

Gastbeitrag\*

## Zensus 2011

# Ermittlung der Einwohnerzahlen von Bund, Ländern und Kommunen

Präsident a. D. Karlheinz Anding, Dr. Michael Fürnrohr

---

Mit großem zeitlichem Abstand zu den letzten Volkszählungen in den alten Bundesländern im Jahr 1987 und in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik im Jahr 1981 wurde zum Stichtag 9. Mai 2011 der Zensus 2011 durchgeführt. Dabei wurde ein grundlegender Methodenwechsel weg von der vollständigen Datenbeschaffung durch primärstatistische Vollerhebungen hin zur Verwendung von Verwaltungsdaten, soweit solche in geeigneter Form zur Verfügung standen, vollzogen. Das völlig neue Verfahren hat die amtliche Statistik vor eine Vielzahl von Herausforderungen gestellt und einen umfangreichen Erläuterungsbedarf begründet. Der Beitrag stellt rechtliche Grundlagen und grundlegendes Wissen zur Ermittlung der Einwohnerzahlen beim Zensus 2011 dar und geht auf vorgebrachte Kritikpunkte ein.

### 1. Einleitung

Zum Stichtag 9. Mai 2011 wurde mit dem registergestützten Zensus 2011 in Deutschland eine Volkszählung durchgeführt, mit der Basisdaten zu Bevölkerung, Erwerbstätigkeit und Wohnsituation aktualisiert wurden. Die letzten Volkszählungen davor fanden statt in den alten Bundesländern im Jahr 1987, in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik im Jahr 1981.

Mit dem registergestützten Zensus 2011 hat die amtliche Statistik in Deutschland einen grundlegenden Methodenwechsel vollzogen. Während frühere Volkszählungen für alle Erhebungseinheiten (Personen, Haushalte, Gebäude und Wohnungen) vollständig in Form einer primärstatistischen Vollerhebung (Befragung) bei den jeweiligen Auskunftspflichtigen durchgeführt wurden, griff der registergestützte Zensus 2011 soweit möglich auf vorhandene Verwaltungsdaten, in erster Linie auf die Melderegister der Gemeinden und die erwerbsstatistischen Register der Arbeitsverwaltung und der öffentlichen Arbeitgeber zurück. Primärstatistische Vollerhebungen wurden dort durchgeführt, wo keine geeigneten Verwaltungsregister existieren (Gebäude, Wohnungen) oder wo diese nicht den An-

forderungen an die statistischen Qualitätsmaßstäbe genügen (z. B. bei der Einwohnerzahl in bestimmten Gemeinschafts- und Anstaltseinrichtungen). Zur Korrektur der Verwaltungsregisterdaten war außerdem eine primärstatistische Stichprobenerhebung der privaten Haushalte notwendig.

Die Methodik des registergestützten Zensus 2011 ist in ihren Einzelheiten und Verästelungen außerordentlich komplex und schwierig. Konsequenz ist ein umfangreicher fachlicher Erklärungsbedarf insbesondere bei Nichtstatistikern. Ziel dieser Veröffentlichung ist eine Erläuterung der fachlichen Grund-

\* Dieser Gastbeitrag unseres ehemaligen Präsidenten, Herrn Karlheinz Anding, und unseres Abteilungsdirektors, Herrn Dr. Michael Fürnrohr, ist mit gleichem Titel in der Reihe der Zeitschrift „Bayerische Verwaltungsblätter“ (BayVBl.), Heft 23/2014 erschienen. Er wird hier mit freundlicher Genehmigung der beiden Autoren sowie der BayVBl.-Redaktion und des Boorberg-Verlags abgedruckt.

lagen und Zusammenhänge, deren Verständnis vor allem für die anstehende juristische Aufarbeitung der Thematik im Rahmen von Verwaltungsstreitverfahren nützlich sein kann. Juristische Ausführungen werden deshalb auf Grundlagen und Hinweise beschränkt.

Die fachlichen Ausführungen werden auf die Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahlen von Bund, Ländern und Kommunen konzentriert, die derzeit im Fokus des öffentlichen Interesses stehen. Die amtliche Einwohnerzahl hat eine Vielzahl von unmittelbaren Auswirkungen auf Gebietskörperschaften, auch mit direkten finanziellen Folgen. Die festgestellten amtlichen Einwohnerzahlen sind nicht nur einmalig für die Ergebnisse zum Zensusstichtag von Bedeutung. Sie bilden vielmehr die Grundlage für die Bevölkerungsfortschreibung, mit der zwischen den Zensen in regelmäßigen Abständen die amtliche Einwohnerzahl für Bund, Länder und Gemeinden nachgewiesen wird. Die amtliche Einwohnerzahl wird in 45 Bundes- und Landesgesetzen und -verordnungen als eine wichtige Bemessungsgrundlage verwendet. Sie ist unter anderem die Richtgröße für den Länderfinanzausgleich, für die Wahlkreiseinteilung und dient der Berechnung der Stimmen der Länder im Bundesrat. Auf Ebene der Städte und Gemeinden beeinflusst die Einwohnerzahl beispielsweise die Höhe der Schlüsselzuweisung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, die Sitze in den Vertretungen der kommunalen Gebietskörperschaften oder die Besoldung der Bürgermeister.

Seit dem 31. Mai 2013 liegen die Ergebnisse zu den Einwohnerzahlen aus dem Zensus 2011 vor. Insgesamt musste die Einwohnerzahl Bayerns im Vergleich zur Bevölkerungsfortschreibung auf der Basis der Volkszählung 1987 um 152 519 Einwohner nach unten korrigiert werden. Für die amtliche Statistik in Bayern war dieses Ergebnis nicht unerwartet. Das nicht immer gesetzeskonforme Meldeverhalten der Bürgerinnen und Bürger, insbesondere auch beim Fortzug von Ausländern in ihre Heimatländer ohne behördliche Abmeldung, hat zusammen mit anderen Ursachen zu einer gewissen Über- und Untererfassung geführt. Eine Rolle hat sicherlich auch die Tatsache gespielt, dass die letzte „Inventur“ der Einwohnerzahlen durch eine Zählung 24 Jahre zurückliegt.

Entsprechend ergaben sich Verschiebungen bei den Einwohnerzahlen der Städte und Gemeinden. So konnten 727 Gemeinden einen Einwohnerzuwachs oder eine gleichbleibende Einwohnerzahl verbuchen. Bei 1 329 Gemeinden mussten hingegen die Einwohnerzahlen nach unten korrigiert werden.

Die amtliche Einwohnerzahl wird in Bayern auf der Grundlage der Zensusergebnisse durch Verwaltungsakt festgestellt. Angesichts der Folgen, vor allem in finanzieller Hinsicht, verwundert es nicht, dass die Methodik zur Ermittlung der Einwohnerzahl beim Zensus 2011 im Rahmen eines Anhörverfahrens, das Teil des Verwaltungsverfahrens zur Feststellung der Einwohnerzahlen war, von den Kommunen kritisch hinterfragt wurde. Hauptkritikpunkte waren „Intransparenz des Verfahrens“, „Ungleichbehandlung großer und kleiner Gemeinden“ sowie „Nichteinhaltung gesetzlich vorgegebener Qualitätsvorgaben“. Das Bayerische Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung konnte bei 85 Städten und Gemeinden die Bedenken ausräumen. 54 Städte und Gemeinden haben gegen die durch Bescheid festgesetzte Einwohnerzahl Klage beim zuständigen Verwaltungsgericht eingereicht.

Im Folgenden soll zunächst die Entwicklung in Deutschland von der letzten traditionellen Volkszählung im Jahr 1987 bis hin zum registergestützten Zensus 2011 nachgezeichnet werden. Dem schließt sich eine Beschreibung der Grundzüge des Verfahrens zur Ermittlung der Einwohnerzahlen beim Zensus 2011 an. Schließlich wird auf die wichtigsten der von den Städten und Gemeinden vorgebrachten Kritikpunkte eingegangen.

## 2. Vom Volkszählungsurteil zum registergestützten Zensus 2011

### 2.1 Rechtliche Grundlagen

Zur Vorbereitung des Zensus hat der Bundesgesetzgeber folgende Gesetze erlassen:

- Zensusstestgesetz vom 27. Juli 2001 (BGBl. I S. 1882),
- Zensusvorbereitungsgesetz 2011 vom 8. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2808), das durch Art. 3 des Gesetzes vom 8. Juli 2009 (BGBl. I S. 1781) geändert worden ist.

Nationale rechtliche Grundlagen für die Durchführung des registergestützten Zensus in Deutschland sind

- das Zensusgesetz 2011 vom 8. Juli 2009 (BGBl. I S. 1781),
- die „Stichprobenverordnung Zensusgesetz 2011 vom 25. Juni 2010 (BGBl. I S. 830)“,
- die Ausführungsgesetze der Länder, in Bayern das Bayerische Statistikgesetz (BayStatG) vom 10. August 1990, zuletzt geändert am 8. April 2013 (GVBl. 2013, S. 174).

Mit der Durchführung des Zensus 2011 kam Deutschland der Verordnung der EU 763/2008 vom 9. Juli 2008 nach, die allen Mitgliedsländern für 2010/2011 und künftig alle 10 Jahre die Durchführung einer Volks- und Gebäude- und Wohnungszählung verbindlich vorschreibt.

Für das Verständnis der nationalen rechtlichen Grundlagen und die darin realisierte Erhebungskonzeption ist zunächst ein Blick auf das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts notwendig.

## 2.2 Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Volkszählung 1983

Am 27. April 1983 sollte in Deutschland eine Volkszählung durchgeführt werden. Die geplante Befragung jedes einzelnen Volljährigen unter anderem über Wohnsituation und Erwerbstätigkeit durch Zähler führte im Vorfeld der Zählung zu erheblichen Akzeptanzproblemen bei der Bevölkerung. Vielfältige Protestaktionen, die Gründung von Volkszählungsboykott-Initiativen und Slogans wie „Nur Schafe lassen sich zählen“ spiegelten ein zunehmendes Misstrauen der Bevölkerung gegenüber der Sammlung persönlicher Daten durch staatliche Organe wider. Aufgrund einer Verfassungsbeschwerde durch Volkszählungsgegner stoppte das Bundesverfassungsgericht am 13. April 1983 durch einstweilige Verfügung die geplante Volkszählung. In der Hauptsacheentscheidung, dem sogenannten Volkszählungsurteil vom 15. Dezember 1983 (BVerfGE 65,1), formulierte das Bundesverfassungsgericht nicht nur das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, sondern auch weitere Leitsätze in Hinblick auf die Erhebung, Speicherung und Nutzung von persönlichen Daten. Die geplante Volkszählung wur-

de schließlich 1987 in verfassungskonformer Form durchgeführt.

Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber aufgefordert, bei der Planung künftiger Zensen auch „weichere Mittel“ als die vollständige Erhebung aller Bürgerinnen und Bürger durch Zähler zu prüfen. Im Urteil des Bundesverfassungsgerichts heißt es: „...dass sich der Gesetzgeber vor künftigen Entscheidungen für eine Erhebung erneut mit dem dann erreichten Stand der Methodendiskussion auseinandersetzen muss, um festzustellen, ob und in welchem Umfang die herkömmlichen Methoden der Informationserhebung und -verarbeitung beibehalten werden können. Die Methoden der amtlichen Statistik und der Sozialforschung entwickeln sich stetig weiter. Diese Entwicklung darf der Gesetzgeber nicht unberücksichtigt lassen (...). Ebenso muss er bei der Anordnung einer statistischen Erhebung anhand des erreichbaren Materials prüfen, ob eine Totalerhebung trotz einer inzwischen fortgeschrittenen Entwicklung der statistischen und sozialwissenschaftlichen Methoden noch verhältnismäßig ist. Es reicht insoweit zur Begründung nicht aus, lediglich darauf zu verweisen, dass Volkszählungen schon immer in Form von Totalerhebungen durchgeführt worden seien.“

## 2.3 Die gemeinschaftsweite Zensusrunde 2001

Mitte der neunziger Jahre stellte die Europäische Union (EU) Überlegungen zu einem gemeinschaftsweiten Zensus zur Jahrtausendwende in allen Mitgliedsstaaten an. Mit der Vorlage eines Verordnungsentwurfes des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaft (Eurostat) im Frühjahr 1996 rückte das Thema „Volkszählung“ auch in Deutschland in die Diskussion. Nur wenige Monate später, im Sommer 1996, entschied die Bundesregierung, dass in Deutschland aus Kosten- und Akzeptanzgründen, aber letztlich auch aufgrund der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, keine herkömmliche Vollerhebung durchgeführt wird. Der Verzicht auf die direkte Befragung von Bürgern bedeutete letztlich, dass die benötigten Daten in der Form eines registergestützten Zensus, also durch vollständige oder teilweise Nutzung von Verwaltungsregistern, erhoben werden sollen. Dass es möglich war, einen registergestützten Zensus durchzuführen, haben bereits

Tab. 1 Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung laut Melderegister (MR) sowie festgestellte Über- und Untererfassungen nach Gemeindegrößenklassen (Ergebnisse des Zensus 2001)

Gemeindegrößenklasse	Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung					
	Personen im MR	Karteileichen		Fehlbestände		Bereinigte MR-Daten
	1 000	1 000	%	1 000	%	1 000
Gemeinden mit ... Einwohnern						
unter 10 000 .....	22 947,5	459,5	2,0	303,6	1,3	22 791,6
von 10 000 bis unter 50 000 .....	26 112,7	643,4	2,5	348,4	1,3	28 817,7
von 50 000 bis unter 800 000 .....	23 944,5	801,6	3,4	509,3	2,1	23 652,2
800 000 oder mehr .....	6 980,2	416,3	6,0	207,1	3,0	6 771,0
<b>Deutschland</b>	<b>79 984,9</b>	<b>2 320,8</b>	<b>2,9</b>	<b>1 368,4</b>	<b>1,7</b>	<b>79 032,5</b>

in den 1990er-Jahren die skandinavischen Länder bewiesen. In Norwegen, Schweden, Finnland und Dänemark wurde bereits ein vollständig bzw. teilweise registergestütztes Verfahren zur Ermittlung der Einwohnerzahlen eingesetzt.<sup>1</sup>

In erster Linie auf Drängen Deutschlands sah die EU schließlich von einer rechtsverbindlichen Verordnung ab und legte stattdessen im November 1997 in Form eines „Gentlemen's Agreement“ unverbindliche „Leitlinien für das gemeinschaftliche Programm der Volks- und Wohnungszählungen im Jahre 2001“ vor. In der Folgezeit wurde eine intensive und auch kontroverse Diskussion um die Machbarkeit und Ausgestaltung eines registergestützten Zensus in Deutschland geführt. Schließlich entschied im März 1999 die Bundesregierung, zum einen auf eine Teilnahme an der EU-weiten Zensusrunde 2001 zu verzichten und die Datenanforderungen der EU soweit möglich aus laufenden Statistiken zu erfüllen. Zum anderen sollte im Rahmen eines Zensus 2001 die Tauglichkeit der Melderegister für statistische Auswertungen sowie weitere Verfahrenselemente eines registergestützten Zensusmodells getestet werden.

#### 2.4 Der Zensus 2001

Mit dem Gesetz zur Erprobung eines registergestützten Zensus vom 27. Juli 2001 hat der Gesetzgeber bundesweit durchzuführende Tests angeordnet. Dazu wurden die Daten der Einwohnermelderegister mit den Ergebnissen verschiedener Interviewbefragungen und einer postalisch durchgeführten Gebäude- und Wohnungsstichprobe verglichen und ausgewertet. Die Überprüfung der Qualität der Melderegister, die als vornehmliche Quelle alle Einwohnerinnen und Einwohner auf Gemeindeebene erfassen sollte (Registerstest), war neben der Bewertung

von verschiedenen statistischen Verfahren (Verfahrenstest) und der Mehrfachfallprüfung ein wesentliches Ziel. In Deutschland wurden für den Registerstest 555 Gemeinden mit 37 961 Anschriften, bei der Gebäude- und Wohnungszählung 15 673 Anschriften und für den Verfahrenstest 230 Gemeinden ausgewählt.

An die Qualität der Einwohnerzahlen sind schon aufgrund der erheblichen finanziellen Auswirkungen besonders hohe Anforderungen zu stellen. Die Ergebnisse des Zensus 2001 zeigten, dass ein bloßes Auszählen der Melderegister diesem Qualitätspostulat nicht gerecht wird. Bundesweit wiesen die Melderegister etwa 2,3 Millionen Übererfassungen (Karteileichen), also Personen, die an einer Anschrift gemeldet, aber dort nicht wohnhaft waren, auf. Im Gegenzug wurden knapp 1,4 Millionen Untererfassungen (Fehlbestände), also Personen, die an einer Anschrift wohnhaft, aber dort nicht gemeldet waren, festgestellt.

Des Weiteren ergab der Zensus 2001, dass die Anzahl der Über- und Untererfassungen in kleineren Gemeinden geringer ausfällt als in größeren Gemeinden. Während der Zensus 2001 für Gemeinden unter 10 000 Einwohnern eine Karteileichenquote von 2,0 % in den Melderegistern ermittelte, waren es in Gemeinden mit 800 000 und mehr Einwohnern bereits 6,0%. Ebenso verhielt es sich bei den Fehlbeständen. Der Maximalwert von 3,0% wurde in Gemeinden mit 800 000 oder mehr Einwohnern erreicht, während es in Gemeinden unter 10 000 Einwohnern lediglich 1,3% waren. Die Qualität der Melderegisterdaten hängt folglich mit der Gemeindegröße zusammen (vgl. Tabelle 1).

<sup>1</sup> Vgl. Forster: Die Zukunft der Volkszählung in Deutschland. Traditionelle Zählung oder registergestützter Zensus?, in: Statistische Analysen und Studien NRW 4/2001, S.16.

## 2.5 Die Entscheidung für das registergestützte Zensusverfahren

In ihren Empfehlungen zur Durchführung eines Zensus kam die amtliche Statistik zu dem Schluss, dass die Melderegister zwar grundsätzlich als Basis zur Ermittlung der Einwohnerzahlen geeignet sind, zur Sicherstellung einer hohen Ergebnisqualität aber zusätzliche Maßnahmen, insbesondere primärstatistische Erhebungen, erforderlich sind.

Letztendlich ließ sich das Spannungsfeld aus dem im Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts geforderten „milderen Mittel“ und den Kostenvorteilen eines registergestützten Zensusmodells einerseits und den zwingend hohen Qualitätsansprüchen an die Zensusergebnisse andererseits nur durch einen komplexen Ansatz lösen.

## 3. Ermittlung der Einwohnerzahlen beim Zensus 2011

Die Ausgangsbasis für die Ermittlung der Einwohnerzahl ist zunächst unabhängig von der Gemeindegröße für alle Kommunen in Deutschland gleich, sie wird durch die kommunalen Melderegister gebildet, für bestimmte Sonderbereiche wird allerdings eine Erhebung durchgeführt.

Karteileichen und Fehlbestände werden mithilfe der im Zensusgesetz geregelten Erhebungen und Maßnahmen zur Sicherung der Qualität der Zensusergebnisse (Verfahren nach §§ 7, 8 und §§ 15,16 ZensG 2011) ermittelt und statistisch korrigiert. Hierzu sieht das Zensusgesetz 2011 ein gestuftes Vorgehen vor, das sich in seinen beiden letzten Stufen nach Gemeindegrößenklassen unterscheidet. Dabei wird aufgrund der Erfahrungen des Zensusstests 2001 differenziert nach Gemeinden unter 10 000 Einwohnern und Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern. Im Folgenden werden die Grundzüge des Vorgehens beschrieben (vgl. Abbildung).

### 3.1 Schritt 1: Registerdaten

Die Meldebehörden waren laut § 3 ZensG 2011 verpflichtet, die Personendatensätze aus den Melderegistern zum Zensusstichtag, dem 9. Mai 2011, und zum 9. August 2011 an die jeweiligen Landesämter zu liefern. Die zweite Datenlieferung war notwen-

dig, um temporäre Mehrfachfälle, also Personen, die sich erst im Nachhinein in der jeweiligen Gemeinde ab- oder anmelden, zu erfassen. Der Zensusstest 2001 hatte gezeigt, dass die gesetzliche Meldepflicht oft überschritten wird und der Großteil der Anmeldungen in den ersten drei Monaten nach dem Umzug erfolgt. Bei der zweimaligen Lieferung der Melderegisterdaten handelte es sich also um eine qualitätssichernde Maßnahme, in welcher schon die ersten Korrekturen der stichtagsrelevanten Daten erfolgte. Dadurch entstand der sogenannte konsolidierte Melderegisterbestand, der um die stichtagsrelevanten Zuzüge in den jeweiligen Gemeinden erweitert wurde, welche im Zeitraum von drei Monaten erfolgten.

### 3.2 Schritt 2: Erhebung an Adressen mit Sonderbereichen (§ 8 ZensG 2011)

Sonderbereiche sind laut § 2 Abs. 5 Satz 1 und 2 ZensG 2011 definiert als „Gemeinschafts- und Anstaltsunterkünfte, Wohnheime und ähnliche Unterkünfte, die in der Regel der längerfristigen Unterbringung und Versorgung von Personen mit einem spezifischen Unterbringungsbedarf dienen“. Bei dieser Wohnungsart wurde bereits bei der Volkszählung 1987 und durch weitere nicht repräsentative Untersuchungen eine hohe Anzahl von Über- und Untererfassungen in den Melderegistern festgestellt. Aus diesem Grund hat der Gesetzgeber festgelegt, dass Personen an Adressen mit Sonderbereichen durch eine Vollerhebung erfasst werden sollen, um eine ausreichende Qualität der Ergebnisse zu gewährleisten. Eine Abstufung der Gemeinschaftsunterkünfte in sensible und nicht-sensible Bereiche wurde vorgenommen.

Bei sensiblen Sonderbereichen handelt es sich um Einrichtungen, in welchen nach § 2 Abs. 5 Satz 4 ZensG 2011 „die Information über die Zugehörigkeit für Betroffene die Gefahr einer sozialen Benachteiligung hervorrufen könnte“, so etwa Justizvollzugsanstalten oder psychiatrische Einrichtungen. In diesen Fällen erfolgte die Erhebung über die Einrichtungsleitung, während die Bewohner nicht-sensibler Sonderbereiche (z.B. Klöster oder Studentenwohnheime) in der Regel selbst befragt wurden.

### 3.3 Schritt 3: Mehrfachfalluntersuchung (§ 15 ZensG 2011)

Die Melderegister werden in Deutschland dezentral auf der kommunalen Ebene geführt. Es kann deshalb vorkommen, dass Personen in mehreren Melderegistern unterschiedlicher Gemeinden mit alleinigem Wohnsitz oder mit Hauptwohnsitz gemeldet sind. Die Folge wären unzulässige Mehrfachzählungen. Um diese zu vermeiden, prüfte „das Statistische Bundesamt (...) anhand der von den Meldebehörden übermittelten Daten, ob Personen mit mehr als einer alleinigen Wohnung oder Hauptwohnung (Mehrfachfälle) oder nur mit Nebenwohnung gemeldet sind“.<sup>2</sup> Die Mehrfachfälle in den Melderegistern wurden erfasst und bereinigt, sodass für jede Person zum Stichtag 9. Mai 2011 nur eine Hauptwohnung vorlag. Um die Register von den gefundenen Mehrfachfällen zu bereinigen, wurden zwei unterschiedliche Verfahren durchgeführt.

In Gemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnern wurden die Mehrfachfälle maschinell bereinigt. Diejenige Anschrift mit dem älteren Einzugsdatum wurde hierbei gelöscht. Die dort gemeldeten Personen wurden in der Gemeinde als Übererfassungen verbucht und von der Einwohnerzahl abgezogen. Bei

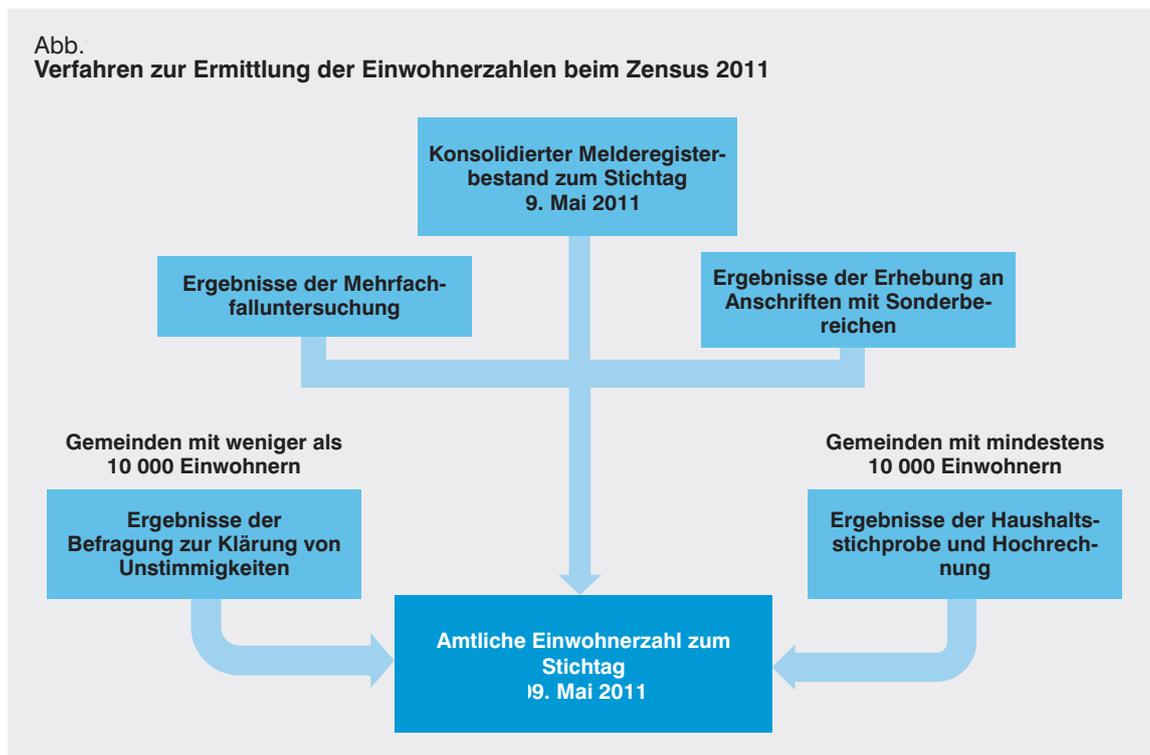
mehreren Hauptwohnungen in mindestens einer Gemeinde mit weniger als 1 000 Einwohnern oder bei alleinigem Nebenwohnsitz wurde dagegen primärstatistisch, mithilfe einer postalischen Befragung vorgegangen. Durch diese Methode konnte sichergestellt werden, dass Personen nur am Ort ihrer alleinigen bzw. Hauptwohnung gezählt wurden.

### 3.4 Schritt 4a: Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten (§ 16 ZensG 2011)

Der Zensustest 2001 hatte gezeigt, dass die Über- und Untererfassungen in kleinen Gemeinden tendenziell geringer ausfallen als in großen Gemeinden. Der Grund hierfür ist, dass die Fluktuationsrate der Bevölkerung mit der Gemeindegröße zusammenhängt, das heißt es gibt in kleineren Gemeinden eine geringere Anzahl von Zu- und Fortzügen und damit auch weniger Fehlerquellen. Dennoch ist die Qualität der Melderegisterdaten auch in Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern nicht ausreichend, um diese als alleinige Quelle zur Ermittlung der Einwohnerzahlen heranzuziehen. Die Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten prüfte die Inkonsistenzen bezüglich der Angaben der Melderegisterdaten und der Ergebnisse der Gebäude- und Wohnungszählung, welche alle Gebäude mit Wohnraum

<sup>2</sup> Gesetz über den registergestützten Zensus im Jahre 2011, § 15 ZensG 2011.

Abb.  
Verfahren zur Ermittlung der Einwohnerzahlen beim Zensus 2011



zum Stichtag 9. Mai 2011 erfasste. An Anschriften mit nur einer bewohnten Wohnung (in der Regel Einfamilienhäuser), an welchen die Personendaten der beiden Datengrundlagen nicht übereinstimmten, wurde eine postalische Befragung durchgeführt, um die tatsächlichen Verhältnisse vor Ort festzustellen.

### 3.5 Schritt 4b: Haushaltsstichprobe (§ 7 ZensG 2011 und Stichprobenverordnung ZensG 2011)

Dagegen wurde in Gemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnern zur Qualitätssicherung eine Haushaltsbefragung auf Stichprobenbasis (Haushaltsstichprobe) durchgeführt. Mithilfe eines mathematisch-statistischen Zufallsverfahrens wurden Anschriften ausgewählt und alle Personen, die am 9. Mai 2011 dort wohnhaft waren, von Interviewern befragt. Insgesamt nahmen bundesdurchschnittlich rund 9,6% der Bevölkerung in Deutschland an dieser Befragung teil, wobei das Stichprobenmodell lokal durchaus unterschiedliche Stichprobenumfänge vorsah. Insgesamt blieb der erhobene Stichprobenumfang bundesdurchschnittlich unter dem vom Gesetzgeber in § 7 ZensG festgelegten Maximalwert von 10 Prozent der Bevölkerung. Neben der Ermittlung der korrekten Einwohnerzahl zum Stichtag wurden mithilfe der Haushaltsstichprobe diverse andere Merkmale erhoben, die nicht oder nicht ausreichend in Registern vorlagen, z. B. Schul- oder Berufsabschlüsse. Die auf Basis der Stichprobe ermittelten Ergebnisse wurden mittels eines mathematischen Verfahrens auf die gesamte Gemeinde hochgerechnet, vergleichbar etwa mit dem Vorgehen bei Wahlprognosen. Durch dieses komplexe Verfahren war es möglich, die Belastung für die Bevölkerung zu minimieren und gleichzeitig eine verlässliche Datengrundlage für die Ermittlung der Einwohnerzahlen in Gemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnern zu schaffen.

## 4. Kritikpunkte

### 4.1 Weniger in Deutschland lebende Personen als laut Fortschreibung angenommen

Nach den Ergebnissen des Zensus 2011 lebten in Deutschland am 9. Mai 2011 rund 80,2 Millionen Menschen. Dies sind etwa 1,5 Millionen (1,85%) weniger als durch die auf der Volkszählung 1987 basierende Bevölkerungsfortschreibung zum 30. April 2011 nachgewiesen wurden.

Bereits in früheren Volkszählungen hat sich gezeigt, dass die durch die Fortschreibung ermittelten Einwohnerzahlen im Zeitraum zwischen zwei Volkszählungen tendenziell überschätzt werden. So betrug die Bevölkerungsveränderung zwischen Fortschreibung und Volkszählung 1987 in Bayern -1,20%, während sich diese Zahl 2011 nur geringfügig auf -1,21% veränderte. 1987 lebten somit 132 468 Personen weniger in Bayern als von der Fortschreibung angenommen. Beim Zensus 2011 hat die Differenz zwischen Fortschreibung auf Basis des Zensus 2011 und Fortschreibung auf Basis der Volkszählung 1987 zum 31. Dezember 2011 152 519 Personen betragen (vgl. Tabelle 2).

### 4.2 Intransparenz des Verfahrens

Einer der häufigsten Kritikpunkte am Zensusmodell betrifft die Komplexität des Verfahrens und damit zusammenhängend die für den statistischen Laien fehlende Nachvollziehbarkeit. Durch die verschiedenen Qualitätssicherungsschritte sei es wenig ersichtlich, wie die Zahlen zustande gekommen sind. Insbesondere die Haushaltsstichprobe und das damit verbundene Hochrechnungsverfahren werden immer wieder kritisiert.

Tab. 2 Abweichungen zwischen fortgeschriebener und durch Zensus ermittelter Einwohnerzahlen 1987 und 2011

Gemeindegrößenklasse	Bevölkerung und Fortschreibung							
	25. Mai 1987 Volkszählung 1987	24. Mai 1987 Fortschreibung auf Basis der Volkszählung 1970	Differenz Fort- schreibung zu Volkszählung 1987	Saldo 1987 in Prozent	31. Dezember 2011 Fortschreibung auf Basis des Zensus 2011	31. Dezember 2011 Fortschreibung auf Basis der Volkszählung 1987	Differenz Fort- schreibung zu Zensus 2011	Saldo 2011 in Prozent
Gemeinden mit ... Einwohnern								
unter 10 000 .....	5 283 360	5 279 101	4 259	0,08	5 688 752	5 731 480	- 42 728	- 0,75
von 10 000 bis unter 50 000 .....	2 712 821	2 755 697	- 42 876	- 1,56	3 519 450	3 581 652	- 62 202	- 1,74
von 50 000 bis unter 100 000 .....	765 276	761 793	3 483	0,46	502 934	507 574	- 4 640	- 0,91
über 100 000 .....	2 141 186	2 238 520	- 97 334	- 4,35	2 732 236	2 775 185	- 42 949	- 1,55
<b>Bayern gesamt</b>	<b>10 902 643</b>	<b>11 035 111</b>	<b>- 132 468</b>	<b>- 1,20</b>	<b>12 443 372</b>	<b>12 595 891</b>	<b>- 152 519</b>	<b>- 1,21</b>

Angesichts des sehr komplexen Verfahrens ist die Kritik durchaus nachvollziehbar. Die in der modernen Statistik verwendeten Methoden (Stichproben, Hochrechnungen, Schätzungen, Verwendung komplizierter mathematischer Modelle etc.) sind für den Laien kaum mehr verständlich. Dies führt zwangsläufig zu Problemen mit der Akzeptanz von Ergebnissen, zumal wenn sie wie z. B. im Fall des Einwohnerrückgangs ungünstig ausfallen. Das bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass die Ergebnisse des Verfahrens falsch sind.

Was die Kritik am Design und an der Hochrechnung der Haushaltsstichprobe betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass das Stichprobendesign im Auftrag des Statistischen Bundesamts von zwei international anerkannten Experten auf dem Gebiet der Stichprobentheorie, Prof. Münnich (Universität Trier) und PD Dr. Gabler (GESIS Mannheim), entwickelt wurde. Es handelt sich um ein geschichtetes Stichprobenmodell, bei dem eine regionale und eine Schichtung nach Anschriftengröße (Zahl der gemeldeten Personen) zur Anwendung kamen. Durch diesen aus statistischer Sicht adäquaten Ansatz ist die Schätzgenauigkeit merklich größer als bei einer einfachen ungeschichteten Zufallsstichprobe. Bei statistischen Laien hat hierbei allerdings Verwunderung ausgelöst, dass die prozentualen Auswahlsätze regional höchst unterschiedlich ausfielen. Während in Großstädten wie München der Anteil der ausgewählten (und zu erhebenden) Anschriften gerade einmal bei etwa 4% lag, betrug der Auswahlsatz bei kleineren Gemeinden häufig 20% oder darüber. Dies trägt dem statistischen Grundsatz Rechnung, dass der Informationsgehalt und die Qualität letztlich nicht an den prozentualen Auswahlsatz, sondern an die absolute Zahl der erhobenen Einheiten geknüpft sind. Des Weiteren erfolgt die Hochrechnung der Ergebnisse mit einem Regressionsschätzer (GREG-Schätzer). Das Ergebnis der Schätzungen der Karteileichen kann bei diesem Verfahrensansatz nicht einfach durch Multiplikation der tatsächlich festgestellten Fälle mit dem Kehrwert der Auswahlwahrscheinlichkeit (z. B. bei Auswahlsatz von 1% Multiplikation mit 100) nachgerechnet werden, sondern erfordert sehr viel kompliziertere Berechnungen. Dies geht bei statistischen Laien zu Lasten der Nachvollziehbarkeit.

Häufig wird argumentiert, der Zensus 2011 sei schon deswegen intransparent, weil den betroffenen Kommunen sowohl die Einzeldaten zur Grundgesamtheit, also das im Vorfeld des Zensus von der amtlichen Statistik aufgebaute Anschriften- und Gebäuderegister, als auch die Einzeldaten aus der Haushaltsstichprobe vorenthalten würden.

Dem ist entgegenzuhalten, dass die Kommunen die ihnen übermittelten Einwohnerzahlen anhand der gleichzeitig übersandten Datenblätter durchaus nachvollziehen können. Die Datenblätter enthalten u. a. die Ergebnisse der einzelnen Korrekturschritte von den Melderegisterlieferungen bis hin zu den amtlichen Einwohnerzahlen. Dadurch können die Kommunen den Beitrag der einzelnen Korrekturen für das Zustandekommen ihrer Einwohnerzahlen erkennen.

Die Forderung nach Nachvollziehbarkeit stößt jedoch dort an Grenzen, wo statistische Einzeldaten, die nicht anonymisiert sind, eingesehen werden sollen. Dies widerspricht grundlegenden Prinzipien des Datenschutzes bzw. des Statistikgeheimnisses. Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass eine Reihe persönlicher Angaben der Befragten, die als Hilfsmarkierungen der Erhebungsdurchführung dienten, gemäß den Bestimmungen des ZensG und BStatG von den Statistischen Landesämtern bereits gelöscht werden mussten.

Nach überwiegender Auffassung der Statistischen Landesämter würde eine Weitergabe personenbezogener, nicht anonymisierter Daten das im Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts formulierte Recht auf informationelle Selbstbestimmung der im Zensus befragten Personen verletzen. Darüber hinaus steht einer Übermittlung von Einzeldaten aus dem Zensus an die Kommunen das vom Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil postulierte Rückspielverbot entgegen, wonach aus statistischen Erhebungen gewonnene Erkenntnisse nicht in den Verwaltungsvollzug zurückfließen dürfen.

#### **4.3 Ungleichbehandlung der Gemeinden bei der Korrektur der Registerdaten**

Neben der Problematik der Nachvollziehbarkeit ist die verfahrensmäßige „Ungleichbehandlung“ von

Gemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnern im Gegensatz zu Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern einer der Hauptkritikpunkte am Verfahren des Zensus 2011. Die Gemeinden und Städte sehen den Gleichheitsgrundsatz bei der Durchführung des Zensus als verletzt an, da kein identischer Qualitätsstandard erfüllt sei. So kommen Hoppe und Spandel aufgrund ihrer regressionsanalytischen Untersuchungen zu dem Schluss, dass „... ein zusätzlicher gemeldeter Einwohner je Gemeinde keinen Effekt auf die Veränderung der amtlichen Einwohnerzahl zwischen alter und neuer Berechnung hat. Das bedeutet somit auch, dass die Qualität der Melderegister sich nicht hinsichtlich der Gemeindegröße signifikant unterscheidet ...“<sup>3</sup>.

Dem ist entgegenzuhalten, dass der Gleichheitsgrundsatz die willkürliche, sachlich nicht vertretbare Differenzierung verbietet. Eine solche ist hier aber gerade nicht gegeben, da der vom Gesetzgeber normierte Differenzierung überzeugende sachliche und empirisch belegte Gründe zugrunde liegen, die sich aus den Erfahrungen des Zensus 2001 ableiten. Dort hat sich gezeigt, dass sich Über- und Untererfassungen der Einwohnermelderegister unterschiedlich verteilen und in Abhängigkeit von der Gemeindestruktur verschieden häufig vorkommen (vgl. auch Tabelle 1). So wurde festgestellt, dass Fehlerraten in Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern geringer sind als in Gemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnern. Zudem ist der Saldo zwischen den beiden einander entgegenwirkenden Fehlern in kleineren Gemeinden tendenziell geringer.

Des Weiteren haben Untersuchungen aus dem Zensus 2011 gezeigt, dass bei Anwendung der Stichprobenmethodik auf kleinere Gemeinden ein überproportional hoher Anteil der Einwohner hätte befragt werden müssen, um ein repräsentatives Stichprobenergebnis zu erhalten. Gemäß dem bereits geschilderten statistischen Grundsatz, dass nicht der proportionale Auswahlatz, sondern die absolute Zahl der ausgewählten Einheiten zur Gewinnung belastbarer Stichprobenergebnisse ausschlaggebend ist, würde der Anteil der zu befragenden Personen mit abnehmender Gemeindegröße merklich zunehmen und in Gemeinden mit weniger als 1 000 Ein-

wohnern nahezu einer Vollerhebung entsprechen. Damit würde die Zielsetzung eines kostengünstigen und die Bevölkerung wenig belastenden Zensusmodells und damit letztlich die Maßgabe des Bundesverfassungsgerichts nach dem „milderen Mittel“ konterkariert. Zudem haben die Untersuchungen aus dem Zensus 2011 auch gezeigt, dass durch andere Maßnahmen, wie sie letztlich in den §§ 15 und 16 ZensusG 2011 umgesetzt wurden, in Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern eine vergleichbare Qualitätssicherung erreichbar ist wie in Gemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnern durch die Haushaltsstichprobe.

Eine ausführliche fachstatistische Diskussion zu den Untersuchungen von Hoppe und Spandel, mit denen die Autoren eine vermeintliche Benachteiligung der Gemeinden mit wenigstens 10 000 Einwohnern durch die Haushaltsstichprobe nachgewiesen haben wollen, ist bislang noch nicht erfolgt. An den Schlussfolgerungen von Hoppe und Spandel sind aber erhebliche Zweifel angebracht. Hierauf deuten auch die Auswertungen zu den Abweichungen zwischen den Ergebnissen der Volkszählung und der damaligen Fortschreibung und den aktuellen Abweichungen zwischen Zensus und den entsprechenden Fortschreibungszahlen in Bayern (vgl. Tabelle 2) hin. Bei Anwendung einer einheitlichen Methode in allen Gemeinden wiesen die Ergebnisse der Volkszählung 1987 für die Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern mit +0,08% sogar ein geringfügiges Plus gegenüber den Ergebnissen der auf der Basis der Volkszählung 1970 basierenden Bevölkerungsfortschreibung auf. Demgegenüber mussten die Ergebnisse für die Gemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnern um 2,38% oder 136 727 Einwohner nach unten korrigiert werden. 2011 fiel die Diskrepanz bei den Abweichungen zwischen Zensusergebnis und Fortschreibung mit -0,75% bei den Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern und -1,60% bei den Gemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnern merklich moderater aus. Auf der Grundlage dieser bayerischen Ergebnisse lässt sich die These von Hoppe und Spandel, das Zensusmodell 2011 benachteilige systematisch die Gemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnern, nicht aufrechterhalten.

<sup>3</sup> Hoppe/Spandel, Everything counts! – Warum kleine Gemeinden die Gewinner der Zensushebung 2011 sind?, Amt für Statistik Magdeburg 9/2013, S. 18.

#### 4.4 Relativer Standardfehler der Haushaltsstichprobe in Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern

Nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 ZensusG 2011 dient die Haushaltsstichprobe „... der Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahl mit einer angestrebten Genauigkeit eines einfachen relativen Standardfehlers von höchstens 0,5 Prozent.“ Dieses Qualitätsziel wurde, wie die Ergebnisse des Zensus 2011 zeigen, zwar im bundesweiten Durchschnitt mit einem relativen Standardfehler von 0,49% erfüllt, aber im Einzelfall bei rund zwei Dritteln aller Städte und Gemeinden (mit mindestens 10 000 Einwohnern) in Deutschland (in Bayern bei ca. der Hälfte) überschritten.

Seitens einiger Städte und Gemeinden wurde dahingehend Kritik geäußert, § 7 Abs. 1 Nr. 1 ZensusG 2011 sei zwar nur eine Sollvorschrift, durch die hohe Zahl der Gemeinden, bei denen die Qualitätsvorgabe überschritten wurde, sei dem eigentlichen Ansinnen des Gesetzgebers, durch diese Norm eine gleichmäßig hohe Qualität der Einwohnerzahlen zu bewirken, jedoch nicht entsprochen worden. Zudem sei das Zensusgesetz dahingehend fehlerhaft, weil sowohl der Stichprobenumfang als auch das zu realisierende Qualitätsniveau festgeschrieben worden seien.

Richten wir den Blick auf die Erfahrungen früherer Volkszählungen, so zeigt sich, dass sich bei solch großen Vollerhebungen systematische Fehler, also letztlich Ungenauigkeiten bei der „Messung“ beispielsweise durch Organisations- oder Befragungsfehler nicht gänzlich vermeiden lassen. So wiesen die durch die Volkszählungen 1970 und 1987 ermittelten Einwohnerzahlen sowohl Untererfassungsfehler (z. B. weil Personen trotz mehrmaliger Versuche nicht erreicht werden konnten) als auch Übererfassungsfehler (z. B. weil Personen mit Haupt- und Nebenwohnsitz zweimal mit Hauptwohnsitz gezählt wurden) auf. Das Ausmaß dieser sogenannten „systematischen Fehler“ wurde bei den Volkszählungen 1970 und 1987 durch nachträgliche Stichprobenbefragungen festgestellt. Bei der Volkszählung 1970 wurden beispielsweise für das Bundesgebiet ein Untererfassungsfehler von 1,4% und ein Übererfassungsfehler von 0,8% ermittelt. Bei den Nachbefragungen zur Volkszählung 1987 wurden Über- und

Untererfassungsfehler im Umfang von etwa 0,4% festgestellt, wobei die Ergebnisse aufgrund der geringen Stichprobe und der ungleichmäßigen regionalen Verteilung (nicht alle Länder hatten sich beteiligt) nicht in vollem Umfang belastbar sind.

In dem Bestreben, eine möglichst hohe Akzeptanz des registergestützten Zensus zu erreichen, hat die amtliche Statistik in Deutschland empfohlen, beim Zensus 2011 ein Stichprobenkonzept zu verfolgen, das in etwa die gleiche Genauigkeit wie bei einer traditionellen Volkszählung gewährleistet.

Stichproben sollen grundsätzlich so konzipiert werden, dass sie einen möglichst genauen Schluss auf die Grundgesamtheit zulassen. Ein Zufallsfehler ist jedoch immer Bestandteil einer Stichprobe und daher unvermeidbar. Es ist also eine statistische Ungenauigkeit in den Daten, in diesem Fall in der ermittelten amtlichen Einwohnerzahl, vorhanden. Diese statistische Ungenauigkeit ist umso kleiner (und umso genauer ist die Güte der statistischen Schätzung), je größer der Stichprobenumfang und je kleiner die tatsächliche, aus der Stichprobe geschätzte unbekannte Streuung der Daten in der Grundgesamtheit ist. Wesentliche Bestimmungsfaktoren bei der Entwicklung eines Stichprobendesigns sind also entweder der angestrebte Stichprobenumfang oder die angestrebte Qualität. Letztere wird bei Stichproben in der Regel mit dem relativen Standardfehler gemessen, der als Gütemaß für die durchschnittliche Abweichung des aus einer Stichprobe geschätzten Parameterwertes vom wahren Parameterwert verstanden werden kann. Beide Bestimmungsfaktoren hängen hierbei also unmittelbar zusammen: Je größer der Stichprobenumfang, desto geringer der relative Standardfehler und vice versa. Standardfehler und Stichprobenumfang stehen damit in einem direkten Wechselspiel zueinander. Das Festhalten einer der beiden Größen hat direkten Einfluss auf die jeweils andere Größe.

Um bei der Entwicklung des Stichprobenverfahrens höchsten wissenschaftlichen Ansprüchen zu genügen, hatte das Statistische Bundesamt einen entsprechenden Forschungsauftrag vergeben. Den Zuschlag des Ausschreibungsverfahrens erhielt das Forscherteam Prof. Dr. Münnich (Universität Trier)/

PD Dr. Gabler (GESIS Mannheim). Es handelt sich um sehr renommierte Wissenschaftler mit umfassender Projekterfahrung in der statistischen Analyse großer Datenmengen und in der Entwicklung von Stichprobenverfahren. Das mehrjährige Forschungsprojekt wurde permanent von einer Projektgruppe begleitet, der neben dem Statistischen Bundesamt die Statistischen Landesämter von Baden-Württemberg, Bayern, Berlin-Brandenburg, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt angehörten. Die Ergebnisse des Stichprobenforschungsprojektes wurden außerdem der Zensuskommission, einem Gremium, das die Zensusvorbereitung und -durchführung wissenschaftlich begleitete, zur wissenschaftlichen Begutachtung vorgelegt.

Nach Abschluss aller fachlichen und politischen Diskussionen wurden im ZensG 2011 und in der Stichprobenverordnung (StichprobenV)

- der relative Standardfehler auf einen anzustrebenden Wert von maximal 0,5% (§ 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ZensG 2011)
- und der Stichprobenumfang auf einen Wert von maximal 10% der Bevölkerung (§ 7 Abs. 2 Satz 1 ZensG 2011) festgelegt, wobei letzterer in der Stichprobenverordnung auf 9,6% der Bevölkerung konkretisiert wurde (§ 3 Abs. 1 StichprobenV).

Der direkten Wechselwirkung beider Größen wurde dadurch Rechnung getragen, dass der relative Standardfehler nicht exakt, sondern mit einem anzustrebenden Wert festgelegt wurde, von dem auf Grundlage der Voruntersuchungen im Zensustest und der dort bestimmten geschätzten unbekanntem Streuung der Daten nach den Erkenntnissen des Stichprobenforschungsprojektes angenommen werden konnte, dass er bei dem in der Verordnung konkret gesetzten Stichprobenumfang nicht überschritten würde.

Aus den vorliegenden Ergebnissen des Zensus 2011 muss der Schluss gezogen werden, dass die aus den Ergebnissen des Zensustests abgeleiteten

Annahmen zur Registerfehlerstruktur, aus denen letztendlich Umfang und Design der Stichprobe entwickelt wurde, bei kleineren Anschriften strukturell nicht den Verhältnissen zum Stichtag des Zensus 2011 entsprochen haben. Auf dieses Risiko haben die Auftragnehmer des Stichprobenforschungsprojektes bereits frühzeitig hingewiesen und auch der Gesetzgeber hat in der Begründung zu § 7 Abs. 3 ZensG ausgeführt: „Ob diese angestrebten Ziele mit den verfügbaren Informationen tatsächlich für alle Gemeinden erreicht werden, kann erst festgestellt werden, nachdem die Erhebung abgeschlossen ist, da in den einzelnen Gemeinden die Strukturen am Stichtag der Erhebung von den teilweise deutlich älteren, für die Planung herangezogenen Strukturen abweichen können.“

Im Hinblick auf den Wortlaut des Zensusgesetzes 2011 („anzustreben“) und den aus der Begründung ersichtlichen Willen des Gesetzgebers spricht nichts dafür, die im Rahmen des Zensus 2011 ermittelten Einwohnerzahlen unter Berufung auf einen höheren Standardfehler als 0,5% rechtlich in Frage zu stellen. Wenn der Gesetzgeber dies gewollt hätte, hätte er dies ausdrücklich regeln können und müssen.

## 5. Ausblick

Für den Zensus 2011 galt es ein Verfahren zu entwickeln, das von Wissenschaft, Politik und Gesellschaft gleichermaßen anerkannt wird. Durch die Verwendung der registergestützten Methodik konnte der finanzielle Aufwand und die Belastung für die Bevölkerung im Vergleich zu einer Vollerhebung deutlich reduziert werden. Im Rahmen des Zensus 2011 wurden ca. 17,5 Millionen Eigentümer von Gebäuden und Wohnungen und ca. 10,2 Millionen Personen durch primärstatistische Erhebungen in Deutschland befragt. Die Durchführung des Zensus 2011 mit seinen völlig neuen Verfahren hat die amtliche Statistik vor eine Vielzahl von Herausforderungen gestellt. Mit Abschluss der letzten Arbeiten und der Veröffentlichung der endgültigen Ergebnisse werden die Vorbereitungen für den Zensus 2021 beginnen. Die mit dem Zensus 2011 gewonnenen Erfahrungen werden hierbei eine wertvolle Grundlage bilden.