kombination aus Bevölkerungszählung und Erfassung des Bestands des Gebäudes mit Wohnraum und Wohnungen. Stichtag ist gemäß § 1 Abs. 1 ZensG der 15. Mai 2022.

Für die Bevölkerungszählung nutzen die zuständigen statistischen Ämter des Bundes und der Länder seit dem Zensus 2011 den sogenannten registergestützten Zensus, sodass bereits bestehende Melderegister als Ausgangspunkt für die Zählung dienen. Das Bundesverfassungsgericht bestätigte für den Zensus 2011, dass der Gesetzgeber sowohl hinsichtlich der Auswahl des Verfahrenstypus als auch bei der konkreten Ausgestaltung des Verfahrens einen Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum innehat.²⁸ Das Verfahren des registergestützten Zensus genügte nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts den verfassungsrechtlichen Anforderungen, da der Gesetzgeber die unterschiedlichen Gesichtspunkte, wie die Erforderlichkeit von Grundrechtseingriffen, den Ressourcenaufwand und die Genauigkeit verfassungskonform abgewogen habe.²⁹ Allerdings verpflichtete das Bundesverfassungsgericht den Bund und die Länder, die Methodik, wenn nötig, weiterzuentwickeln.³⁰

Die Städte und Gemeinden übermitteln zunächst gemäß § 5 Abs. 1 ZensG zum Zensusstichtag alle bei ihnen **gemeldeten Personen** an die Statistischen Ämter. Um auch stichtagsrelevante, aber erst nach dem Stichtag im Melderegister eingetragene An- und Abmeldungen berücksichtigen zu können, erfolgt nach drei Monaten eine zweite Datenübermittlung gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 4 ZensG. Die übermittelten Daten werden von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder zusammengeführt. Sie führen eine sogenannte Mehrfachfallprüfung gemäß § 21 ZensG durch, um eventuelle Mehrfachmeldungen herausrechnen zu können. Um eventuell weiter bestehende Ungenauigkeiten auszugleichen, erfolgt anschließend eine sogenannte primärstatistische Korrektur der Registerdaten.³¹

27 Zensus2022.de, Was ist der Zensus – Wer führt den Zensus durch?, abrufbar unter <https://www.zensus2022.de/DE/Was-ist-der-Zensus/inhalt.html#toc-6>.

28 BVerfGE 150, 1 (131, 133).

29 BVerfGE 150, 1 (131 ff.).

30 BVerfGE 150, 1 (90, 140).

31 Zensus2022.de, Wie funktioniert der Zensus – Die Ermittlung der Einwohnerzahl im Zensus 2022, abrufbar unter <https://www.zensus2022.de/DE/Wie-funktioniert-der-Zensus/ermittlung-einwohnerzahl-registergestellt.html?nn=352854>.

Bei der **primärstatistischen Korrektur** werden ungefähr 10 Prozent der Bevölkerung stichprobenartig befragt. Die Auswahl der Anschriften erfolgt auf Grundlage eines mathematischen Zufallsverfahrens.³² Die Teilnahme ist gemäß § 25 ZensG verpflichtend. Die ausgewählten Personen werden zunächst von einem Erhebungsbeauftragten **persönlich interviewt**. Anschließend erhalten die Befragten einen personalisierten Code für einen **online-Fragebogen**. Die zu erfragenden Erhebungs- und Hilfsmerkmale sind in § 13 ZensG geregelt. Gefragt wird beispielsweise nach dem Geschlecht, der Erwerbstätigkeit oder der Schulbildung.³³

Aufgrund einer höheren Fluktuation findet daneben in **Sonderbereichen**, wie beispielsweise Wohnheimen, Gefängnissen oder Gemeinschaftsunterkünften, eine Vollerhebung statt. Die zu erfragenden Erhebungs- und Hilfsmerkmale sind in §§ 15 f. ZensG geregelt. Zu den Erhebungsmerkmalen gehören beispielsweise das Geschlecht, die Staatsangehörigkeit oder der Familienstand.

Die Befragung erfolgt grundsätzlich wie bei der Haushaltebefragung, sodass die Befragten nach einem Interview einen personalisierten Code für einen online-Fragebogen erhalten. Bei einem Teil der Anschriften mit Wohnheimen werden weitere zusätzliche Merkmale abgefragt, die nicht hinreichend aus bestehenden Registern ersichtlich sind. Diese Befragten müssen nach dem Interview einen erweiterten online-Fragenkatalog ausfüllen. Der erweiterte Fragenkatalog enthält auch Fragen zur Erwerbstätigkeit und Ausbildung. Es besteht eine Auskunftspflicht nach § 26 ZensG.³⁴ Bei ungefähr 53.000 Gemeinschaftsunterkünften übernimmt die Einrichtungsleitung stellvertretend die Auskunftspflicht für die Bewohner. In diesem Fall werden die Zugangsdaten für den online-Fragebogen der Einrichtungsleitung übergeben.³⁵

Die Einwohnerzahl der Gemeinde wird anschließend berechnet, indem die Befragungsergebnisse mit dem Personenstand bei den statistischen Ämtern abgeglichen werden und eventuell bestehende hochgerechnete Fehlbestände hinzugerechnet werden.³⁶

32 Siehe hierzu Corinna Bretsch, Kay Lorentz: Präzisionsziele für die Ermittlung der Einwohnerzahl bei der Haushaltsstichprobe im Zensus 2021, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): WISTA – Wirtschaft und Statistik, Sonderheft Zensus 2021, Wiesbaden 2019, S. 12-22, abrufbar unter <https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2019/07/praezisionsziele-zensus-2021-072019.html>.

33 Zensus2022.de, FAQ: Haushaltsbefragung, abrufbar unter <https://www.zensus2022.de/DE/Service/FAQ/Haushaltebefragung/inhalt.html>.

34 Zensus2022.de, Der Podcast zum Zensus 2022, abrufbar unter https://www.zensus2022.de/DE/Mediathek/Podcast/Podcast_zum_Zensus.html.

35 Zensus2022.de, Wer wird befragt – Die Befragung an Wohnheimen und an Gemeinschaftsunterkünften beim Zensus 2022, abrufbar unter https://www.zensus2022.de/DE/Wer-wird-befragt/Wohnheime_und_Gemeinschaftsunterkuenfte.html?nn=352818.

36 Zensus2022.de, Wie funktioniert der Zensus – Die Ermittlung der Einwohnerzahl im Zensus 2022, abrufbar unter <https://www.zensus2022.de/DE/Wie-funktioniert-der-Zensus/ermittlung-einwohnerzahl-registergestuetzt.html?nn=352854>.

Zusätzlich erfolgt gemäß § 9 Abs. 1 ZensG eine **Gebäude- und Wohnungszählung**. Da bisher kein Register für Gebäude existiert,³⁷ erfolgt eine postalische Befragung der etwa 17,5 Millionen Eigentümer und Verwalter von Wohnraum zu den in § 10 ZensG aufgezählten Erhebungs- und Hilfsmerkmalen. Gefragt wird beispielsweise nach der Nettokaltmiete, dem Energieträger oder der Zahl der Personen, die in der Wohnung wohnen. Die Auskunftspflichtigen erhielten im Mai 2022 **postalisch** ihre Zugangsdaten für den **online-Fragebogen**.³⁸ Ein vorheriges Interview durch einen Erhebungsbeauftragten fand nicht statt. Wohnungsunternehmen sind verpflichtet, ihre Daten elektronisch über das online-Meldeverfahren eSTATISTIK.core zu übermitteln.³⁹ Auch hier besteht gemäß § 24 ZensG eine Auskunftspflicht.⁴⁰

4.2. Datenspeicherung

Die Befragten erhalten einen personalisierten Code, mit dem sie sich auf der Website [zensus2022.de](https://www.zensus2022.de) für den online-Fragebogen anmelden müssen. Die Websites des Zensus 2022 bestehen aus einem öffentlichen (www.zensus2022.de) und einem privaten Bereich (fragebogen.zensus2022.de/idev).⁴¹

Zur Absicherung des öffentlichen Bereichs wird auf den amerikanischen Content Delivery Network Dienstleister Cloudflare zurückgegriffen. Cloudflare speichert und verarbeitet als Informationen das Datum und die Uhrzeit des Zugriffs, den Namen der angeforderten Datei, die Webseiten, von der aus auf die Datei angefordert wurde, den Zugriffsstatus, den verwendeten Webbrowser sowie das Betriebssystem des Geräts, die IP-Adresse des anfordernden Geräts und Online-Kennungen.⁴²

Dagegen werden sämtliche Daten, die an den privaten Bereich übermittelt werden, mit dem Sicherheitszertifikat des ITZBund Ende-zu-Ende verschlüsselt. Die Daten werden anonymisiert gespeichert

37 Derzeit wird ein Datenbestand aus den Grundsteuerdaten für die Auskunftspflichtigen für die Gebäude- und Wohnungszählung kontinuierlich aufgebaut. Siehe hierzu Statistisches Bundesamt, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat am 2. November 2020 zur BT-Drs. 19/22848, Ausschussdrucksache 19(4)625 B, S. 2, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/802734/c7d38d0692e4330fa835fde73891bb62/A-Drs-19-4-625-B-data.pdf>.

38 Zensus2022.de, Wer wird befragt? – Die Gebäude- und Wohnungszählung beim Zensus 2022, abrufbar unter https://www.zensus2022.de/DE/Wer-wird-befragt/Gebaeude_und_Wohnungszaehlung.html?nn=352818.

39 Zensus2022.de, Wer wird befragt? – Die Gebäude- und Wohnungszählung beim Zensus 2022, abrufbar unter https://www.zensus2022.de/DE/Wer-wird-befragt/GWZ/gwz_wohnungsunternehmen.html?nn=352818.

40 Zensus2022.de, Wie funktioniert der Zensus – Die Methode hinter dem Zensus 2022, abrufbar unter <https://www.zensus2022.de/DE/Wie-funktioniert-der-Zensus/inhalt.html#toc-4>.

41 BT-Drs. 20/1978, S. 20 f., Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Saathoff vom 24. Mai 2022 auf die Frage der Abgeordneten Domscheit-Berg.

42 BT-Drs. 20/1978, S. 21, Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Saathoff vom 24. Mai 2022 auf die Frage der Abgeordneten Domscheit-Berg.

und ausschließlich auf den Rechenzentren des Bundes verarbeitet.⁴³ Übermittelt werden ausschließlich die Antworten auf die Fragen und Daten zur Anwendung des online-Fragebogens.⁴⁴ Es erfolgt keine Datenverarbeitung durch einen Content Delivery Network Dienstleister.⁴⁵

Die Daten zur Anwendung des Fragebogens bezüglich der Gebäude- und Wohnungszählung werden nach 24 Monaten gelöscht.⁴⁶

Hilfsmerkmale (wie zum Beispiel die Kontaktdaten der Auskunftspflichtigen, der Familienname und Vornamen oder der Geburtsort nach §§ 10, 13 und 16 ZensG) sind gemäß § 31 Abs. 1 Satz 1 ZensG von den Erhebungsmerkmalen zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu trennen. Grundsätzlich sind Hilfsmerkmale gemäß § 31 Abs. 1 Satz 2 ZensG zu **löschen**, sobald bei den statistischen Ämtern die Überprüfung der Hilfs- und Erhebungsmerkmale auf ihre Vollständigkeit und Schlüssigkeit und die Merkmalsgenerierung nach § 30 ZensG abgeschlossen sind. Allerdings dürfen die statistischen Ämter des Bundes gemäß § 31 Abs. 2 ZensG die Hilfsmerkmale „Straße“ und „Hausnummer“ für ausschließlich kommunale Zwecke den zuständigen Stellen der Gemeinden und Gemeindeverbänden gemäß § 32 Abs. 2 ZensG übermitteln, soweit das Statistikgeheimnis gewahrt wird. Zudem dürfen die statistischen Ämter des Bundes und der Länder Auswahlgrundlagen für Gebäude- und Bevölkerungstichproben gemäß § 33 ZensG zur Verfügung stellen. Die Hilfsmerkmale sind jedoch gemäß § 31 Abs. 1 Satz 3 ZensG **spätestens vier Jahre nach dem Zensusstichtag** zu löschen.

Bei Personen in Gemeinschaftsunterkünften sind die Hilfsmerkmale gemäß § 31 Abs. 2 ZensG nach erfolgtem Abgleich unverzüglich zu löschen.

Die **Erhebungsunterlagen** sind gemäß § 31 Abs. 3 ZensG nach Abschluss der Aufbereitung des Zensus und **spätestens nach vier Jahren zu vernichten**.

43 BT-Drs. 20/1978, S. 20, Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Saathoff vom 24. Mai 2022 auf die Frage der Abgeordneten Domscheit-Berg.

44 Zensus2022.de, FAQ – Welche Daten werden beim Fragebogentest gespeichert?, abrufbar unter <https://www.zensus2022.de/DE/Service/FAQ/FAQ-datenschutz.html>.

45 Zensus2022.de, Wie funktioniert der Zensus? – Fragen und Antworten zur Sicherheit der online-Fragebogen beim Zensus 2022, abrufbar unter <https://www.zensus2022.de/DE/Wie-funktioniert-der-Zensus/Sicherheit-Online-Fragebogen.html?nn=352818>. Durch die Einbindung des US-amerikanischen IT-Dienstleisters im Zusammenhang mit dem Betrieb der Website zensus2022.de wurde befürchtet, dass Unbefugte Kenntnis von personenbezogene Daten des online-Fragebogens zur Gebäude- und Wohnungszählung erhalten könnten. Eine Überprüfung durch den Bundesbeauftragten für Datenschutz und für die Informationsfreiheit (BfDI) hat jedoch ergeben, dass die im Fragebogen angebenen personenbezogenen Daten jederzeit ausreichend geschützt waren. Siehe hierzu auch die Erklärung des BfDI, abrufbar unter <https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2022/05-Zensus-2022-Cloudflare.html>.

46 Zensus2022.de, Datenschutz – Erhebung zusätzlicher Informationen bei Teilnahme am Fragebogen für die Gebäude- und Wohnungszählung zum Zensus 2021, abrufbar unter <https://www.zensus2022.de/DE/Service/Datenschutz/protokollierte-aktivitaeten.html?nn=270470>.

5. Kosten (Fachbereich WD 1)

Für die **Vorbereitung und Durchführung des Zensus 2022 inklusive der Verschiebung der Durchführung um ein Jahr aufgrund der Corona-Pandemie** entstehen Bund und Ländern nach derzeitiger Kalkulation **Gesamtkosten** in Höhe von insgesamt etwa **1,5 Milliarden Euro**. Von den Gesamtkosten entstehen etwa **570 Millionen Euro beim Bund** und etwa **940 Millionen Euro bei den Ländern**.⁴⁷

Die genaue Aufschlüsselung der Kosten kann den Gesetzentwürfen zum Zensusvorbereitungsgesetz, zum Zensusgesetz 2021 und zur Verschiebung des Zensus in das Jahr 2022 und zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes entnommen werden:

Für die **Vorbereitung des Zensus** entstehen laut dem **Gesetzentwurf zum Zensusvorbereitungsgesetz Kosten** in Höhe von rund **331,7 Millionen Euro**.⁴⁸ Davon entfallen **185,8 Millionen Euro** auf den **Bund**⁴⁹ und **145,9 Millionen Euro** auf die **Länder**.⁵⁰

Für die **Durchführung des Zensus** fallen laut dem **Gesetzentwurf zum Zensusgesetz 2021** beim **Bund** Kosten von insgesamt **238,4 Millionen Euro** an, bei den **Ländern** nach deren eigenen Berechnungen **722 Millionen Euro**.⁵¹

Aufgrund einer **Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses** zu dem Gesetzentwurf zur Durchführung des Zensus im Jahr 2021 beschlossen Bundestag und Bundesrat im November 2019 eine **andere Kostenverteilung**. Demnach **gewährt der Bund den Ländern** zum Ausgleich der Kosten der Vorbereitung und der Durchführung des registergestützten Zensus **am 1. Juli 2021 sowie am 1. Juli 2022 jeweils eine Finanzausweisung in Höhe von 150 Millionen Euro**.⁵²

47 Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Factsheet zum Zensus 2022, S. 5, abrufbar unter https://www.zensus2022.de/DE/Veranstaltungen/Pressegesprach/Zensus_Factsheet.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

48 Entwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus einschließlich einer Gebäude- und Wohnungszählung 2021, Bundestagsdrucksache 18/10458, S. 2, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/18/104/1810458.pdf>.

49 Darin enthalten sind Personalausgaben in Höhe von 15,49 Millionen Euro, Sachkosten (ohne IT) in Höhe von 960.000 Euro und einmalig entstehende IT- Umstellungskosten in Höhe von 169,39 Millionen Euro. Davon entfallen auf das Statistische Bundesamt 96,8 Millionen Euro und auf das Informationstechnikzentrum Bund (ITZ-Bund) 72,59 Millionen Euro. (Ebenda, S. 2).

50 Der Erfüllungsaufwand für die Länder setzt sich aus einmaligen Personalkosten in Höhe von rund 104,4 Mio. Euro für alle statistischen Ämter der Länder und zusätzlichen Sachkosten in Höhe von 41,5 Mio. Euro für die gesamte Zensusvorbereitung zusammen. (Ebenda, S. 14).

51 Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung des Zensus im Jahr 2021, Bundestagsdrucksache 19/8693, S. 2, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/086/1908693.pdf>. Von den auf den Bund entfallenden Haushaltsausgaben in Höhe von 238,4 Millionen Euro entfallen auf das Statistische Bundesamt für die Haushaltsjahre 2019 bis 2026 insgesamt rund 188,4 Millionen Euro, auf das ITZBund 50 Millionen Euro bis 2026. (Ebenda, S.13).

52 Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Gesetz zur Durchführung des Zensus im Jahr 2021, Bundestagsdrucksache 19/14700, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/147/1914700.pdf>.

Im **Gesetzentwurf zur Verschiebung des Zensus in das Jahr 2022 und zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes** werden die **Mehrausgaben** beziffert, die für die Verschiebung der ursprünglich für das Jahr 2021 geplanten Durchführung des Zensus um ein Jahr aufgrund der Corona-Pandemie anfallen. Sie betragen für den **Bund** insgesamt **142 Millionen Euro**. Für die **statistischen Ämter der Länder** entstehen Mehrausgaben in Höhe von **87,6 Millionen Euro**.⁵³

Die **Kosten** für die Vorbereitung und Durchführung des **Zensus 2022 erhöhen sich** im Vergleich zum Zensus 2011, der Ausgaben von rund 670 Mio. Euro verursacht hatte,⁵⁴ **deutlich**. Die **Bundesregierung begründet die Kostensteigerung** damit, dass aufgrund des Bundesverfassungsgerichts-urteils vom 19. September 2018 bei der Kalkulation zum Zensusgesetz 2021 eine **größere Haushaltsstichprobe zur Korrektur der Einwohnerzahlen bei Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern** zugrunde gelegt worden seien. Weitere Gründe seien **normale Preissteigerungen, Inanspruchnahme externer IT-Dienstleistungen, gestiegene Anforderungen an Datenschutz und IT-Sicherheit sowie zusätzliche Maßnahmen zur Qualitätssicherung**.⁵⁵

6. Kritik (Fachbereich WD 1)

Der politische Nutzen von Volkszählungen stand in der Bundesrepublik Deutschland trotz des mit ihrer Durchführung verbundenen hohen organisatorischen und finanziellen Aufwandes **lange Zeit nicht infrage**.⁵⁶ Der moderne Interventions- und Sozialstaat brauche, so die allgemein akzeptierte Auffassung, statistische Daten „zur Beschreibung, Erklärung, Planung und Gestaltung der gesellschaftlichen Wirklichkeit“.⁵⁷ Zur Überraschung der politischen Entscheidungsträger **regte sich gegen die für das Jahr 1983 geplante vierte Volkszählung** in der Bundesrepublik erstmals **breiter gesellschaftlicher Protest**. Innerhalb kurzer Zeit kam es zur Gründung von mehr als **400 Boykottinitiativen** in der ganzen Bundesrepublik, die eine Flut von Protesten und Aktionen organisierten und dabei das Menetekel eines „**Überwachungsstaates**“ heraufbeschworen, der mittels Totalerfassung der Daten die Schaffung des „**gläsernen Bürgers**“ anstrebe.⁵⁸ Die Volkszählung geriet „zum Katalysator für eine tiefgreifende Skepsis gegenüber den Neuen Technologien und Möglichkeiten der

53 Entwurf eines Gesetzes zur Verschiebung des Zensus in das Jahr 2022 und zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes, Bundestagsdrucksache 19/22848, S. 2, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/228/1922848.pdf>. Beim Statistischen Bundesamt fallen in den Haushaltsjahren 2021 bis 2023 zusätzliche Mehrausgaben in Höhe von insgesamt 62,9 Millionen Euro an. Für das ITZBund beträgt der Vollzugsaufwand (Personal- und Sachausgaben sowie IT-Aufwände) insgesamt 79,1 Millionen Euro.

54 Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung des Zensus im Jahr 2021, Bundestagsdrucksache 19/8693, S. 66.

55 Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Dr. Günter Krings vom 18. März 2019 auf die schriftliche Frage Nr. 47 des Abgeordneten Dr. Konstantin von Notz, Bundestagsdrucksache 19/8806, S. 31, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/088/1908806.pdf>.

56 Andreas Wirsching: Abschied vom Provisorium 1982-1990, Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, München 2006, S. 394 f.

57 Heinz Grohmann: Wozu brauchen Staat und Öffentlichkeit Daten? In: Aus Politik und Zeitgeschichte 19/1989, S. 3-14, Zitat S. 7.

58 Heinz Grohmann (2009), a. a. O., S. 6.

Elektronischen Datenverarbeitung“, wie der Historiker Andreas Wirsching konstatiert hat.⁵⁹ Die Gegner der Volkszählung beschränkten sich nicht auf Boykottaufrufe und Proteste, sondern erhoben darüber hinaus **Verfassungsbeschwerde gegen das Volkszählungsgesetz 1983** vom 25. März 1982. So bemängelten sie u. a., „die gebotene Anonymität der Einzeldaten sei in Anbetracht der modernen Datenverarbeitungstechnik nicht gewährleistet, und zum anderen, die vorgesehene Erhebung sei in dieser Form nicht erforderlich. Weitere Einwendungen richteten sich gegen den vorgesehenen Melderegisterabgleich und die unzulänglich geregelte Weitergabe von Daten.“⁶⁰ Mit dem **Volkszählungsurteil vom 15. Dezember 1983**,⁶¹ das den Klägern zumindest in Teilen Recht gab, hat das Bundesverfassungsgericht über seinen eigentlichen Anlass hinaus Rechtsgeschichte geschrieben, da es in seinem Urteil das **Grundrecht auf „Informationelle Selbstbestimmung“** aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG abgeleitet und damit den **Grundstein für den modernen Datenschutz** gelegt hat.⁶²

Nach dem Beschluss des vom Gesetzgeber infolge des Verfassungsgerichtsurteils überarbeiteten Volkszählungsgesetzes⁶³ und **dem Start der Volkszählung im Mai 1987 brach die** bis dahin zum Teil mit „schrillen Tönen“ und „grotesken Übersteigerungen“⁶⁴ geführte **breite gesellschaftliche Diskussion schlagartig ab**.⁶⁵ Die bald nach der deutschen Einheit unter Beteiligung von Wissenschaft und Politik einsetzende mehrjährige **Debatte über die Schlussfolgerungen aus dem Volkszählungsurteil** und die methodische Ausgestaltung der nächsten Volkszählung, die 1998 in den politischen Grundsatzbeschluss mündete, einen **Paradigmenwechsel von der Vollerhebung hin zu**

59 Andreas Wirsching, a. a. O., S. 395.

60 Heinz Grohmann (2009), a. a. O., S. 6.

61 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 15. Dezember 1983 - 1 BvR 209/83 -, Rn. 1-215.

62 Das Bundesverfassungsgericht habe, so der Präsident des Bundesamtes für Statistik Georg Thiel in einem Vortrag, „die Bedeutung der amtlichen Statistik für die Gesellschaft anerkannt, aber auch den für die Durchführung der Statistik erforderlichen Zugriff auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung vermessen und begrenzt. Die Statistische Geheimhaltung wurde als unverzichtbare Grundlage für die Arbeit der amtlichen Statistik anerkannt, die Abschottung der amtlichen Statistik von der übrigen Verwaltung festgeschrieben und das so genannte ‚Rückspielverbot‘ angeordnet. Im Sinne des informationellen Selbstbestimmungsrechts wurde klargestellt, dass die Datenerhebung und -auswertung auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen muss und die Daten grundsätzlich nur für statistische Zwecke genutzt werden dürfen. Insbesondere im Falle der Volkszählung dürfen sie nicht an die Verwaltung zur Korrektur der Melderegister zurückgespielt werden (Rückspielverbot). Die Totalerhebung wurde als erforderlich bestätigt. Der Statistik wurde aber mitgegeben, die Methodik der Informationserhebung und Informationsverarbeitung bei späteren Erhebungen zeitgemäß weiter zu entwickeln.“ (Gerhard Thiel: „Volkszählung“ im Wandel: Einfluss von Rechtsprechung und Digitalisierung auf den Zensus, Vortrag im Rahmen der Ringvorlesung an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg „ZENSUS 2022 – Volkszählungen zwischen Recht, Politik und Sozialwissenschaften“ am 22. März 2022, unveröffentlichtes Manuskript, S. 3)

63 Gesetz über eine Volks- Berufs-, Gebäude, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung (Volkszählungsgesetz 1987) vom 8. November 1985 (BGBl I S. 2078).

64 Zitate bei Andreas Wirsching, a. a. O., S. 398.

65 Heinz Grohmann: Von der Volkszählung zum Registerzensus: Paradigmenwechsel in der deutschen amtlichen Statistik: In: Wirtschafts- und sozialstatistisches Archiv 3 (2009), S. 3-23; Andreas Wirsching, a. a. O., S. 397.

einem registergestützten Zensus zu vollziehen,⁶⁶ erlangte keine vergleichbar breite öffentliche Resonanz in der Gesellschaft mehr. Dies gilt auch für die Zensusrunden 2011 und 2022.

Während sich die Kritik am Zensus 2011 im Wesentlichen auf jene **Länder und Kommunen** beschränkte, die aufgrund seiner Ergebnisse von finanziellen Einbußen betroffen waren, wurde im Hinblick auf die Vorbereitung der Zensusrunde 2022 Kritik an datenschutzrechtlichen Aspekten von einzelnen NGOs sowie an den steigenden Kosten vom **Nationalen Normenkontrollrat** geübt. In der **Medienberichterstattung** werden vor allem einzelne organisatorische Abläufe und Fehler bei der Umsetzung des Zensus 2022 thematisiert, grundsätzliche Kritikpunkte hingegen kaum.⁶⁷ Die Kritik von Seiten der **Wissenschaft** richtete sich gegen den erheblichen Zeitverzug zwischen Stichtag und Veröffentlichungszeitpunkt der registergestützten Zensusergebnisse, der heutigen Aktualitätsansprüchen nicht gerecht werde. Im Folgenden werden die genannten Kritikpunkte näher ausgeführt:

Die vom **Berliner und Hamburger Senat** im Jahr 2015 erhobene abstrakte **Normenkontrollklage beim Bundesverfassungsgericht richtete sich** vor allem **gegen die methodisch begründete, ungleiche Behandlung von Gemeinden mit über und unter 10.000 Einwohnern**. Das Gesetz habe an dieser Stelle die Stichprobenmethodik nicht exakt definiert und überlasse die genaue Ausgestaltung der Exekutive, was dem Parlamentsvorbehalt widerspreche. So werde außerdem **gegen das Gebot inter-föderaler und interkommunaler Gleichbehandlung verstoßen**. Grund für die Klage der beiden Landesregierungen war, dass die ermittelten Einwohnerzahlen deutlich unter den Ergebnissen der Bevölkerungsfortschreibung lagen, was für beide Stadtstaaten erhebliche finanzielle Einbußen beim Länderfinanzausgleich zur Folge hatte.⁶⁸ Das **Bundesverfassungsgericht wies die Klage** im September 2018 **ab** und erklärte die Vorschriften über den Zensus 2011 für verfassungsgemäß. Die unterschiedlichen Verfahren bei Gemeinden mit mehr bzw. weniger als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern seien gerechtfertigt gewesen, da sie auf einer fachlich gestützten Prognoseentscheidung beruht hätten.⁶⁹ Neben Berlin und Hamburg haben auch mehr als 300 Kommunen Klagen

66 Heinz Grohmann (2009), a. a. O., S. 7-10.

67 Vgl. hierzu die Artikel in der beigelegten Pressedokumentation.

68 Holger Poppenhäger: Der Zensus 2022 in Thüringen. In: Thüringer Verwaltungsblätter. Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung 31 (2022), 1, S. 1-6, hier: S. 1.

69 BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – 2 BvF 1/15, Rn. 1-357, abrufbar unter https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/fs20180919_2bvfo00115.html; dies entbinde den Gesetzgeber indes nicht davon, heißt es im Urteil auch, bei der Gestaltung zukünftiger Volkszählungen die Erfahrungen mit dem verfahrensgegenständlichen Zensus zu berücksichtigen und die Erforderlichkeit von Anpassungen zu prüfen.

gegen die Volkszählung bei Verwaltungsgerichten wegen finanzieller Einbußen aufgrund der unterschiedlichen Erhebungsmethoden bei der Einwohnerzählung eingereicht.⁷⁰

Auf **Kritik** der „**Gesellschaft für Freiheitsrechte**“⁷¹ stieß der 2019 **geplante Testdurchlauf von Meldedaten für den Zensus 2022**. Um die Übermittlungswege und die Qualität der zu übermittelnden Daten rechtzeitig im Vorfeld des Zensus überprüfen zu können, sollten die Kommunen dem Statistischen Bundesamt im Januar 2019 umfangreiche Meldedaten mit Klarnamen der Bürger zusenden. Mit einem **Eilantrag** gegen das vom Deutschen Bundestag beschlossene Gesetz zur Änderung des Zensusvorbereitungsgesetzes 2021 **beim Bundesverfassungsgericht** versuchte die „Gesellschaft für Freiheitsrechte“ in Kooperation mit dem „Arbeitskreis Zensus“⁷² den Testlauf zu stoppen. In ihrer Begründung verwies sie darauf, **das Gesetz verstoße gegen die Grundsätze des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts**, da im Rahmen des Testlaufs ein Katalog teils äußerst sensibler Daten wie z. B. Name, Geschlechtsidentität, Familienstand oder Religionszugehörigkeit übermittelt werden solle, ohne sie zu anonymisieren oder zu pseudonymisieren. Die von den Meldeämtern an die statistischen Ämter der Länder übermittelten Daten könnten vom Statistischen Bundesamt zentral abgerufen werden, wodurch erstmals umfangreiche Datensätze von bis zu 82 Millionen Bürgern an einer zentralen Stelle zusammengeführt würden. Die vom Staat erhobenen Meldedaten dürften auch im Rahmen von Volkszählungen nur zu den unbedingt notwendigen Zwecken eingesetzt werden. Diese Grenze sei mit dem vorgesehenen Testlauf eindeutig überschritten. Der Zweck, Software für den Zensus zu testen, stehe zudem in keinem Verhältnis zu dem Risiko, dass die personenbezogenen Daten von Dritten missbraucht werden, hieß es zur Begründung des Eilantrages. Außerdem sei die Speicherung von Echtdateien für einen Test völlig überflüssig, da es technisch möglich gewesen wäre, fiktive statt Echtdateien zu verwenden.⁷³ Das **Bundesverfassungsgericht lehnte** den **Eilantrag** im Februar 2019 **ab**.⁷⁴ Eine daraufhin ergangene **Verfassungsbeschwerde** der „Gesellschaft für Freiheitsrechte“ gegen die Übermittlung von Meldedaten für den Zensus-

70 Michael Haußmann: Registermodernisierung und Zensus post-2021: Der Weg zu einem modernen amtlich-statistischen System in Deutschland, in: G. Meinel, U. Schumacher, M. Behnisch, T. Krüger (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring X. Flächenpolitik – Flächenmanagement – Indikatoren, Berlin 2018, S. 209-215, hier: S. 211, abrufbar unter https://slub.qucosa.de/landing-page/?tx_dlf%5bid%5d=https%3A%2F%2Fslub.qucosa.de%2Fapi%2Fqucosa%253A35839%2Fmets; Thomas Jansen: Eine kleine Geschichte der Volkszählungen, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Mai 2022; Arne Schulz: Der Streit um die Volkszählung, Deutschlandfunk v. 11.01.2019, abrufbar unter <https://www.deutschlandfunk.de/widerstand-gegen-testlauf-der-streit-um-die-volkszaehlung-100.html>.

71 Der 2015 gegründete gemeinnützige Verein mit Sitz in Berlin nutzt nach eigenen Angaben „strategische Gerichtsverfahren und juristische Interventionen, um Demokratie und Zivilgesellschaft zu fördern, Überwachung und digitale Durchleuchtung zu begrenzen und für alle Menschen gleiche Rechte und soziale Teilhabe durchzusetzen“. (<https://freiheitsrechte.org/ueber-die-gff/werwirsind>).

72 Der Arbeitskreis Zensus entstand 2010 ursprünglich als bundesweiter Zusammenschluss um ein gemeinsames Vorgehen gegen den Zensus 2011 bzw. das ihm zugrunde liegende Zensusgesetz 2011 zu koordinieren. (https://de.wikipedia.org/wiki/Arbeitskreis_Zensus).

73 <https://freiheitsrechte.org/themen/freiheit-im-digitalen/zensus-2021>; diese Möglichkeit hatte die Bundesregierung in ihrer Begründung zu dem Gesetzentwurf hingegen verneint. (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zensusvorbereitungsgesetzes 2021, S. 7).

74 BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 6. Februar 2019 – 1 BvQ 4/19, Rn. 1-20, abrufbar unter https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2019/02/qk20190206_1bvq000419.html.

Testlauf⁷⁵ **nahm das Bundesverfassungsgericht** nach Angaben der „Gesellschaft für Freiheitsrechte“ im Januar 2022 **nicht zur Entscheidung an**.⁷⁶

Kritik an den hohen Kosten für den Zensus 2022 hat der **Nationale Normenkontrollrat (NKR)** in seiner Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Durchführung des Zensus im Jahr 2021 geübt und „mit Nachdruck“ darauf hingewiesen, dass **Zensusbefragungen durch registerbasierte Auswertungen zu einem Bruchteil der jetzt entstehenden Kosten** gestaltet werden könnten.⁷⁷ In diesem Sinne seien die hohen Kosten des Zensus 2021 zu einem erheblichen Teil als Preis **versäumter Registermodernisierung** und einer um Jahre **verschleppten Digitalisierung** zu begreifen. Anstatt mit großem Aufwand dezentrale, qualitativ unzureichende Datenbestände zusammenzuführen und auszuwerten sowie Gebäude- und Wohnungsdaten alle zehn Jahre neu zu ermitteln, sollte schnellstens in die Digitalisierung und Modernisierung der deutschen Registerbestände von Bund, Ländern und Kommunen investiert werden. Nach Auffassung des NKR müsse die **Registermodernisierung** von der Bundesregierung im **Schulterschluss mit Ländern und Kommunen** daher **stärker als bisher vorangetrieben werden**. Es bedürfe einer **Gesamtstrategie zur Klärung der konzeptionellen und datenschutzrechtlichen Fragen, einer leistungsfähigen Umsetzungsorganisation und einer entsprechenden Ressourcenausstattung**.⁷⁸

In der **Wissenschaft** wird vor allem moniert, dass das **derzeitige Zensusmodell** aufgrund seiner Komplexität **die heutigen Aktualitätsansprüche nicht erfüllen könne**. Trotz massivem IT-Einsatz seien die Ergebnisse des Zensus 2011 erst rund drei Jahre nach dem Stichtag veröffentlicht worden. Für den Zensus 2021 seien zwar Optimierungen geplant, es sei jedoch weiterhin ein erheblicher Zeitverzug zwischen Stichtag und Veröffentlichungszeitpunkt zu erwarten.⁷⁹ In der Wissenschaft wird daher schon seit längerem die **Umstellung auf einen rein registerbasierten Zensus** gefordert, die die skandinavischen Länder sowie Österreich und die Schweiz bereits vollzogen hätten. Anders

75 <https://freiheitsrechte.org/ueber-die-gff/presse/pressemitteilungen-der-gesellschaft-fur-freiheitsrechte/pm-vb-zensus-2021>.

76 <https://freiheitsrechte.org/themen/freiheit-im-digitalen/zensus-2021>.

77 Nationaler Normenkontrollrat: Stellungnahme des NKR zum Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung des Zensus im Jahr 2021, Berlin, 2019, S. 2, abrufbar unter <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/stellungnahme-des-nkr-nationaler-normenkontrollrat-stellungnahme-zum-entwurf-eines-gesetzes-zur-durchfuehrung-des-zensus-im-jahr-2021-1611028>; andere europäische Länder führten den Zensus bereits vollständig registerbasiert und damit deutlich günstiger durch, wird in der Stellungnahme weiter ausgeführt. Laut Schätzungen des vom NKR 2017 in Auftrag gegebenen Gutachtens „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren“ ließen sich durch ein registerbasiertes Verfahren mehr als 90% der Erhebungskosten einsparen. (Ebenda, S. 11).

78 Ebenda, S. 12.

79 Michael Haußmann, a. a. O., S. 210.

seien auch die sich auf europäischer Ebene abzeichnenden wachsenden Anforderungen nicht zu erfüllen, die Bevölkerungszahlen ab 2024 jährlich bereit zu stellen.⁸⁰

Die **Forderung nach einer methodischen Umstellung** von einem registergestützten hin **zu einem künftigen registerbasierten Zensus** wurde inzwischen von der Politik **aufgegriffen**. Im Mai 2021 beschloss der Deutsche Bundestag das **Gesetz zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus und zur Änderung statistikrechtlicher Vorschriften**.⁸¹ Das Registerzensuserprobungsgesetz schafft die rechtlichen Voraussetzungen dafür, dass die amtliche Statistik ab Mitte 2022 **Verfahren zur registerbasierten Ermittlung von Bevölkerungszahlen umfassend erproben kann**. Dabei soll anhand der Daten des Zensus 2022 u. a. untersucht werden, wie zuverlässig sich Registerangaben verknüpfen lassen. Auch das Verfahren zur Klärung von Unstimmigkeiten beim Wohnsitz soll einem Test unterzogen werden. **Ziel sei die Weiterentwicklung der Zensusmethodik hin zu einem registerbasierten Verfahren mit ausschließlicher Gewinnung der Zensusdaten aus bereits in der Verwaltung vorhandenen Daten ohne primärstatistische Befragungen**. Der Verzicht auf Befragungen sei mit erhöhten Anforderungen an die Verarbeitung der aus Registern und weiteren Datenbeständen gewonnenen Informationen und an die statistischen Verfahren zur Ermittlung der Zensusergebnisse verbunden, was eine grundlegende Modernisierung der Methoden voraussetzen, heißt es in der Gesetzesbegründung.⁸²

7. Literatur

- Bretschi, Corinna, Lorentz, Kay: Präzisionsziele für die Ermittlung der Einwohnerzahl bei der Haushaltsstichprobe im Zensus 2021. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): WISTA – Wirtschaft und Statistik, Sonderheft Zensus 2021, Wiesbaden 2019, S. 12-22, abrufbar unter <https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2019/07/praezisionsziele-zensus-2021-072019.html>.
- Eckey, Hans-Friedrich, Eppmann, Helmut, Türck, Matthias: Volkszählung in Deutschland, in: WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium. Zeitschrift für Studium und Forschung 36 (2007), Heft 5, S. 228- 234, abrufbar unter https://web.archive.org/web/20220228102919id_/https://www.beck-elibrary.de/10.15358/0340-1650-2007-5-228.pdf.
- Grohmann, Heinz: Wozu brauchen Staat und Öffentlichkeit Daten?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 19/1989, S. 3-14.

80 Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (Hrsg.): Empfehlungen des RatSWD zum Zensus 2021 und zu späteren Volkszählungen, Berlin 2016, S. 12-16, abrufbar unter https://www.konsortswd.de/wp-content/uploads/RatSWD_Output2_AG-Zensus-Bericht.pdf.

81 Gesetz zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus und zur Änderung statistikrechtlicher Vorschriften vom 9. Juni 2021 (BGBl I S. 1649).

82 Entwurf eines Gesetzes zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus und zur Änderung statistikrechtlicher Vorschriften, Bundestagsdrucksache 19/27425, S. 15 ff., abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/274/1927425.pdf>.

-
- Grohmann, Heinz: Von der Volkszählung zum Registerzensus: Paradigmenwechsel in der deutschen amtlichen Statistik, in: Wirtschafts- und sozialstatistisches Archiv 3 (2009), S. 3-23
 - Haußmann, Michael: Registermodernisierung und Zensus post-2021: Der Weg zu einem modernen amtlich-statistischen System in Deutschland. In: G. Meinel, U. Schumacher, M. Behnisch, T. Krüger (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring X. Flächenpolitik – Flächenmanagement – Indikatoren, Berlin 2018, S. 209-215, abrufbar unter https://slub.qucosa.de/landing-page/?tx_dlf%5bid%5d=https%3A%2F%2Fslub.qucosa.de%2Fapi%2Fqucosa%253A35839%2Fmets.
 - Nationaler Normenkontrollrat: Stellungnahme des NKR zum Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung des Zensus im Jahr 2021, Berlin, 2019, abrufbar unter <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/stellungnahme-des-nkr-nationaler-normenkontrollrat-stellungnahme-zum-entwurf-eines-gesetzes-zur-durchfuehrung-des-zensus-im-jahr-2021-1611028>.
 - Poppenhäger, Holger: Der Zensus 2022 in Thüringen, in: Thüringer Verwaltungsblätter. Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung 31 (2022), 1, S. 1-6.
 - Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (Hrsg.): Empfehlungen des RatSWD zum Zensus 2021 und zu späteren Volkszählungen, Berlin 2016, abrufbar unter https://www.konsortium.de/wp-content/uploads/RatSWD_Output2_AG-Zensus-Bericht.pdf.
 - Scholz, Rembrandt, Kreyenfeld, Michaela: Der registergestützte Zensus in Deutschland: Historische Einordnung und Bedeutung für die Bevölkerungswissenschaft, in: Comparative population studies 41 (2017), S. 3-34, abrufbar unter <https://www.comparativepopulationsstudies.de/index.php/CPoS/article/view/275>.
 - Schulz, Arne: Der Streit um die Volkszählung, Deutschlandfunk vom 11. Januar 2019, abrufbar unter <https://www.deutschlandfunk.de/widerstand-gegen-testlauf-der-streit-um-die-volkszaehlung-100.html>.
 - Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Factsheet zum Zensus 2022 abrufbar unter https://www.zensus2022.de/DE/Veranstaltungen/Pressegesprach/Zensus_Factsheet.pdf?__blob=publicationFile&v=4.
 - Thiel, Gerhard: „Volkszählung“ im Wandel: Einfluss von Rechtsprechung und Digitalisierung auf den Zensus, Vortrag im Rahmen der Ringvorlesung an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg „ZENSUS 2022 – Volkszählungen zwischen Recht, Politik und Sozialwissenschaften“ am 22. März 2022, unveröffentlichtes Manuskript.
 - Wirsching, Andreas: Abschied vom Provisorium 1982-1990. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, München 2006

8. Pressedokumentation

Die Pressedokumentation ist im Intranet abrufbar unter: http://prarchiv.bundestag.btg/Press-Dok/index.html?p=dl_115150666745.
