

# Zensus 2021: Zensusvorbereitungsgesetz leitet die nächste Zensusrunde ein

Nationale Rechtsgrundlage ermöglicht Vorbereitung des Zensus 2021

Nicole Michel



Dipl.-Geografin Nicole Michel ist Leiterin des Referats „Mikrozensus, Zensus“ im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg.

Im Jahr 2021 wird in Deutschland und auch EU-weit wieder ein Zensus – also eine Volks-, Gebäude- und Wohnungszählung – stattfinden. Mit dem Zensus sollen in Deutschland die amtliche Einwohnerzahl sowie eine Reihe von Daten zur Bevölkerung, Erwerbstätigkeit und Wohnsituation erhoben werden. Der letzte Zensus wird dann 10 Jahre zurückliegen. Mit Stichtag 9. Mai 2011 wurde in Deutschland erstmals ein registergestützter Zensus durchgeführt. Auch 2021 wird wieder ein registergestütztes Verfahren angewendet. Welche Register bzw. Datenquellen hierfür genutzt werden, regelt das Zensusvorbereitungsgesetz 2021, mit dessen Inkrafttreten die Zählung im Jahr 2021 eingeleitet wurde.

Der Zensus ist ein Projekt der amtlichen Statistik des Bundes und der Länder zur Erhebung von Bevölkerungs-, Gebäude- und Wohnungsdaten, der seit 2011 alle 10 Jahre in den Mit-

gliedstaaten der Europäischen Union durchgeführt werden soll.<sup>1</sup> Wie bereits 2011 wird auch der Zensus 2021 in Deutschland wieder als registergestütztes Verfahren konzipiert. Dieses soll – mit konzeptionellen und methodischen Anpassungen – weitgehend dem des Zensus 2011 entsprechen und sieht folgendes vor: Grundlage für die Feststellung der Einwohnerzahl von Bund, Ländern und Kommunen sind auch 2021 die Melderegister der Gemeinden. Zu deren Überprüfung hinsichtlich Über- oder Unterfassung sowie zur Erhebung zusätzlicher Merkmale werden auch 2021 wieder primärstatistische Erhebungen durchgeführt werden, nämlich eine Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis und eine flächendeckende Erhebung der Bewohnerinnen und Bewohnern von Gemeinschaftsunterkünften und Wohnheimen (sogenannte Sonderbereiche). Als flächendeckende Erhebung wird erneut eine Gebäude- und Wohnungszählung bei allen Eigentümerinnen und Eigentümern<sup>2</sup> von Wohnraum vorgesehen sowie abschließend ein Ver-



## Nationale Rechtsgrundlagen für den Zensus 2021

Folgende nationale Rechtsgrundlagen sind für den Zensus 2021 maßgeblich:<sup>1</sup>

- Das Zensusvorbereitungsgesetz 2021 (am 10.03.2017 in Kraft getreten) regelt die Vorbereitungsarbeiten des Zensus 2021.
- Ein Zensusgesetz 2021 (ZensG 2021), das den Stichtag der Erhebung regelt und Erhebungseinheiten und Begrifflichkeiten sowie die Erhebungsmerkmale der einzelnen Erhebungsteile, deren Erhebungsweg und Zusammenführung definiert. Es regelt die Organisation von Erhebungsstellen, gibt Maßnahmen zur Qualitätssicherung vor und regelt Auskunftspflicht und Datenschutz sowie die Ergebnisveröffentlichung.

Darüber hinaus kann mit ihm die Finanzzuweisungen des Bundes an die Länder geregelt werden.

- Eine Stichprobenverordnung zum Zensusgesetz 2021, das einheitliche Regelungen zum Stichprobenverfahren und zum Stichprobenumfang für die nach dem Zensusgesetz durchzuführende Haushaltsstichprobe festlegt.
- Ein Gesetz zur Ausführung des Zensusgesetzes 2021 (Landesgesetzliche Regelung), das im Wesentlichen die Zuständigkeiten des Statistischen Landesamtes regelt und einheitliche Regelungen für die örtlichen Erhebungsstellen, deren Leitungen sowie die Erhebungsbeauftragten festlegt. Darüber hinaus können mit ihm die Finanzzuweisungen des Landes an die Kommunen geregelt werden.

<sup>1</sup> Mit Ausnahme des ZensVorbG 2021, das bereits in Kraft getreten ist, sind die hier beschriebenen Regelungsinhalte noch nicht im Gesetzgebungsverfahren. Sie orientieren sich daher an den Gesetzen und Verordnungen zum Zensus 2011.

<sup>1</sup> EU-weit ist dies durch „Verordnung der Europäischen Gemeinschaft (EG) Nummer 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über Volks- und Wohnungszählungen“ geregelt.

<sup>2</sup> Bzw. bei Erbbauberechtigten, Verwalterinnen und Verwaltern sowie sonstigen Verfügungsberechtigten.

fahren, um aus den ermittelten Daten Haushalts- und Familienzusammenhänge herzustellen (sogenannte Haushaltegenerierung).

### Was regelt das Zensusvorbereitungsgesetz 2021?

Für die Vorbereitung und Durchführung des Zensus 2021 sind sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene mehrere Rechtsgrundlagen zu schaffen (*siehe i-Punkt*). Mit Inkrafttreten des „Gesetzes zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus einschließlich einer Gebäude- und Wohnungszählung 2021 (Zensusvorbereitungsgesetz 2021)“ am 10. März 2017 liegt die erste nationale Rechtsgrundlage für den kommenden Zensus im Jahr 2021 vor. Gesetzliche Regelungen für die Durchführung der Personenerhebungen und des dafür zugrunde zulegenden Stichprobenverfahrens und -umfangs, für die Durchführung der Gebäude- und Wohnungszählung sowie die Erhebungsmerkmale beider Erhebungen werden in weiteren Bundes- und Landesgesetzen vorgenommen, welche sich derzeit<sup>3</sup> noch nicht im Gesetzgebungsverfahren befinden.

Mit dem Zensusvorbereitungsgesetz 2021, im Folgenden kurz ZensVorbG 2021, werden die für die spätere Durchführung des Zensus 2021 notwendigen Vorbereitungsarbeiten konkret geregelt:

- Aufbau der für die Vorbereitung des registergestützten Zensus 2021 benötigten Infrastruktur und die im Rahmen der Arbeitsteilung mit den Statistischen Ämtern der Länder zentral vom Statistischen Bundesamt wahrgenommenen Aufgaben (§§ 1 und 2),
- Aufbau und Haltung eines sogenannten Steuerungsregisters (§§ 3 bis 7),
- die dafür zu verwendenden Datenquellen und deren Merkmale einschließlich der Übermittlung und Speicherung (§§ 8 bis 15)
- sowie die abschließende Löschung der Merkmale (§ 16).

### Das Steuerungsregister: Grundlage für den registergestützten Zensus

Mit dem ZensVorbG 2021 wurde nunmehr die Grundlage für den erforderlichen Aufbau eines sogenannten „Steuerungsregisters“ geschaffen. Da in Deutschland kein entsprechendes aktuelles Register<sup>4</sup> existiert, müssen die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder

– bevor im Jahr 2021 die eigentlichen primärstatistischen Erhebungen durchgeführt werden können – ein sogenanntes anschriftenbezogenes Steuerungsregister aufbauen.<sup>5</sup> Im Steuerungsregister werden im Wesentlichen folgende Angaben gespeichert:

- Alle potentiellen Anschriften mit Wohnraum und
- Angaben zu den Eigentümerinnen und Eigentümern,
- Anschriften, an denen Wohnheime und Gemeinschaftsunterkünfte (sogenannte Sonderbereiche) existieren, einschließlich Angaben zu deren Träger
- sowie benötigte Steuerungs- und Klassifizierungsmerkmale.

Das Steuerungsregister dient dabei mehreren Zwecken:

- Es bildet die Grundgesamtheit für
  - alle im Rahmen der flächendeckenden Gebäude- und Wohnungszählung zu erhebenden Einheiten,
  - die im Rahmen der flächendeckenden Erhebung an Sonderbereichen zu befragenden Bewohnerinnen und Bewohner.
- Es dient als Auswahlgrundlage für die Stichprobe der Haushaltebefragung.
- Es dient der Steuerung und Kontrolle aller (Teil-)Erhebungen und der Zusammenführung der einzelnen Datenquellen.
- Es dient abschließend als Grundlage für raumbezogene Analysen und Darstellung von statistischen Ergebnissen.

### Aufbau des Steuerungsregisters mithilfe verschiedener Datenquellen

Um die für die Vorbereitung und Durchführung des Zensus benötigten Angaben zu erhalten, müssen mehrere Datenquellen herangezogen werden. Dabei sind ausschließlich folgende im ZensVorbG 2021 geregelte Quellen einzubeziehen:

- (a) Daten der Vermessungsbehörden: „Georeferenzierte Adressdaten“ (GA-Daten) des Bundesamtes für Kartographie und Geodäsie (BKG) sowie Daten aus dem Amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystem (ALKIS) der Landesvermessungen
- (b) Daten der Meldebehörden

<sup>3</sup> Stand Redaktionsschluss.

<sup>4</sup> § 13 Absatz 2 der im Juli 2016 in Kraft getretenen Novelle des Bundesstatistikgesetzes (BStatG) regelt, dass ein Dauerhaftes Anschriftenregister (DAR) im Statistischen Bundesamt geführt wird. Dieses basiert auf den Daten des Anschriften- und Gebäuderegisters (AGR) aus dem Zensus 2011 und bildet damit den Anschriftenbestand zum Zensusstichtag 9. Mai 2011 ab und wurde seither nicht fortgeschrieben.

<sup>5</sup> Das Statistische Bundesamt erstellt und führt das Steuerungsregister, die Statistischen Landesämter wirken bei Aufbau und Pflege mit.

- (c) Daten von Stellen, die Aufgaben öffentlicher Verwaltung wahrnehmen. Dies können zum Beispiel die nach Landesrecht für die Grundsteuer und die Führung der Grundbücher, für die Finanzverwaltung oder für die Ver- und Entsorgung zuständigen Stellen sein.
- (d) Angaben aus Bundes- und Landesstatistiken sowie statistikinterne Register (zum Beispiel Unternehmensregister)
- (e) Allgemein zugängliche Quellen

Im ZensVorbG ist zudem geregelt, welche Merkmale im Steuerungsregister gespeichert und welche aus den unter (a) bis (c) genannten Quellen hierfür übermittelt werden dürfen.

### **Aufnahme aller potenzieller Anschriften mit Wohnraum ...**

Grundlage für den Anschriftenbestand sind die Vermessungs- (a) und Meldedaten (b). Die Meldebehörden übermitteln erstmals im November 2017 an die Statistischen Landesämter alle Anschriften, an denen Einwohner zum Stand 12. November 2017 gemeldet sind. Zur Evidenthaltung des Steuerungsregisters erfolgen bis nach dem Zensusstichtag im Jahr 2021 weitere Datenlieferungen<sup>6</sup> der Meldebehörden zu jeweils definierten Stichtagen. Zusätzlich zu den Anschriften aus den Melderegistern werden die bei den Vermessungsverwaltungen vorliegenden Anschriften aller Gebäude, die vermessen sind – ebenfalls zu jeweils definierten Stichtagen der Jahre 2017 bis 2022 – für die Ermittlung von Anschriften mit Wohnraum eingezogen. Während die GA-Daten des BKG bereits beim Zensus 2011 verwendet wurden, wird mit dem bundeseinheitlichen Verfahren ALKIS für ausgewählte Katasterinformationen eine neue Quelle erschlossen. „Bemeldete“ Anschriften einerseits und vermessene Anschriften andererseits müssen schließlich im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten sukzessive zu einem Anschriftenbestand zusammengeführt und aktuell gehalten werden, um auf dessen Basis die Stichprobe für die Haushaltebefragung ziehen zu können. Gebäude ohne Wohnraum (zum Beispiel Garagen oder gewerblich genutzte Gebäude) müssen dabei identifiziert und entsprechend ausgesteuert werden.

### **... und Angaben zu den Eigentümerinnen und Eigentümern**

Der Zensus 2021 beinhaltet wieder eine Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ). Die Angaben dazu (Baujahr, Anzahl und Größe der Wohnungen etc.) werden bei den Eigentümerinnen und Eigentümern<sup>7</sup> erhoben, die jedoch zunächst anhand der zur Verfügung stehen-

den Datenquellen ermittelt werden müssen. Für die spätere postalische Kontaktaufnahme mit diesem Personenkreis im Rahmen der Erhebung muss somit zu jedem Gebäude mit Wohnraum und zu jeder Wohnung ein Eigentümer sowie dessen aktuelle Zustellanschrift festgestellt werden.<sup>8</sup> Angaben zu Eigentümern liegen in mehreren Quellen vor, so unter anderem in ALKIS und in den Grundsteuer- und Grundbuchdaten sowie in Daten von Ver- und Entsorgern. Auch hier ist mit mehreren jeweils aktualisierten Datenlieferungen eine sukzessive Pflege der Angaben erforderlich, um am Stichtag der Erhebung keine veralteten Zustellanschriften zu nutzen.

### **Aufnahme aller Anschriften, an denen Sonderbereiche existieren**

Wie eingangs erwähnt, wird für die Feststellung der Einwohnerzahl neben der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis eine flächendeckende Erhebung der Bewohnerinnen und Bewohner von Gemeinschaftsunterkünften und Wohnheimen, den sogenannten Sonderbereichen durchgeführt. Auch hier ist es zunächst erforderlich alle Anschriften zu ermitteln, an denen Gemeinschaftsunterkünfte und Wohnheime existieren. Darüber hinaus werden in das Steuerungsregister die Art und der Name der Einrichtung sowie die Anzahl der Einrichtungsplätze eingepflegt. Für die Kontaktaufnahme ist zudem Bezeichnung bzw. Name des Trägers, des Eigentümers oder Verwalters der Einrichtung erforderlich. Zur Ermittlung von bestehenden Sonderbereichen nutzen die Statistischen Ämter die bereits beschriebenen Datenquellen, wobei hier schwerpunktmäßig auf statistikinterne Register, unter anderem das Unternehmensregister, zurückgegriffen werden wird. Bei den Trägern sowie bei den für die Sonderbereiche zuständigen Stellen wird im Vorfeld des Zensus 2021 im Rahmen einer Vorerhebung die Vollständigkeit der so recherchierten Angaben überprüft und ggf. vervollständigt.

Der Aufbau des Steuerungsregisters beginnt Ende 2017 mit den ersten Datenlieferungen aus den Melderegistern der Meldebehörden sowie den Vermessungsdaten des BKG. Anfang 2018 folgen bereits die ALKIS-Daten der Landesvermessungsbehörden.

### **Einbindung der Kommunen bei Aufbau und Pflege des Steuerungsregisters**

Die Kommunen sind ein wichtiger Partner der Statistischen Ämter des Bundes und der

6 Diese werden erst im Zensusgesetz 2021 (siehe i-Punkt) geregelt.

7 Bzw. bei Erbbauberechtigten, Verwalterinnen und Verwaltern sowie sonstigen Verfügungsberechtigten.

8 Die Ergebnisse des Zensus 2011 haben gezeigt, dass knapp 46 % der Wohnungen nicht vom Eigentümer selbst bewohnt wurden. Das heißt bei annähernd der Hälfte aller Wohnungen weichen Anschrift des Gebäudes/der Wohnung und die Zustellanschrift des jeweiligen Eigentümers voneinander ab.

Länder bei der Vorbereitung und später bei der Durchführung des Zensus. Für den Aufbau des Steuerungsregisters sind die Kommunalverwaltungen Lieferanten zentraler Daten, allen voran der Daten der Melderegister. Darüber hinaus wirken sie auch bei der von den Statistischen Landesämtern durchgeführten Prüfung von Klärungsfällen des Grundbestands des Steuerungsregisters mit. Der Grundbestand des Steuerungsregisters wird aus den übermittelten und zusammengeführten Daten der Melde- und Vermessungsbehörden gebildet (§ 10 Abs. 1 ZensVorbG 2021). In welchem Rahmen die Prüfungen erfolgen bzw. was die Statistischen Landesämter den Kommunen zur Prüfung übermitteln dürfen, regelt das ZensVorbG 2021 explizit: Zur Prüfung übermitteln werden dürfen nur „Anschriftenbereiche, zu denen Anhaltspunkte für unvollständige oder fehlerhafte Daten vorliegen“ um „beispielsweise fehlerhafte Anschriftenschreibweisen korrigieren oder um Ortsteilangaben oder die Wohnraumeigenschaft zu ergänzen“<sup>9</sup>. Die Umsetzung dieses Prüfschrittes zur Qualitätssicherung des Steuerungsregisters wird in Baden-Württemberg noch mit den Kommunen

diskutiert werden. Unzulässig ist bedauerlicherweise eine Übermittlung von einzelnen Anschriften durch die Statistischen Landesämter an die datenliefernden Stellen, wie es der Bundesrat im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens gefordert hatte, um diese Anschriften auf Korrektheit, Vorhandensein überprüfen zu können.<sup>10</sup>

Mit dem Zensusgesetz 2021 (ZensG 2021) wird voraussichtlich Ende 2018 die nächste rechtliche Grundlage für die Durchführung des Zensus 2021 in Kraft treten. In diesem Zusammenhang wird auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zu den Normenkontrollanträgen zum Zensus 2011 der Länder Berlin und Hamburg zu berücksichtigen sein, das Anfang 2018 erhofft wird. ■

Weitere Auskünfte erteilt  
Nicole Michel, Telefon 0711/641-30 34,  
[Nicole.Michel@stala.bwl.de](mailto:Nicole.Michel@stala.bwl.de)

## Bevölkerung, Familie

- 9 Gesetzesbegründung zu § 10 Abs. 2 ZensVorbG 2021, siehe BT-Drs. 18/10458.
- 10 Ein Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Rückspielverbot sowie die statistische Geheimhaltung liegt hier nach Auffassung des Bundesrates nicht vor, da allein aufgrund der übermittelten Daten (Straße, Hausnummer und -zusatz, Postleitzahl, Ort) keine Rückschlüsse auf persönliche und sachliche Verhältnisse einzelner Betroffenen möglich sind (siehe BT-Drs 18/10458). Die Bundesregierung hat dieser Forderung jedoch unter Berufung auf das „Gebot der Trennung von Statistik und Verwaltung und der Pflicht zur statistischen Geheimhaltung“ nicht entsprochen, da die den Statistischen Ämtern vorliegenden Informationen „nur aufgrund von Zusammenführungen von Angaben aus verschiedenen Datenquellen gelangt ist“, die den Kommunen so nicht vorliegen (siehe BT-Drs 18/10484).

## Buchbesprechung

Ursula Kulling

### 7 Tipps für 7 Typen – Hohenlohe

Die Journalistin Tanja Kurz hat im neu erschienenen Buch „7 Tipps für 7 Typen – Hohenlohe“ 49 reizvolle Ziele zusammengestellt.

Die nahezu unberührte Naturlandschaft Hohenlohe zwischen den Flüssen Jagst, Kocher und Tauber hat viel zu bieten. Aufgeteilt wurden die interessanten Empfehlungen von der Autorin in sieben Rubriken: Familien, Genussmenschen, Kulturfans, Naturburschen, Qualitätsbewusste, Romantiker und Sportsfreunde.

Familien mit Kindern können im Wildpark Bad Mergentheim mehr als 70 Tierarten auf 25 Hektar beobachten. Im Wildpark können neben einem Rudel Wölfe unter anderem auch Steinböcke, Mufflons und verschiedene Greifvögel bestaunt werden.

Kulturfans kommen in der kleinen Herrgottskirche in Creglingen auf Ihre Kosten. Dort findet sich der Marienaltar des Bildschnitzers Tilman Riemenschneider, besonders beeindruckend ist der Altar während der Zeit des „Creglinger Lichtwunders“ Mitte August zu Maria Himmelfahrt.

Wer sich für Heilpflanzen interessiert, ist auf dem 2,5 km langen Heilpflanzen- und Kulturlandschaftspfad bei Schöntal gut aufgehoben. Zahlreiche Schautafeln entlang des Weges informieren über die Geschichte und Heilkraft der einzelnen Heilpflanzen.

Der abwechslungsreiche Kocher-Jagst-Radweg zählt zu den bekanntesten Radwegen Deutschlands und führt durch stille Wälder, malerische Landschaften und interessante ursprüngliche Ortschaften.

Viele weiterführende Informationen, Adressen, Internetlinks, Hinweise zu Öffnungszeiten vervollständigen diesen handlichen Ausflugsführer. Auch zahlreiche Tipps zu den kulinarischen Spezialitäten des Genießerlandes Hohenlohe hat die Autorin zusammengestellt.

### Bibliografische Angaben:

Tanja Kurz: 7 Tipps für 7 Typen – Hohenlohe. 128 Seiten 60 Farbfotos, kartoniert Silberburg-Verlag, 9,90 Euro, erhältlich im Buchhandel. ISBN 978-3-8425-2017-2

