

# Erfassen, was ist. Gestalten, was wird. Der Zensus 2022

## Einleitung: Was ist der Zensus?

Der Zensus – das größte Projekt der amtlichen Statistik – geht in die nächste Runde. Nach 2011 werden erstmals wieder in großem Umfang die Bevölkerung sowie Gebäude und Wohnungen gezählt. Zudem werden Daten über die Bevölkerungsstruktur, Haushaltszusammenhänge und zur Gebäudenutzung erhoben. Mithilfe dieser Daten können dann viele politische und gesellschaftliche Fragestellungen besser beleuchtet werden, etwa: Brauchen wir mehr Schulen für unsere Kinder? Gibt es in Deutschland genügend Wohnungen und Altenheime? Zudem ist die Ermittlung der amtlichen Bevölkerungszahl maßgeblich für die Verteilung öffentlicher Gelder, darunter der Kommunale Finanzausgleich, der Länderfinanzausgleich oder auch die Besoldung von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern sowie Landrätinnen und Landräten.

Im Gegensatz zur traditionellen Volkszählung werden im Rahmen des Zensus nicht alle Bürgerinnen und Bürger befragt und auf diesem Weg einzeln „gezählt“. Zur Ermittlung der amtlichen Bevölkerungszahlen stützt sich der Zensus zunächst auf bestehende Daten aus Verwaltungsregistern. Daher spricht man von einem registergestützten Zensus. Diese bereits vorhandenen Daten werden anschließend auf ihre Konsistenz geprüft, indem ein Teil der Bürgerinnen und Bürger im Rahmen einer Haushalbefragung Auskunft erteilt. Dabei werden nicht die Bürgerinnen und Bürger selbst für die Befragung ausgewählt, sondern einzelne Adressen: Dadurch können Rückstände in der Systemführung, sogenannte Karteileichen, oder auch Untererfassungen in den Registern aufgedeckt werden. Auf dieser Basis kann die Qualität der vorhandenen Daten geprüft und die fortgeschriebene Bevölkerungszahl mittels statistischer Berechnungen nach oben oder unten korrigiert werden.

## Corona und der Zensus: Verschiebung auf 2022

Ursprünglich sollte der nächste Zensus im Jahr 2021 stattfinden, also genau 10 Jahre nach dem letzten Zensus im Jahr 2011. Dieses Zeitintervall ist in einer Verordnung der Europäischen Union für alle Mitgliedsstaaten festgelegt<sup>1)</sup>. Mit einem einheitlichen Referenz-Jahr für alle Mitgliedsstaaten der EU soll sichergestellt werden, dass die Ergebnisse vergleichbar sind. Denn: Unter anderem die Verteilung von Geldern der EU bedarf genauer Bevölkerungszahlen. Aufgrund der Corona-Pandemie konnten in Deutschland jedoch nicht alle Vorbereitungen, die zur Durchführung des Zensus notwendig sind, fristgerecht getroffen werden. Aufgrund dessen wurde, in Abstimmung mit der Europäischen Union, der Zensus in Deutschland um ein Jahr verschoben: Neuer Stichtag der Erhebung ist der 15. Mai

2022. Um dennoch den Anforderungen an die Erhebung laut EU-Zensusverordnung nachkommen zu können, werden die Ergebnisse der Erhebung mit Stichtag am 15. Mai 2022 für die Datenlieferung an die EU auf den 31. Dezember 2021 zurückgerechnet.

Zudem wird für diejenigen Erhebungsteile, bei denen ein persönlicher Kontakt zu Auskunftspflichtigen notwendig ist, ein Hygienekonzept von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder erarbeitet, um ein mögliches Infektionsrisiko so gering wie möglich zu halten.

## Wie werden die Daten erhoben?

Um alle geforderten Daten und Ergebnisse liefern zu können, bedarf es bei der Durchführung des Zensus verschiedener Vorarbeiten und Erhebungsteile, denen teils unterschiedliche Herangehensweisen zugrunde liegen. Der Zensus untergliedert sich wie folgt:

- Erstellung eines **Referenzdatenbestands** für ganz Niedersachsen als Basis für die Erhebungen.
- Die **Personenerhebungen**, die sich zusätzlich unterteilen in die **Haushalbefragung**, die **Erhebung an Adressen mit Sonderbereichen**, also Wohnheimen und Gemeinschaftsunterkünften, sowie eine **Wiederholungsbefragung**.
- Die **Gebäude- und Wohnungszählung**.

Als Basis für den Zensus 2022 wird bereits vor Beginn der Erhebungen der sogenannte **Referenzdatenbestand** für Niedersachsen aufgebaut. Dieser umfasst Daten der Meldebehörden (Melderegister), des Bundesamtes für Kartografie und Geodäsie (georeferenzierte Adressdaten) sowie der Landesvermessungsbehörden (ALKIS), die auf Adressenebene zusammengeführt werden. Der Referenzdatenbestand besteht aus dem Steuerregister, das alle relevanten Adressen enthält, sowie dem Personenbestand, der Angaben zu gemeldeten Personen beinhaltet. Das Steuerregister dient zudem als Grundlage für die Stichprobenziehung zur Haushalbefragung sowie als Liste aller relevanten Adressen im Rahmen der Vollerhebungen, also der Erhebung an den Sonderbereichen sowie der Gebäude- und Wohnungszählung. Wäh-



<sup>1)</sup> Mehr zu den Rechtsgrundlagen findet sich weiter unten im zugehörigen Abschnitt.

rend der Durchführungsphase des Zensus 2022 ab dem 15. Mai 2022 fließen dann weitere Informationen aus den Personenerhebungen sowie der Gebäude- und Wohnungszählung in den Referenzdatenbestand ein. In einem mehrstufigen Verfahren werden im Anschluss alle Daten aufbereitet. In diesem Rahmen findet unter anderem auch eine Mehrfachfallprüfung statt, so dass Personen, die an mehreren Standorten mit ihrem Hauptwohnsitz gemeldet sind oder auch Personen, die ausschließlich für Nebenwohnungen gemeldet sind, eindeutig zugeordnet werden können. So können Unter- und Übererfassungen systematisch erfasst und korrigiert werden. Übrigens: Aufgrund des Rückspielverbots dürfen gewonnene Erkenntnisse zu Über- und Untererfassungen nicht an die Meldebehörden weitergegeben werden. Die erhobenen Daten dienen ausschließlich zu Zwecken des Zensus und werden nur in den Statistischen Ämtern der Länder und des Bundes sowie in abgeschotteten Statistikstellen der Kommunen<sup>2)</sup> verarbeitet. Diese Maßgabe gilt im Übrigen auch für alle anderen Erkenntnisse aus den Personenerhebungen sowie der Gebäude- und Wohnungszählung.

Die **Haushalbefragung** bildet einen weiteren wichtigen Baustein zur Ermittlung der amtlichen Bevölkerungszahl. Bei der Haushalbefragung handelt es sich um eine stichprobenbasierte Erhebung. Das bedeutet, dass nur ein Teil der Bürgerinnen und Bürger um Auskunft gebeten wird. Die Ergebnisse aus diesen Befragungen werden dann statistisch hochgerechnet. Die erforderlichen Daten werden über zwei Wege erhoben: In einem ersten Schritt findet

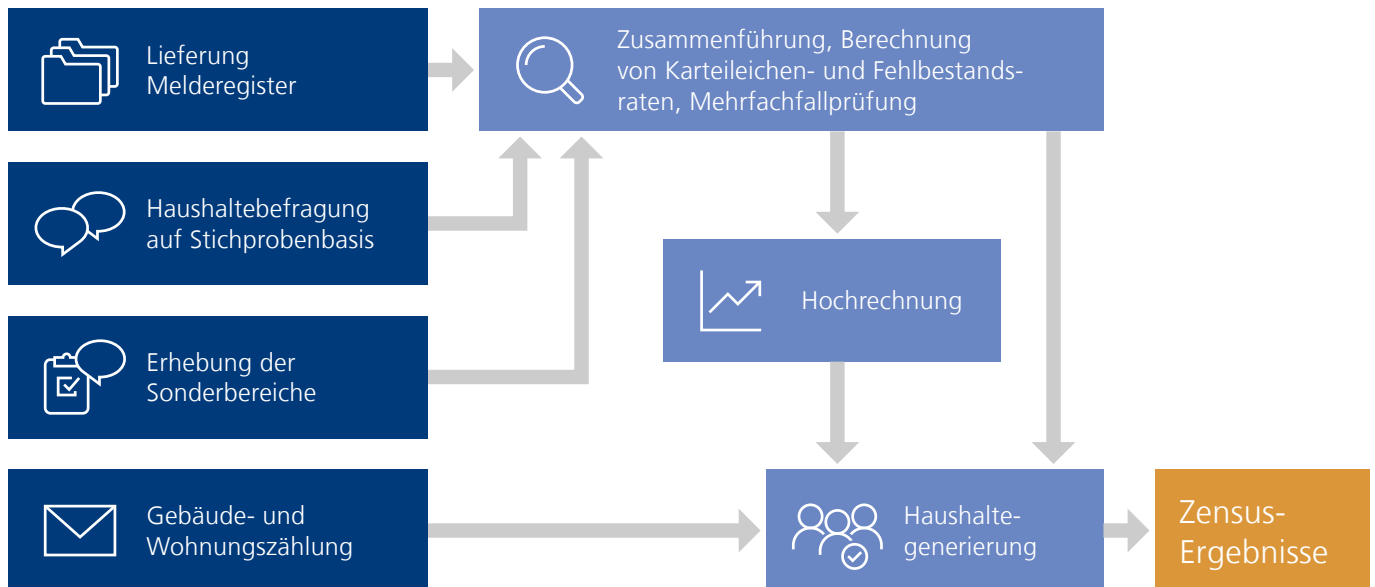
eine Befragung durch Erhebungsbeauftragte statt, die von kommunalen Erhebungsstellen eingesetzt werden. Weitere Daten werden von den Berichtspflichtigen im Anschluss vornehmlich über ein Online-Portal<sup>3)</sup> gemeldet. Neben der Haushalbefragung bedarf es einer weiteren Erhebung zur Ermittlung der amtlichen Bevölkerungszahl, und zwar der **Erhebung an Sonderbereichen**. Als Sonderbereiche gelten dabei Wohnheime, wie zum Beispiel Studierendenwohnheime, und Gemeinschaftsunterkünfte, zu denen unter anderem Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen, Internate, Klöster und Krankenhäuser gezählt werden. Aufgrund einer teilweise hohen Fluktuation sowie dem manchmal gering ausgeprägten Meldeverhalten in diesen Einrichtungen und zum Erhalt möglichst präziser Ergebnisse wird die Erhebung an Anschriften mit Sonderbereichen als Vollerhebung durchgeführt.

Jede Person, die zum Zensus-Stichtag in einem Wohnheim oder einer Gemeinschaftsunterkunft wohnhaft ist, wird also ermittelt. Die Erhebung der Daten findet bei den Wohnheimen analog zu der Haushalbefragung über eine persönliche Befragung der Bewohnerinnen und Bewohner durch Erhebungsbeauftragte sowie die Meldung weiterer Daten über ein Online-Portal<sup>3)</sup> statt. Bei den Gemeinschaftsunterkünften ist grundsätzlich nur die Onlinemeldung durch die Einrichtungsleitung vorgesehen. Im Anschluss an die Haushalbefragung und die Erhebung an Anschriften mit Sonderbereichen werden an 4 % der Anschriften der Haushaltsstichprobe sowie bei 4 % der

2) Vgl. § 32 Abs. 2 des Zensusgesetzes 2022 vom 26. November 2019 (BGBl. I S. 1851), das durch Artikel 2 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2675) geändert worden ist.

3) Die Meldung ist ebenfalls problemfrei über einen Papierfragebogen möglich. Um Umwelt und Ressourcen zu schonen und den Berichtspflichtigen Zeit zu sparen wird jedoch die Verwendung des Online-Portals empfohlen.





in Wohnheimen lebenden Personen erneut Befragungen durchgeführt. Diese **Wiederholungsbefragung** dient der Qualitätssicherung.

Bei der **Gebäude- und Wohnungszählung** handelt es sich, wie bei der Erhebung an Sonderbereichen, um eine Vollerhebung. Das Ziel der Gebäude- und Wohnungszählung ist die vollzählige Erfassung aller Gebäude mit Wohnraum und der darin befindlichen Wohnungen. Erhobene Merkmale sind beispielsweise der Typ des Gebäudes, etwa ob es sich um ein freistehendes oder ein gereihtes Ein- oder Mehrfamilienhaus handelt, das Baujahr, die Fläche und die Art der Nutzung, also zum Beispiel vermietet oder selbst bewohnt, sowie gegebenenfalls Dauer und Gründe für einen Leerstand.

Die Erhebung ist notwendig, um die Wohnungssituation in Niedersachsen und ganz Deutschland besser einschätzen zu können und darauf basierend wohnungspolitische Entscheidungen treffen zu können – es werden nämlich bislang keine flächendeckenden Register über Anzahl und Beschaffenheit von Gebäuden sowie dazugehörigen Wohnungen geführt. In einer der Haupterhebung vorgelagerten Vorbefragung zur Gebäude- und Wohnungszählung wird ab Oktober 2021 ein Teil der bisher ermittelten Adressen von Gebäuden mit Wohnraum und der dazugehörigen Auskunftspflichtigen auf Aktualität und Korrektheit geprüft. Dazu werden Eigentümerinnen und Eigentümer bereits in diesem Jahr kontaktiert und um Bestätigung oder aber Aktualisierung der vorhandenen Daten gebeten. Zusätzlich werden Unternehmen der Wohnungswirtschaft mit großen Wohnungsbeständen zur Übermittlung der ihnen zugehörigen Gebäudeanschriften aufgefordert. Die eigentliche Gebäude- und Wohnungszählung findet dann im Jahr 2022, dem Zensus-Jahr, statt. Dann werden unter anderem die oben genannten Merkmale final abgefragt. Die Übermittlung der erforderlichen Daten findet hier, wie auch bei der Haushaltebefragung, maßgeblich auf digitalem Wege statt. Für die Unternehmen der Wohnungswirtschaft mit großen Beständen erfolgt die Erhebung dabei

auf einem Weg, der eine gebündelte digitale Übermittlung zu allen verantworteten Gebäuden mit Wohnraum ermöglicht.

#### Methoden-Anpassung: Was sich seit 2011 beim Zensus verändert hat

Seit dem letzten Zensus im Jahr 2011 ist einige Zeit vergangen. In dieser Zeit haben sich alle beteiligten Akteure/Akteurinnen intensiv mit der letzten Erhebung auseinandergesetzt und Stärken sowie Schwächen identifiziert. Dies hat zu einigen methodischen Anpassungen geführt, die nun im Zensus 2022 Anwendung finden.<sup>4)</sup>

Die bedeutendste methodische Anpassung liegt wohl in der veränderten Qualitätssicherung der Einwohnerzahlen in Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Im Rahmen des Zensus 2011 wurden in diesen Gemeinden keine Befragungen von Personen auf Basis einer gezogenen Stichprobe durchgeführt. In Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern wurden zur Qualitätssicherung der ermittelten Daten, wenn die Datenlage Zweifel zuließen, im Rahmen der sogenannten Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten gezielt persönliche Befragungen in betroffenen Haushalten durchgeführt. Im Rahmen des Zensus 2022 ändert sich dieses Vorgehen nun: Auch in Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern wird künftig eine Haushaltsstichprobe gezogen und die jeweiligen Personen werden befragt. Dieser Methodenwechsel basiert auf den Erfahrungen mit dem Vorgehen beim Zensus 2011 sowie auf den Ergebnissen statistischer Untersuchungen zum Zensus 2011 und wurde, wie im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. September 2018 zum Zensus 2011<sup>5)</sup> gefordert, umgesetzt.

4) Einen ausführlichen Beitrag zum Thema Methodenwechsel finden Sie in: WISTA Wirtschaft und Statistik. Sonderheft Zensus 2021. Herausgeber: Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden. 2019. Abruf über: [https://www.zensus2022.de/DE/Aktuelles/wista-sonderausgabe-zensus.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=8](https://www.zensus2022.de/DE/Aktuelles/wista-sonderausgabe-zensus.pdf?__blob=publicationFile&v=8).  
5) BVerfG, Urteil des Zweiten Senats v. 19. September 2018, Az. 2 BvF 1/15 -, Rn. 1-357, [http://www.bverfg.de/e/fs20180919\\_2bvf000115.html](http://www.bverfg.de/e/fs20180919_2bvf000115.html).

## Zusammenarbeit der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder sowie der Kommunen zum Zensus 2022

Um verlässliche Bevölkerungszahlen und Daten zu Gebäuden und Wohnungen an die EU übermitteln zu können, ist eine enge Zusammenarbeit der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder und der Kommunen im Rahmen des Zensus unabdingbar. Während das Statistische Bundesamt für die Methodik und in Zusammenarbeit mit dem Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund) für die IT-Infrastruktur verantwortlich zeichnet, liegt die eigentliche Durchführung des Zensus und das Erheben der erforderlichen Daten in der Verantwortlichkeit der jeweiligen Statistischen Landesämter und der Kommunen. Das Landesamt für Statistik ist in Niedersachsen oberste Erhebungsstelle. Zugleich regelt es die Anbindung der kommunalen Erhebungsstellen an die zentral bereitgestellten IT-Fachverfahren und liefert die organisatorischen und technischen Vorgaben unter anderem für die zu verwendenden Erhebungsunterlagen, zum Erhebungsverfahren und zur Termin- und Ablaufplanung. Die kommunalen Erhebungsstellen wiederum führen mehrere der im Zensusgesetz 2022 festgelegten Erhebungen vor Ort durch. Sie treffen dazu zunächst die für den Start der Erhebungen vor Ort notwendigen Vorbereitungsmaßnahmen. Bei der Vorbereitung und Durchführung der Erhebungen kommen den kommunalen Erhebungsstellen dabei nicht zuletzt ihre Kenntnisse der regionalen Gegebenheiten zugute. So werden zum Beispiel Erhebungsbeauftragte gesucht und geschult, die dann vor Ort die persönlichen Befragungen im Rahmen der Haushaltebefragung und der Erhebung an Adressen mit Sonderbereichen durchführen. Das Landesamt für Statistik Niedersachsen unterstützt die Kommunen bei der Einrichtung und dem Betrieb der kommunalen Erhebungsstellen, beispielsweise durch die Bereitstellung von Unterlagen und bei der Klärung von Fragen. Die Kommunen spielen bei der Durchführung des Zensus also ebenso wie die Bundes- und Landesbehörden eine elementare Rolle und leisten einen bedeutenden Beitrag. Für die Erfüllung der ihnen vom Land übertragenen Aufgaben erhalten sie entsprechende Finanzaufweisungen, die im Niedersächsischen Ausführungsgesetz zum Zensus<sup>6)</sup> (Nds. AG ZensG 2022) geregelt sind.

### Datenschutz und Geheimhaltung

Selbstverständlich legen die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder höchsten Wert auf den Schutz der Daten ihrer auskunftgebenden Personen beziehungsweise Stellen. Um diesen gewährleisten zu können, gibt es umfassende Sicherheitskonzepte, die sich an der Datenschutzgrundverordnung (DS-GVO<sup>7)</sup>) ausrichten. Zusätzlich findet auf Bundesebene eine Zusammenarbeit mit der Aufsichtsbehörde für den Datenschutz sowie dem Bundesamt für

Sicherheit in der Informationstechnik statt, um den hohen Ansprüchen an die Sicherheitsanforderungen nachkommen zu können. Und auch im Land Niedersachsen nimmt der Datenschutz einen hohen Stellenwert ein. Hier arbeiten das Landesamt für Statistik Niedersachsen und die niedersächsische Aufsichtsbehörde für den Datenschutz (LfD Niedersachsen), die behördliche Datenschutzbeauftragte sowie die behördliche Informationssicherheitsbeauftragte zusammen, um den Schutz der Daten in bestmöglichem Umfang gewährleisten zu können.

Einen weiteren Baustein zum Schutz der Daten bildet die Geheimhaltung: Die im Rahmen des Zensus erhobenen Daten werden, wie in der Statistik üblich, nicht in ihrer Rohfassung veröffentlicht, sondern durchlaufen ein Geheimhaltungsverfahren, um eine spätere Rückverfolgung einzelner Daten auf einzelne Personen ausschließen zu können. Beim Zensus 2022 findet dazu die sogenannte Cell-Key-Methode Anwendung. Hierbei wird jedes Originalfeld einer Ergebnistabelle mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit stochastisch (vom Zufall abhängig) überlagert. Dies hat zur Folge, dass, wie bei der kaufmännischen Rundung, die Werte einer Tabelle am Ende nicht immer additiv sind. Im Ergebnis weisen die veränderten Werte eine möglichst geringe Abweichung vom jeweiligen Originalwert auf. Es ist geplant, die Cell-Key-Methode neben dem Zensus 2022 zukünftig auch in der Hochschulstatistik und den Bevölkerungsstatistiken zur Sicherstellung der Geheimhaltung einzusetzen.<sup>8)</sup>

### Rechtsgrundlagen

Insgesamt drei Gesetze bilden in Deutschland und in Niedersachsen die Grundlage für die Durchführung des Zensus im Jahr 2022:

Das Zensusvorbereitungsgesetz 2022<sup>9)</sup> (ZensVorbG 2022) vom 3. März 2017, das Zensusgesetz 2022<sup>10)</sup> (ZensG 2022) vom 26. November 2019 sowie in Niedersachsen das Niedersächsische Ausführungsgesetz zum Zensusgesetz 2022 (Nds. AG ZensG 2022) vom 28. April 2021.

Auf Europäischer Ebene ist es die EU-Verordnung 763/2008<sup>11)</sup> vom 9. Juli 2008, die die Basis für die Bundes- und Ländergesetze bildet. In dieser sind auch die Merkmale definiert, die im Rahmen des Zensus unbedingt erhoben werden müssen. Die Fragebogen in den teilnehmenden Staaten können hiervon abweichen, indem sie eigene, als relevant erachtete Merkmale in ihren Katalog mit aufnehmen. So wurde der Merkmalskatalog auch in Deutschland etwas erweitert: Zusätzlich zum vorgegebenen Merkmalskatalog werden in der Gebäude- und Wohnungszählung die Merkmale Energieträger, Nettokaltmiete, Leerstandsgründe und -dauer erhoben. Die Statistischen Ämter der

8) Weitere Informationen zu dem Verfahren finden Sie unter: [www.statistikportal.de/cell-key-methode](http://www.statistikportal.de/cell-key-methode)

9) Zensusvorbereitungsgesetz 2022 vom 3. März 2017 (BGBl. I S. 388), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2675) geändert worden ist.

10) Zensusgesetz 2022 vom 26. November 2019 (BGBl. I S. 1851), das durch Artikel 2 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2675) geändert worden ist.

11) Verordnung Europäische Gemeinschaft (EG) Nummer 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über Volks- und Wohnungszählungen.

6) Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Zensusgesetz 2022 (Nds. AG ZensG 2022) vom 28. April 2021 (Nds. GVBl. 2021, S. 234).

7) 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).

Länder nutzen dabei selbstverständlich alle denselben Fragenkatalog in der Erhebung.

Ebenfalls zu nennen in Bezug auf die Rechtsgrundlagen ist das Gesetz zur Verschiebung des Zensus in das Jahr 2022<sup>12)</sup> vom 3. Dezember 2020. Dieses regelt die Verschiebung des Zensus-Stichtags in Deutschland auf das Jahr 2022, genauer gesagt den 15. Mai 2022. Ursprünglich war der 16. Mai 2021 als Stichtag vorgesehen.

### **Ausblick: Was sind die nächsten Schritte?**

Der Zensus-Stichtag rückt immer näher. Was sind also die nächsten Schritte, die auf dem Weg zum Erhebungsstart im Mai 2022 folgen? Nachfolgend die wichtigsten Eckpunkte:

- Bis zum Herbst 2021 werden in den Kommunen Niedersachsens die Erhebungsstellen eingerichtet. Bereits jetzt sind die Kommunen in den Vorbereitungen hierzu. Die

12) Gesetz zur Verschiebung des Zensus in das Jahr 2022 vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2675).

Erhebungsstellen sind Dreh- und Angelpunkt der Personenerhebungen in Niedersachsen und daher von größter Wichtigkeit für das Gesamtprojekt.

- Ab Oktober 2021 findet die Vorbefragung zur Gebäude- und Wohnungszählung statt. Ihr Ziel ist es, die Datengrundlage für die Haupterhebung im Jahr 2022 wo möglich von Fehlern zu bereinigen und so beispielsweise veraltete Datensätze zu aktualisieren, damit die richtigen Personen zu den richtigen Wohnungen und Gebäuden angeschrieben werden.
- Für September ist die Stichprobenhauptziehung für den Zensus 2022 geplant. Diese bildet einen besonderen Meilenstein auf dem Weg zur Erhebung: Mit der Stichprobenhauptziehung werden mittels eines mathematischen Zufallsverfahrens diejenigen Anschriften ausgewählt, deren Bewohnerinnen und Bewohner im Rahmen der Haushaltebefragung auskunftspflichtig sind.

Immer aktuelle Informationen rund um den Zensus 2022 finden Sie unter: [www.Zensus2022.de](http://www.Zensus2022.de).