



Dr. Holger Poppenhäger, geboren 1957, ist Präsident des Thüringer Landesamtes für Statistik.

BEVÖLKERUNG, MIKROZENSUS

# Der Zensus 2022 in Thüringen<sup>\*)</sup>

## I. Einleitung

Im Freistaat Thüringen wird im Jahr 2022 eine Volkszählung (Zensus) durchgeführt. Nach dem Zensus im Jahr 2011, der ersten gemeinsamen Volkszählung in allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, wird der Zensus 2022 das nächste gemeinsame Großprojekt der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder sowie der Europäischen Union sein.

## II. Die Volkszählung 2011

### a) Rechtsgrundlagen

Die Verordnung der Europäischen Union 763/2008 vom 09.07.2008 verpflichtete die Mitgliedsstaaten der EU dazu, Daten anhand eines Katalogs von Merkmalen für die Volkszählung 2011 zu erheben. Dadurch wurden EU-Ergebnisse vergleichbar. Neben dem deutschen Zensusgesetz 2011<sup>1)</sup> regelte ein Landesgesetz<sup>2)</sup> die Durchführung der Teilnahme an der Volkszählung in Thüringen. Das bundesweite Gesetz ist als Art. 1 des Gesetzes zur Anordnung des Zensus sowie zur Änderung von Statistikgesetzen am 16.07.2009 in Kraft getreten.

### b) Die Durchführung des Zensus

Anders als bei vorherigen Volkszählungen erfolgte die Ermittlung der Einwohnerzahlen des Zensus 2011 nicht durch eine Vollerhebung, bei der die Interviewer von Haus zu Haus gehen und jeden einzelnen Bürger befragen. Stattdessen entschied sich der Gesetzgeber dafür, einem registergestützten Verfahren den Vorzug zu geben. Bei diesem Verfahren stellen Daten der Einwohnermelderegister die Basis für die Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahlen dar.<sup>3)</sup> Die Durchführung vor Ort war Aufgabe der Erhebungsstellen in den Landkreisen und kreisfreien In Thüringen wurden entsprechend den Verwaltungsgliederungen 23 Erhebungsstellen eingerichtet, davon 17 in Landkreisen und sechs in kreisfreien Städten. Circa 2 500 Erhebungsbeauftragte waren insgesamt unterwegs, um die thüringenweit rund 48 000 ausgewählten Anschriften zu begehen und dort die auskunftspflichtigen Bürger zu befragen.<sup>4)</sup>

Der im Jahr 2011 durchgeführte Zensus hat weiterhin für die amtliche Statistik, aber insbesondere für die Wissenschaft, Politik und Gesellschaft überragende Bedeutung. Die gewonnenen Erkenntnisse dienen der Sozialforschung ebenso wie der Städteplanung und sind Basis neuer Fortschreibungen.

### c) Abstrakte Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht

Im Jahr 2015 beantragten der Senat von Berlin und der Senat der Freien Hansestadt Hamburg die Durchführung eines Normenkontrollverfahrens beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG). Die abstrakte Normenkontrolle 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 widerspräche. Somit werde außerdem gegen das Gebot interföderaler und interkommunaler Gleichbehandlung verstoßen. Ferner wurden Aspekte der Lösungsregeln und des Rechtsschutzes von den Antragstellern gerügt. Grund war, dass die dort ermittelten Einwohnerzahlen deutlich unter den Ergebnissen der Bevölkerungsfortschreibungen lagen und damit für die beiden Stadtstaaten unter anderem zu erheblichen Einbußen beim Länderfinanzausgleich führten.<sup>5)</sup>

Das BVerfG erklärte im Urteil vom 19.09.2018<sup>6)</sup> die Vorschriften über den Zensus 2011 für verfassungsgemäß. Im Urteil zum Zensus 2011 entwickelte das BVerfG seine bisherige Rechtsprechung zur amtlichen Statistik fort. Festgehalten wird vor allem am sogenannten Volkszählungsurteil vom 15.12.1983<sup>7)</sup>, das in seinen Kernaussagen bestätigt wird. Das BVerfG hatte seinerzeit aus dem Volkszählungsurteil am Beispiel der amtlichen Statistik das Recht auf informationelle Selbstbestimmung entwickelt und seither in ständiger Rechtsprechung daran festgehalten. Das BVerfG hatte in Bezug auf die amtliche Statistik ausgeführt, dass für den Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung die strikte Geheimhaltung der

\*) Die Erstveröffentlichung dieses Beitrages erfolgte in den Thüringer Verwaltungsblättern 1/2022, S. 1 ff. Das Thüringer Landesamt für Statistik dankt für die freundliche Genehmigung zum Nachdruck.

1) Gesetz über den registergestützten Zensus im Jahre 2011, BGBl. I 2009, S. 1781.  
 2) Thüringer Gesetz zur Ausführung des Zensusgesetzes 2011, GVBl. 2010, S. 245.  
 3) Vgl. Horn, Zensus 2011 in Thüringen. Zwischenbericht nach Abschluss der Erhebungsphase zur Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahl, Statistisches Monatsheft Oktober 2012, S. 24 – 38, hier S. 24 ff.  
 4) Vgl. Horn (Fn. 3), S. 28.  
 5) Vgl. Gößl, Der Zensus vor dem Bundesverfassungsgericht. Das Urteil vom 19.09.2018, Bayern in Zahlen 10-2018, S. 684 – 695, hier S. 685; sowie vgl. Bierschenk/Leischner, Zur Verfassungsmäßigkeit der Vorschriften über den Zensus 2011. Die Besonderheiten der statistischen Zweckbindung nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, WISTA 1-2019, S. 11 – 18, hier S. 12 f.  
 6) BVerfG, Urte. d. Zweiten Senats v. 19.09.2018 – 2 BvF 1/15 –, Rn. (1-357), BVerfGE 150, 1.  
 7) BVerfG, Urte. d. Ersten Senats v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 –, Rn. (1-215), BVerfGE 65, 1.

zu statistischen Zwecken erhobenen Einzelangaben unverzichtbar sei, solange ein Personenbezug noch besteht oder herstellbar ist (Statistikgeheimnis).<sup>8)</sup>

Neu im Urteil des BVerfG vom 19.09.2018 ist ein Verfassungsauftrag an den Bund, die Ermittlung realitätsgerechter Einwohnerzahlen von Bund und Ländern sicherzustellen. Das BVerfG leitet den Verfassungsauftrag, der sich nicht ausdrücklich im Grundgesetz findet, aus den Anknüpfungen an die Einwohnerzahlen im Grundgesetz ab.<sup>9)</sup> Das BVerfG sieht aus der Gesamtschau der vom Grundgesetz vorgegebenen – insbesondere der verfassungsrechtlichen – Anknüpfungen einen grundsätzlichen Verfassungsauftrag an den Bund, die erforderlichen Einwohnerzahlen der Länder zu ermitteln, auch wenn eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Regelung zur Durchführung von Volkszählungen im Grundgesetz nicht kodifiziert ist. Der Gesetzgeber müsse deshalb insbesondere die für die Ermittlung erforderlichen Grundlagen schaffen, ohne die eine realitätsnahe Ermittlung angesichts des Eingriffscharakters der Erhebung und der mangelnden Freiwilligkeit eines Teils der Bevölkerung aussichtslos erscheine. In der Sache erfordert dies die bundesgesetzliche Regelung eines den Zwecken der verfassungsrechtlichen Anknüpfungen genügenden Ermittlungsverfahrens sowie die Sicherstellung seiner ordnungsgemäßen Durchführung.<sup>10)</sup> Auch wenn die Vorschriften über den Zensus 2011 daher vom BVerfG im vollen Umfang für verfassungsmäßig gehalten wurden, entbindet dies den Gesetzgeber nach Auffassung des BVerfG nicht davon, bei der Gestaltung zukünftiger Volkszählungen die Erfahrung mit dem vorausgegangenen Zensus zu berücksichtigen und die Erforderlichkeit von Anpassungen zu prüfen.<sup>11)</sup> Insbesondere müsse der Gesetzgeber den zur Verfügung stehenden Sachverstand der amtlichen Statistik und der Wissenschaft nutzen. Im Übrigen habe der Gesetzgeber einen Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum, der beim Zensus 2011 wegen der Komplexität der Materie und wegen der Erprobung neuer Konzepte eher weiter denn enger war.<sup>12)</sup>

Ebenfalls durch das BVerfG bestätigt wurde damit der Methodenwechsel zu einem registergestützten Zensus, durch den in weiten Teilen von einer Befragung der Bevölkerung abgesehen werden konnte. Diese Methodik stand innerhalb des Normenkontrollverfahrens ebenfalls auf den Prüfstand des BVerfG und wurde von diesem im Urteil vom 19.09.2018 als verfassungsgemäß bestätigt.<sup>13)</sup>

### III. Die Durchführung der Volkszählung im Jahr 2022

#### a) Die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 09.07.2008 über Volks- und Wohnungszählungen

Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union haben mit der Verordnung über Volks- und Wohnungszählungen<sup>14)</sup> die verbindliche Rechtsgrundlage für die Aufstellung gemeinsamer Regeln und für die Bereitstellung umfassender Daten über die Bevölkerung und die Wohnungssituation im Abstand von zehn Jahren geschaffen.<sup>15)</sup>

Nach Art. 5 der Verordnung (EG) 763/2008 hatte jeder Mitgliedstaat der Europäischen Union einen Stichtag festzulegen. Dieser Stichtag musste in ein auf der Grundlage der Verordnung festgelegtes Jahr fallen (Bezugsjahr). Das erste Bezugsjahr war das Jahr 2011. Die Mitgliedsstaaten liefern im Auftrag der Kommission an Eurostat die nach der Verordnung erforderlichen endgültigen, validierten und akkreditierten Daten und die gemäß der Verordnung erforderlichen Metadaten innerhalb von 27 Monaten nach Ablauf des Bezugsjahrs.<sup>16)</sup> Dies wurde damit begründet, dass Eurostat über hinreichend zuverlässige, ausführliche und vergleichbare Daten über die Bevölkerung und die Wohnungssituation verfügen müsse, um die Gemeinschaft in die Lage zu versetzen, die ihr obliegenden Aufgaben erfüllen zu können.<sup>17)</sup>

In den Erwägungsgründen der Verordnung wurde ausgeführt, dass statistische Daten über die Bevölkerung und die wichtigsten familiären, sozialen und wirtschaftlichen Merkmale sowie Wohnungsmerkmale der Einzelpersonen zur Planung und Festlegung regional-, sozial- und umweltpolitischer Maßnahmen benötigt würden. Insbesondere bestehe ein Bedarf an der Erhebung von genauen Daten über die Wohnungssituation zur Unterstützung verschiedener Aktivitäten der Europäischen Gemeinschaft wie etwa der Förderung der sozialen Einbindung, des sozialen Zusammenhalts auf regionaler Ebene oder des Umweltschutzes und der Förderung der Energieeffizienz.<sup>18)</sup>

#### b) Das (ursprüngliche) Gesetz zur Durchführung des Zensus im Jahr 2021

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 104. Sitzung am 06.06.2019 den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung des Zensus im Jahr 2021<sup>19)</sup> beschlossen. Der Bun-

8) Vgl. BVerfG, 1 BvR 209/83 –, Rn. (1-215), BVerfGE 65, 1. Grundlegend hierzu auch Poppenhäger, Die Übermittlung und Veröffentlichung statistischer Daten im Lichte des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, 1995.

9) Vgl. BVerfG, 2 BvF 1/15 –, Rn. (1-357); vgl. Gößl (Fn. 5), S. 686.

10) Vgl. BVerfG, 2 BvF 1/15 –, Rn. (1-357), hier Rn. 166.

11) Vgl. BVerfG, 2 BvF 1/15 –, Rn. (1-357), hier Rn. 300.

12) Vgl. BVerfG, 2 BvF 1/15 –, Rn. (1-357), hier Rn. 174; vgl. Gößl (Fn. 5), S. 687.

13) Vgl. Bierschenk/Leischner (Fn. 5), S. 11 ff.

14) Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 09.07.2008 über Volks- und Wohnungszählungen; ABl. L 218 vom 13.08.2008, S. 14 – 20.

15) Vgl. Art. 1 der Verordnung (EG) 763/2008.

16) Art. 5 Abs. 2 der Verordnung (EG) 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates.

17) Vgl. Erwägungsgrund 1 der Verordnung (EG) 763/2008.

18) Erwägungsgrund (2) der Verordnung (EG) 763/2008.

19) Gesetz zur Durchführung des Zensus im Jahr 2021 (ZensG 2021) vom 06.06.2019, BR-Drs. 256/19.

destag hatte aufgrund einer Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Heimat<sup>20)</sup> den Merkmalskatalog der Gebäude- und Wohnungszählung um die Merkmale „Energieträger für Gebäude“, „Leerstandsdauer“ und „Nettokaltmiete für Wohnungen“ erweitert und eine Stichprobenregelung zu länderspezifischen Gemeindegemeinschaften in das Gesetz aufgenommen.

Die Ergänzung der Erhebungsmerkmale zum Wohnungsleerstand wurde insbesondere dadurch begründet, dass es sich dabei um einen wichtigen Indikator für die Beurteilung von Wohnungsmärkten handele. So könnten z. B. mit belastbaren Erkenntnissen zum Leerstand Förderprogramme zielgerichtet ausgerichtet werden. Auch Informationen über die Mieten seien notwendig, um die Instrumente des Mietrechts, der sozialen Wohnraumförderung oder des Wohngeldes zielgerichtet einsetzen zu können. Die Gebäude- und Wohnungsdaten könnten bundesweit nur durch eine Vollerhebung bei allen Vermietern bzw. Verwaltern gewonnen werden. Da den Auskunftspflichtigen sowohl der Leerstand nebst Gründen als auch die Nettokaltmiete bekannt sei, entstehe ihnen nur ein geringer Aufwand.<sup>21)</sup>

Nach § 1 Abs. 1 ZensG 2021 (BGBl. I S. 1851 ff.) sollten die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder eine Bevölkerungs-, Gebäude- und Wohnungszählung (Zensus) mit Stand vom 16.05.2021 (Zensusstichtag) als Bundesstatistik durchführen. Nach § 23 Abs. 1 ZensG 2021 besteht für die Erhebungen Auskunftspflicht. Die Auskunftserteilung erfolgt grundsätzlich elektronisch. Für die Gebäude- und Wohnungszählung sind die Eigentümerinnen und Eigentümer, die Verwalterinnen und Verwalter sowie die sonstigen Verfügungs- und Nutzungsberechtigten der Gebäude oder Wohnungen auskunftspflichtig.<sup>22)</sup>

Nur die Kenntnis der relevanten Daten und die Möglichkeit, die durch sie vermittelten Informationen mithilfe der Statistik zu nutzen, schaffe die notwendige Grundlage für eine am Sozialstaatsprinzip orientierte Politik. Hierbei spiele der Zensus 2021 eine entscheidende Rolle. Durch den Zensus würden Basisdaten zur Bevölkerung, ihrer Erwerbstätigkeit und Wohnsituation gewonnen. An diese Daten knüpften politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Planungsprozesse beim Bund, bei den Ländern und den Gemeinden an. Für diese Aufgabe lässt sich der Zensus in zwei zentrale Erhebungsteile aufgliedern:

aa) Die Personenerhebungen dienen der Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahl und der Erfassung von Zusatzmerkmalen über die Bevölkerung, die nicht bzw. nicht in ausreichendem Maße in amtlichen Registern vorliegen. Darunter zählen:

- eine Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis,
- die Erfassung von Bewohnern in Wohnheimen und an Gemeinschaftsunterkünften (sog. „Sonderbereiche“),
- die Wiederholungsbefragung als Kontrollbefragung zur Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahl auf Stichprobenbasis.

bb) Die Gebäude- und Wohnungszählung ermittelt als Vollerhebung den Wohnungs- und Gebäudebestand und liefert weitere Informationen zu Wohngebäuden wie z. B. das Baujahr und die Heizungsart.<sup>23)</sup>

Die Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis dient in erster Linie der Korrektur der in den Registern enthaltenen Daten. Darüber hinaus werden soziodemografische Daten erhoben und die Haushaltegenerierung durchgeführt.<sup>24)</sup>

Die Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung<sup>25)</sup> weist darauf hin, dass es permanente Aufgabe des Staates ist, die ökonomische und soziale Entwicklung der Gesellschaft zu begleiten und zu steuern. Hierfür bedürfe es einer umfassenden, kontinuierlichen sowie laufend aktualisierten Information über die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Zusammenhänge.

### c) Die Beratungen im Bundesrat

Der Bundesrat beschloss in seiner Sitzung am 28.06.2019 gemäß Art. 77 Abs. 1 GG den Vermittlungsausschuss als gemeinsames Gremium vom Bundestag und Bundesrat anzurufen, um das Gesetz überarbeiten zu lassen.

In den Gründen zur Anrufung des Vermittlungsausschusses stellt der Bundesrat zunächst darauf ab, dass der Zensus die zentrale Grundlage aller staatlichen Planungen in Bund, Ländern und Kommunen ist und daher als gesamtstaatliche Aufgabe des Bundes und der Länder auch gemeinsam verantwortet und durchgeführt werden muss. Vor

20) Vgl. BT-Drs. 19/1679.

21) BT-Drs. 19/10679, S. 9.8

22) Vgl. § 23 Abs. 1 ZensG 2021. In den Ländern auf dem Gebiet der ehemaligen DDR gab es bereits 1995 eine erste Gebäude- und Wohnungszählung; vgl. hierzu: Poppenhäger, Bereichsspezifischer Datenschutz und Statistische Geheimhaltung bei der Gebäude- und Wohnungszählung, LKV 1995, S. 313 ff.

23) Vgl. Begründung der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung des Zensus im Jahr 2021, ebenda.

24) Begründung der Bundesregierung zum Gesetz zur Durchführung eines Zensus im Jahr 2021, BR-Drs. 256/19, S. 24.

25) BR-Drs. 100/19, S. 22.

diesem Hintergrund müsse der Bund insbesondere auch finanziell Verantwortung für das gemeinsame Projekt Zensus 2021 übernehmen. Die Länder hätten deshalb bereits frühzeitig gefordert, dass der Bund sich an den Kosten der Länder zur Vorbereitung der Durchführung des Zensus 2021 beteiligen und eine auskömmliche Finanzausweisung leisten solle.<sup>26)</sup>

Darüber hinaus müsse die Aufwandsentschädigung für Erhebungsbeauftragte als steuerfreies und für Sozialleistungen oder Renten nicht anrechenbares Nebeneinkommen ausdrücklich festgelegt werden.<sup>27)</sup>

In Ziffer 3 der Beschlussdrucksache des Bundesrates wird darauf gedrungen, dass im Falle der schriftlichen Auskunftserteilung die ausgefüllten Erhebungsvordrucke durch die Auskunftspflichtigen gebührenfrei übersandt werden können, wenn sie sich in amtlichen, hierfür vorgesehenen Umschlägen befinden. Der Bundesrat weist darauf hin, dass es seitens der Auskunftspflichtigen beim Zensus 2011 Kritik gegen das von ihnen zu entrichtende Porto gegeben habe.

In Ziffer 6 seiner Beschlussempfehlung fordert der Bundesrat vom Bund schließlich eine hälftige Beteiligung der den Ländern entstehenden Kosten. Nach derzeitigem Kenntnisstand sei mit voraussichtlichen Länderkosten in Höhe von insgesamt 826,3 Mio. Euro für die Vorbereitung und Durchführung des Zensus 2021 zu rechnen. Vor diesem Hintergrund sei eine finanzielle Absicherung der Länder dringend geboten und den Ländern zum Ausgleich der Kosten für die Vorbereitung und Durchführung des registergestützten Zensus 2021 bis zum Zensusstichtag eine Finanzausweisung in Höhe von 415 Mio. Euro zu gewähren.<sup>28)</sup> Überstiegen die Kosten der Länder für die Vorbereitung und Durchführung des Zensus 2021 das Doppelte dieser Finanzausweisung, sei in einem zweiten Schritt den Ländern zusätzlich eine Nachzahlung zu gewähren.

#### **d) Die Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses**

Der Vermittlungsausschuss zwischen Bundestag und Bundesrat beschloss in seiner Sitzung am 06.11.2019, eine Reihe von Änderungen des bereits vom Bundestag beschlossenen Gesetzes vorzuschlagen. So sollte § 20 Abs. 3 wie folgt gefasst werden:

„Sofern die Erhebungsbeauftragten ehrenamtlich eingesetzt werden, erhalten sie für ihre Tätigkeit eine Aufwandsentschädigung. Die Aufwandsentschädigungen der Erhebungsbeauftragten nach

diesem Gesetz unterliegen nicht der Besteuerung nach dem Einkommenssteuergesetz.“<sup>29)</sup> Damit kam der Vermittlungsausschuss der Forderung des Bundesrates nach, die Aufwandsentschädigung der Interviewer als steuerfreies und für Sozialleistungen oder Renten nicht anrechenbares Nebeneinkommen festzuschreiben.

Weiterhin schlug der Vermittlungsausschuss vor, § 23 des Gesetzes so zu ändern, dass im Falle der schriftlichen Auskunftserteilung die ausgefüllten Erhebungsvordrucke gebührenfrei übersandt werden können, wenn sie sich in amtlichen, hierfür vorgesehenen Umschlägen befinden. In seinen Beratungen, die zur Anrufung des Vermittlungsausschusses führten, hatte der Bundesrat bereits darauf hingewiesen, dass es beim Zensus 2011 seitens der Auskunftspflichtigen Kritik gegen das von ihnen zu entrichtende Porto gegeben habe. Dies hatte Personalkapazitäten in den Statistikämtern gebunden und Strafportozahlungen zur Folge gehabt. Die jetzige Regelung lehnt sich an die bewährte Praxis der Versendung von Briefwahlunterlagen für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen an. Eine derartige Regelung führt zu mehr Auskunftsbereitschaft, geringeren Kosten und weniger persönlichen Nachfragen.<sup>30)</sup>

Schließlich beschloss der Vermittlungsausschuss eine Finanzausweisung des Bundes gegenüber den Ländern zum Ausgleich der Kosten der Vorbereitung und Durchführung des Zensus am 01.07.2021 sowie am 01.07.2022 über jeweils 150 Mio. Euro.<sup>31)</sup> Damit reagierte der Vermittlungsausschuss zwischen Bundestag und Bundesrat auf die Forderungen des Bundesrates nach einer Finanzausweisung in Höhe von 415 Mio. Euro.

Der Bundesrat stimmte daraufhin dem Zensusgesetz 2021 in der vom Vermittlungsausschuss vorgeschlagenen und vom Bundestag beschlossenen Fassung in seiner Sitzung am 08.11.2019 einstimmig zu (BGBl I S. 1851 ff.).

#### **e) Das Gesetz zur Verschiebung des Zensus in das Jahr 2022**

Der Deutsche Bundestag hat in seiner Sitzung am 05.11.2020 das Gesetz zur Verschiebung des Zensus in das Jahr 2022 und zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes<sup>32)</sup> beschlossen. In der Begründung zum Entwurf des Gesetzes führt die Bundesregierung aus, dass sich mit der Corona-Krise in Deutschland erhebliche Einschränkungen des öffentlichen Lebens, aber auch bei der Aufgabenerfüllung der Verwaltung ergeben hätten. In den Statistischen Ämtern des

26) BT-Drs. 19/11302, S. 1.

27) BT-Drs. 19/11302, Nr. 2.

28) Beschlussempfehlung 6 des BR, BT-Drs. 19/11302, S. 5 ff.

29) Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zum Zensusgesetz 2021, BT-Drs. 19/14700, S. 2.

30) Vgl. BR-Drs. 256/19, S. 2 f.

31) Die Verteilung der Finanzausweisung ist im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung zwischen den Ländern bis spätestens 31.03.2020 festzulegen, BT-Drs. 19/14700, S. 3.

32) BR-Drs. 665/20.

Bundes und der Länder mussten zum Teil in erheblichem Umfang Personal für andere Aufgaben – z. B. zur Unterstützung der Gesundheitsämter – abgezogen werden, und die Vorbereitungsarbeiten für den Zensus 2021 konnten nicht wie geplant durchgeführt werden. Eine planmäßige Durchführung des Zensus im Jahr 2021 könne daher nicht mehr sichergestellt werden.<sup>33)</sup>

Der Stichtag des Zensus wird daher um ein Jahr verschoben, die erforderlichen Datenlieferungen werden an den neuen Zensus-Stichtag angepasst. Trotz Verschiebung sollen alle Bemühungen ergriffen werden, auf einer Einhaltung der EU-Zeitvorgaben hinzuwirken und Abweichungen möglichst kleinzuhalten. Für den Fall, dass aufgrund der Corona-Pandemie oder anderer zwingender Gründe eine erneute Verschiebung des Zensus-Stichtages erforderlich werden sollte, wird die Bundesregierung ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesrates die notwendigen Anpassungen durch Rechtsverordnungen vorzunehmen (Art. 1 des Gesetzes zur Verschiebung des Zensus in das Jahr 2022, § 16a).<sup>34)</sup>

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme gefordert, auch die Regelung zur Kostentragung in § 36 des Zensusgesetzes 2021 zu ändern. Durch die Verschiebung des Zensus in das Jahr 2022 mit Stichtag 15.05.2022 entstünden den Ländern zusätzliche Kosten in Höhe von 87,6 Mio. Euro. Es sei folgerichtig, dass sich der Bund auch an diesen Zusatzkosten der Länder mit 32 Mio. Euro/p. a. beteilige.<sup>35)</sup> Der Deutsche Bundestag ist dieser Anregung des Bundesrates in seinem Gesetzesbeschluss vom 05.11.2020 nicht gefolgt. Nachdem der Bundesrat in seiner Sitzung am 27.11.2020 entschied, den Vermittlungsausschuss nicht anzurufen, ist das Gesetz zur Verschiebung des Zensus in das Jahr 2022 am 10.12.2020 in Kraft getreten.<sup>36)</sup>

## IV. Die Durchführung des Zensus 2022 in Thüringen

### a) Regionale Informationen

Die Durchführung des Zensus dient neben der Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl vor allem der Gewinnung von regional tief gegliederten Daten, unter anderem zur Bevölkerung, zur Erwerbstätigkeit und dem Gebäude- und Wohnungsbestand in Thüringen. Dazu wird die Gebäude- und Wohnungszählung im Rahmen des Zensus 2022 als Vollerhebung durchgeführt. Erhebungseinheiten der Gebäude- und Wohnungszählung sind Gebäude mit Wohnraum, bewohnte Unterkünfte und Woh-

nungen.<sup>37)</sup> Auskunftspflichtig für die Gebäude- und Wohnungszählung sind die Eigentümerinnen und Eigentümer, die Verwalterinnen und Verwalter sowie sonstige Verfügungs- und Nutzungsberechtigte (§ 24 Abs. 1 ZensG 2021).

Im Gegensatz hierzu wird die Haushaltebefragung auf der Basis einer Stichprobe durchgeführt. Wie im Zensus 2011 wird bundesweit nur etwa jeder zehnte Einwohner für die Haushaltebefragung um Auskunft gebeten. In Thüringen sind etwa 15 % der Einwohner betroffen.<sup>38)</sup>

### b) Die Stichprobenauswahl in Thüringen

Das Urteil des BVerfG vom 19.09.2018<sup>39)</sup> hatte sich aufgrund der Klage der Stadtstaaten Berlin und Hamburg auch mit der Methodik zur Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen auseinanderzusetzen. Zwar wurde die beim Zensus 2011 noch existierende methodische Unterscheidung von Gemeinden über und unter 10 000 Einwohnern bei der Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahlen nicht für verfassungswidrig erklärt, der Gesetzgeber sei jedoch verpflichtet, die bestehende Ungleichbehandlung im Hinblick auf zukünftige Zensusverfahren zu überprüfen. Dabei sei insbesondere die Evaluation des Zensus 2011 von Bedeutung.<sup>40)</sup>

Die Auswirkungen der Rechtsprechung des BVerfG betreffen auch Thüringen. Auch in kleinen Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern ist damit eine Stichprobe durchzuführen. Die kleingliedrige Gemeindestruktur des Freistaates führt somit zu einem Anstieg des Stichprobenumfangs. Hierfür hat der Gesetzgeber im Zensusgesetz eine mildernde Regelung getroffen, die als sogenannte „VG-Option“ bezeichnet wird. Diese VG-Option ermöglicht es den Ländern, einzelne Gemeinden für die Stichprobenziehung zusammenzufassen, sofern es die politische Struktur des jeweiligen Bundeslandes ermöglicht. Nach § 11 Abs. 1 Nr. 5 ZensG 2021 gelten als Gemeinden nach Satz 2 in Thüringen neben den Städten und Gemeinden, die keiner Verwaltungsgemeinschaft angehören, auch Verwaltungsgemeinschaften.<sup>41)</sup>

### c) Die Online-First-Strategie

Um eine effiziente grundrechtsschonende Durchführung des Zensus 2021 zu ermöglichen, haben sich die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder auf eine sogenannte „Online-First-Strategie“ verständigt. Im Kern sieht dieses Vorgehen die Online-Selbstauskunft als primären Meldeweg für die Auskunftspflichtigen der Gebäude- und Wohnungszählung sowie der Haushaltebefragung vor.<sup>42)</sup> Damit sinkt nicht nur der Verwaltungsaufwand für die

33) Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drs. 19/22848, 19/23566, 19/23839 Nr. 8 – BR-Drs. 19/24041, S. 1.

34) Für die Einhaltung der EU-Zeitvorgaben werden auch Rückrechnungen zu prüfen sein, vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung, BR-Drs. 19/24041, S. 1.

35) BR-Drs. 19/23566, S. 1.

36) BGBl I S. 2675.

37) § 9 Abs. 2 ZensG 2021.

38) ThürStAnz Nr. 41/2019, hinteres Deckblatt.

39) BVerfG, Urt. v. 19.09.2018, www.rechtsprechung-im-internet.de/j-portal.

40) BVerfG, Urt. v. 19.09.2018, www.rechtsprechung-im-internet.de/j-portal; Rn. 301, 334.

41) Bei Anwendung dieser sog. VG-Option reduziert sich der Stichprobenumfang in Thüringen von 460 000 Befragten auf in etwa 335 000 Befragte, was nicht nur einen geringeren Organisationsaufwand für die Durchführung des Zensus 2021 bedeutet, sondern auch ein grundrechtsschonenderes Verfahren darstellt. Bei den kleinen Gemeinden von weniger als 1000 Einwohnern kann durch die Zusammenfassung auf der Ebene der Verwaltungsgemeinschaften die Anzahl der „Gemeinden“ im Sinn des Zensus 2021 von über 400 auf 78 gesenkt werden, die Anzahl der Vollerhebungen kann von 160 auf 30 sinken.

42) ThürStAnz Nr. 41/2019, hinteres Deckblatt.

Statistischen Landesämter und deren an geschlossene Erhebungsstellen. Die Online-First-Strategie sorgt auch dafür, dass die Befragten ihrer Meldepflicht komfortabel und grundrechtsschonend via Tablet, Smartphone oder PC ohne den Einsatz eines Interviewers nachkommen können. Dennoch sieht § 23 ZensG 2021 auch die Form der schriftlichen Auskunftserteilung vor. Im Falle der schriftlichen Auskunftserteilung können die ausgefüllten Erhebungsvordrucke gebührenfrei übersandt werden, wenn sie sich in amtlichen, hierfür vorgesehenen Umschlägen befinden.

## d) Die Durchführung des Zensus in Thüringen

Zur Durchführung des Zensus 2022 als gesamtstaatliches Großprojekt hat der Thüringer Landtag das Gesetz zur Ausführung des Zensusgesetzes 2022<sup>43)</sup> beschlossen, in dem ergänzende Regelungen zum Bundesgesetz und damit die organisations- und verfahrensrechtlichen Bestimmungen für die Durchführung des Zensus in Thüringen normiert werden. Nach § 3 Abs. 1 ThürAGZensG 2022 sind die kreisfreien Städte und Landkreise zur Durchführung des Zensus 2022 verpflichtet. Das Landesamt für Statistik stellt die vom Statistischen Bundesamt zur Erfüllung der Aufgaben der örtlichen Erhebungsstellen entwickelten erforderlichen zentralen Verfahren zur Informations- und Datenverarbeitung bereit (§ 1 Abs. 2 ThürAGZensG 2022). In den kreisfreien Städten und Landkreisen waren bis zum 31.10.2021 örtliche Erhebungsstellen voll betriebsbereit einzurichten. Zu diesem Zeitpunkt begannen bereits die Arbeiten (z. B. Vorerhebungen für die Gebäude- und Wohnungszählung) der Erhebungsstellen. Das Ende der Aufgabenerfüllung und damit die Auflösung der Erhebungsstellen kann aufgrund der Komplexität des Zensus vorab nicht konkret bestimmt werden. Aus diesem Grund wird die Auflösung der Erhebungsstellen mit einer Zulässigkeitsklärung durch das Thüringer Landesamt für Statistik verbunden.<sup>44)</sup>

Die örtlichen Erhebungsstellen sind für die Dauer der Verarbeitung von Einzelangaben im Rahmen der Durchführung des Zensus 2022 räumlich und organisatorisch von anderen Verwaltungsstellen zu trennen, gegen den Zutritt unbefugter Personen zu schützen und mit eigenem Personal auszustatten.<sup>45)</sup> Die in den örtlichen Erhebungsstellen tätigen Personen sind vom Oberbürgermeister bzw. vom Landrat vor Beginn ihrer Tätigkeit über die Beachtung und die gesetzlichen Gebote und Verbote zur Sicherung des Datenschutzes zu belehren und auf die Wahrung des Statistikgeheimnisses schriftlich zu verpflichten.<sup>46)</sup> Mit dieser Regelung wird im Wesentlichen den in § 19 Abs. 2 und 3 ZensG 2022 und den in § 21 Abs.

3 i. V. m. § 20 Abs. 2 und 3 des Thüringer Statistikgesetzes (ThürStatG) enthaltenen Bestimmungen zur Abschottung der Erhebungsstellen von anderen Verwaltungsstellen gefolgt und damit die statistische Geheimhaltung als Grundprinzip der amtlichen Statistik sowie der informationellen Gewaltenteilung gewährleistet.<sup>47)</sup>

In § 6 Abs. 3 ThürAGZensG 2022 sind besondere Vorkehrungen zum Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im Hinblick auf die Verarbeitung von statistischen Einzelangaben vorgesehen. Die örtlichen Erhebungsstellen haben hier für die Datensicherungsmaßnahmen Sorge zu tragen. Ein entsprechendes Sicherheitskonzept wird vom Thüringer Landesamt für Statistik erarbeitet und zur Verfügung gestellt.<sup>48)</sup> Einzelheiten der Abschottung sind in einer Dienstanweisung des Oberbürgermeisters bzw. des Landrats zu regeln.<sup>49)</sup>

Bei der Durchführung des Zensus 2022 ist der Einsatz von Erhebungsbeauftragten unverzichtbar. Erhebungsbeauftragte sind Personen, die bei der Durchführung des Zensus Aufgaben außerhalb der örtlichen Erhebungsstellen wahrnehmen. Die örtlichen Erhebungsstellen haben die für die Durchführung der Erhebung nach § 8 ThürAGZensG 2022 benötigten Erhebungsbeauftragten auszuwählen, zu bestellen, auf die Wahrung des Statistikgeheimnisses und des Datenschutzes schriftlich zu verpflichten und über ihre Rechte und Pflichten zu belehren (§ 9 Abs. 1 ThürAGZensG 2022). Die Erhebungsbeauftragten werden insbesondere für die Durchführung der Existenzfeststellung und im Rahmen der Personenerhebungen benötigt. Ihre zentrale Aufgabe ist es, die Personen an einer Stichprobenanschrift oder an einer Anschrift mit Sonderbereichen zu erfassen, deren Kernmerkmale zur Existenzfeststellung aufzunehmen und über den weiteren Verfahrensablauf zur Meldung von Merkmalen aufzuklären, falls die betreffende Anschrift für die zusätzliche Befragung nach § 11 Abs. 1 ZensG 2022 bzw. § 17 Abs. 1 ausgewählt wurde.

§ 9 Abs. 3 ThürAGZensG 2022 bestimmt, dass zur Übernahme der ehrenamtlichen Tätigkeit als Erhebungsbeauftragter alle Bürger verpflichtet sind, die das 18. Lebensjahr vollendet haben. Damit wird im Hinblick auf die große Anzahl der bei der Durchführung der Erhebungen nach dem Zensusgesetz erforderlichen Erhebungsbeauftragten eine Verpflichtung zur Übernahme der Tätigkeit als Erhebungsbeauftragter verankert. Nur so könne gewährleistet werden, dass die landesweit benötigten Erhebungsbeauftragten gewonnen werden können.

43) Thüringer Gesetz zur Ausführung des Zensusgesetzes 2022 (ThürAGZensG 2022), GVBl. 2021, S. 383.

44) Vgl. Begründung der Landesregierung zu § 3 Abs. 4; LT-Drs. 7/2237 S. 16.

45) § 6 Abs. 1 ThürAGZensG 2022.

46) § 6 Abs. 3 ThürAGZensG 2022.

47) Vgl. Begründung der Landesregierung zu § 6 ThürAGZensG 2022; grundlegend zum Statistikgeheimnis vgl. Poppenhäger (Fn.8).

48) Begründung der Landesregierung zu § 6 Abs. 3 ThürAGZensG 2022, LT-Drs. 7/2237, S. 17.

49) Vgl. insoweit die enumerative Aufzählung der erforderlichen Regelungen in § 6 Abs. 4 ThürAGZensG 2022.

50) Vgl. Begründung der Landesregierung zum ThürAGZensG 2022, zu § 9 Abs. 3; LT-Drs. 7/2237, S. 21.

ten.<sup>50)</sup> Die generelle Verpflichtung betrifft damit Deutsche im Sinn des Art. 116 GG, aber auch Unionsbürger, d. h. Personen, die die Staatsbürgerschaft eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzen.

Nach § 14 Abs. 1 ThürAGZensG 2022 gewährt das Land den kreisfreien Städten und den Landkreisen mit örtlicher Erhebungsstelle für die mit dem Zensus 2022 verbundenen Mehrbelastungen einen angemessenen finanziellen Ausgleich. Der Mehrbelastungsausgleich setzt sich zusammen aus einem Grundbetrag für die Errichtung und den Betrieb der örtlichen Erhebungsstellen und einem aufwandsbezogenen variablen Betrag (§ 14 Abs. 1 ThürAGZensG 2022).

## V. Zusammenfassung und Ausblick

Vor Inkrafttreten der Gesetze zur Durchführung des Zensus im Jahr 2022 hat das BVerfG mit seinem Urteil vom 19.09.2018<sup>51)</sup> Rechtsklarheit über den Zensus 2011 und damit auch für die Durchführung des Zensus 2022 geschaffen. Das BVerfG hatte festgestellt, dass die angegriffenen Vorschriften, die die Vorbereitung und Durchführung des Zensus 2011 zum Gegenstand hatten, mit der Verfassung vereinbar waren. Auch ein Eileintrag gegen die testweise Datenübermittlung für den Zensus 2021 blieb vor dem BVerfG erfolglos.<sup>52)</sup>

Die unterschiedlichen Gemeindestrukturen der Länder erforderten bei der Definition der der Stichprobe zugrunde liegenden Gebietseinheiten jedoch einen differenzierteren Ansatz. Um der Stichprobe besser vergleichbare Gebietseinheiten zugrunde legen zu können, gelten für die Durchführung des Zensus nach § 11 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 ZensG 2021 für die Zwecke des Zensus 2022 auch Verwaltungsgemeinschaften als Gemeinden.

Diese Sonderregelung führt insgesamt zu einer Verringerung des Stichprobenumfangs und ist damit auch für die betroffenen Bürger grundrechtsschonender und für die Verwaltungen und Steuerzahler kostensparender.

Deutschland ist nach dem Recht der Europäischen Union verpflichtet, nicht nur im Jahr 2022, sondern (in nicht so ferner Zukunft) auch im Jahr 2031 einen Zensus durchzuführen. Ob bis dahin das Ziel erreichbar ist, (ausschließlich) registerbasierte Bevölkerungszahlen zu ermitteln,<sup>53)</sup> bleibt abzuwarten. Die Überlegungen für die Zeit nach der Durchführung

des Zensus 2022 haben bereits begonnen.<sup>54)</sup> Bevor dies möglich ist, sind die rechtlichen Rahmenbedingungen zu ändern, und eine umfassende Registermodernisierung in Deutschland ist in Gang zu setzen. Bisher werden Zensusergebnisse zu Gebäuden und Wohnungen alle zehn Jahre im Rahmen einer Befragung von allen Eigentümern gewonnen. Ein flächendeckendes Register mit den erforderlichen Merkmalen gibt es bisher in Deutschland nicht.<sup>55)</sup>

Der Deutsche Bundestag hat daher am 09.06.2021 das Gesetz zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus (Registerzensuserprobungsgesetz – RegZensErpG)<sup>56)</sup> verabschiedet. Das Gesetz regelt die Erprobung von Verfahren eines Zensus, bei dem die Daten aus vorhandenen Datenbeständen gewonnen werden (Registerzensus), sowie die Erstellung ergänzender Bevölkerungsstatistiken (vgl. § 1 RegZensErpG). Nach der Begründung der Bundesregierung zum Entwurf eines Registerzensuserprobungsgesetzes<sup>57)</sup> machten es sowohl die Anforderungen an die Ermittlungen der Bevölkerungszahlen auf europäischer Ebene als auch der Auftrag aus dem Urteil des BVerfG vom 19.09.2018 erforderlich, dass zur Gewinnung realitätsgerechter Einwohnerzahlen stets der aktuelle Stand der wissenschaftlich anerkannten Methoden angewendet werden müsse. Daher sei die Erprobung eines registerbasierten Verfahrens der Datenermittlung rechtlich zu regeln. Ziel sei die Erprobung von Verfahren für eine registerbasierte Gewinnung der Zensusdaten aus bereits in der Verwaltung vorhandenen Daten – ohne primärstatistische Befragungen.<sup>58)</sup>

Nicht zuletzt ist daher der politische Willensbildungsprozess im Hinblick auf die für eine vollständig registerbasierte Datengewinnung erforderliche Registerinfrastruktur abzuwarten. Der hauptsächlich strittige Punkt ist der sogenannte Personenidentifikator, der für ein solches Vorgehen nötig wäre. Bis dahin wird zunächst in Thüringen der Zensus 2022 (als Bevölkerungs-, Gebäude- und Wohnungszählung) nach dem im Jahr 2011 grundsätzlich bewährten Verfahren in gemeinsamer Verantwortung des Landesamtes für Statistik, der kreisfreien Städte und der Landkreise durchgeführt. Er soll diejenigen Basisdaten zur Bevölkerung, Erwerbstätigkeit und Wohnsituation liefern, auf denen die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Planungsprozesse bei Bund, Ländern und Gemeinden, aber auch das statistische Gesamtsystem aufbauen.

51) [www.rechtsprechung-im-internet.de/j-portal](http://www.rechtsprechung-im-internet.de/j-portal).

52) Vgl. [www.bundesverfassungsgericht.de](http://www.bundesverfassungsgericht.de).

53) Thiel, Sonderheft Zensus 2021, WISTA 2019, S. 3.

54) Vgl. Körner/Krause/Ramsauer, WISTA 2019, S. 74 ff.

55) Zu den Schwierigkeiten der Entwicklung eines solchen Registers vgl. Körner/Krause/Ramsauer, WISTA 2019, S. 80, 82.

56) Gesetz zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus und zur Änderung von statistikrechtlichen Vorschriften, BGBl I, S. 1649.

57) BR-Drs. 140/21, S. 1 ff.

58) Neben der Erprobung von Verfahren für einen registerbasierten Zensus müssten daher zugleich die Voraussetzungen geschaffen werden, hilfs- und übergangsweise ab dem Jahr 2024 geocodierte Bevölkerungszahlen aus einer Kombination der Bevölkerungsfortschreibung mit jährlichen Melderegisterauszügen zu schätzen, vgl. Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus, BR-Drs. 140/21, S. 1. Der vorliegende Gesetzentwurf schaffe damit die rechtlichen Voraussetzungen für die Erprobung von Verfahren für die künftige registerbasierte Ermittlung der Bevölkerungszahlen, vgl. Begründung der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus, BR-Drs. 140/21, S. 2.