

Entwicklung und Digitalisierung des Zensus aus Sicht des Statistischen Bundesamts

Stefan Dittrich, Uwe Halfpaap, Sabine Sattelberger und Georg Thiel¹

I. Überblick über den Zensus

Der Zensus liefert eine wichtige Datengrundlage für unsere Demokratie. Denn durch den Zensus werden verlässliche Bevölkerungszahlen in Bund, Ländern und Gemeinden ermittelt. Die amtliche Bevölkerungszahl ist eine wichtige Grundlage für zahlreiche rechtliche Regelungen, wie zum Beispiel die Einteilung der Wahlkreise oder den kommunalen Finanzausgleich.

Volkszählungen werden in Deutschland schon seit langer Zeit durchgeführt. 1816 fand die erste umfassende Volkszählung in Preußen statt. Volkszählungen in Form einer Vollerhebung fanden zuletzt 1987 im früheren Bundesgebiet und 1981 in der ehemaligen DDR statt – also vor der deutschen Vereinigung.

Die Vereinten Nationen empfehlen, die Bevölkerung alle zehn Jahre zu zählen. Durch eine Verordnung der Europäischen Union² sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, alle zehn Jahre aktuelle Bevölkerungs- und Wohnungsdaten festzustellen. Volkszählungen sind nicht nur mit einem hohen Aufwand verbunden, da viele Menschen befragt werden und dies auch weitreichende Auswirkungen auf die Verwaltung hat. Sie stehen auch immer im Fokus der öffentlichen Wahrnehmung. Dies führte sowohl vor der Volkszählung 1987 als auch nach dem Zensus 2011 zu Klagen bis hin zum Bundesverfassungsgericht.

2011 fand der erste EU-weite Zensus statt. Vor dem Hintergrund des Volkszählungsurteils von 1983 und den besseren technischen Möglichkeiten bei der Aufbereitung von Massendaten, wurde der Zensus 2011 erstmals re-

1 Alle Statistisches Bundesamt. Es handelt sich um die Schriftfassung des Vortrags von Dr. Georg Thiel, Präsident des Statistischen Bundesamtes, vom 22.3.2022 zum Tagungsband der Ringvorlesung „Zensus 2022 – Volkszählungen zwischen Recht, Politik und Sozialwissenschaften“ an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg.

2 VO (EG) Nr.763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über Volks- und Wohnungszählungen.

gistergestützt durchgeführt. Dabei wurden nicht wie bei einer traditionellen Volkszählung alle Bürgerinnen und Bürger befragt, sondern nur Teile der Bevölkerung. Zudem wurden Daten aus bereits vorhandenen Registern der Verwaltung genutzt, insbesondere die Daten der Einwohnermeldeämter. Die Befragung erfolgte für Gemeinschaftsunterkünfte und Wohnheime wie bei einer klassischen Volkszählung noch als Vollerhebung. An allen anderen Anschriften wurde die Bevölkerung jedoch nur noch ausgewählt befragt, um so die Melderegisterinformationen um Über- und Untererfassungen statistisch zu bereinigen. Die Auswahl in Gemeinden mit 10.000 oder mehr Einwohnerinnen und Einwohnern stellte eine Zufallsstichprobe dar, in den kleineren Gemeinden erfolgte die gezielte Selektion von Anschriften mit unplausiblen Informationen.

Der Zensus 2022 führt den eingeschlagenen Weg eines kombinierten Modells aus Registerdaten und ergänzenden Befragungen mit der Unterstützung von Interviewerinnen und Interviewern (sogenannten Erhebungsbeauftragten) fort. Mit einem Fokus auf den Online-Meldeweg („online first“) werden die Befragungen noch belastungsärmer ausgestaltet. Der persönliche Kontakt zu den Erhebungsbeauftragten ist auf wenige Fragen reduziert, ein Einlassen in die eigene Wohnung ist so nicht mehr zwangsweise notwendig. Alle weiteren Fragen können online beantwortet werden.

II. Zwei wegweisende Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

1. Volkszählungsurteil 1983

Das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.12.1983³ hat über seinen eigentlichen Anlass hinaus Rechtsgeschichte geschrieben. Mehrere Privatpersonen hatten sich mit Verfassungsbeschwerden gegen das Volkszählungsgesetz 1983 vom 25.3.1982 gewandt. Sie bemängelten, dass durch die Volkszählung und die Verknüpfung von Daten mit bereits vorhandenen Daten sowie der rasant fortschreitenden technischen Entwicklung die Erstellung eines umfassenden Persönlichkeitsprofils über den Bürger möglich werde („gläserner Bürger“).

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG abgeleitet und damit den Grundstein für den modernen Datenschutz

3 BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83.

gelegt. Es hat die Bedeutung der amtlichen Statistik für die Gesellschaft anerkannt, aber auch den für die Durchführung der Statistik erforderlichen Zugriff auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung vermessen und begrenzt. Die statistische Geheimhaltung wurde als unverzichtbare Grundlage für die Arbeit der amtlichen Statistik anerkannt, die Abschottung der amtlichen Statistik von der übrigen Verwaltung festgeschrieben und das sogenannte „Rückspielverbot“ angeordnet. Im Sinne des informationellen Selbstbestimmungsrechts wurde klargestellt, dass die Datenerhebung und -auswertung auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen muss und die Daten grundsätzlich nur für statistische Zwecke genutzt werden dürfen. Insbesondere im Falle der Volkszählung dürfen sie nicht an die Verwaltung zur Korrektur der Melderegister zurückgespielt werden (sog. Rückspielverbot). Die Totalerhebung wurde als erforderlich bestätigt. Der Statistik wurde aber mitgegeben, die Methodik der Informationserhebung und Informationsverarbeitung bei späteren Erhebungen zeitgemäß weiterzuentwickeln.

2. Zensus-Urteil 2018

35 Jahre später folgte das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19.9.2018⁴. Nun ging es darum, welche Anforderungen eine Volkszählung erfüllen muss, um die mit ihr verbundenen Gemeinwohlbelange zu erfüllen. Das Bundesverfassungsgericht hatten die Länder Hamburg und Berlin angerufen, die insbesondere in der Beschränkung der Stichprobe zur Korrektur der Melderegister im Rahmen des Zensus 2011 für die Gruppe der Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern eine ungerechtfertigte Benachteiligung sahen.

Das Bundesverfassungsgericht bestätigte die erhebliche Bedeutung der Statistik für die Erfüllung staatlicher Aufgaben. Sie schaffe die für eine am Sozialstaatsprinzip orientierte staatliche Politik unentbehrliche Handlungsgrundlage. Gerade die hinreichend genaue und zuverlässige Feststellung der Bevölkerungszahl sei für Bund, Länder und Kommunen von hoher politischer und finanzieller Bedeutung. Dabei sei der Gestaltungs-, Einschätzungs- und Prognosespielraum des Gesetzgebers, der die Vorgaben für die amtliche Statistik festschreibt, weit. In dem Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht sich auch damit auseinandergesetzt, ob die Regelungen des Zensusgesetzes hinreichend bestimmt waren und ob

4 BVerfG, Urt. v. 19.9.2018 – 2 BvF 1/15.

die Verordnungsermächtigungen die Grenzen einer zulässigen Delegation überschritten haben. Dabei hat es auch festgestellt, dass das ungewöhnlich intensive Gesetzgebungsverfahren zum Zensus 2011 einschließlich vorangegangener Testerhebungen sonstige Gesetzgebungsverfahren an Rationalität und Verfahrensgerechtigkeit bei Weitem übertroffen hat.

Insbesondere hat es bestätigt, dass die Entscheidung, statt einer Vollerhebung einen registergestützten Zensus mit stichprobenartigen Korrekturen durchzuführen, nicht zu beanstanden war. Diese Entscheidung habe auf weitgehend übereinstimmenden Empfehlungen der statistischen Kreise beruht, sie werde auch im Ausland angewandt und sei grundrechtsschonender, weil nur 10 % der Bevölkerung befragt worden sei. Auch die Entscheidung, unterschiedliche Verfahren bei Gemeinden mit mehr bzw. weniger als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern anzuwenden, sei gerechtfertigt gewesen, da sie auf einer fachlich gestützten Prognoseentscheidung beruht habe.

In diesem Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht die wesentlichen Punkte seiner Entscheidung aus dem Jahre 1983 bestätigt und konkretisiert. Abschließend hat es hervorgehoben, dass die Evaluation des Zensus 2011 ein verfassungsrechtliches Gebot sei.

III. Auswirkungen auf den Zensus

Auch die Digitalisierung sowie der gesellschaftliche Wandel haben den Zensus beeinflusst: Erhebliche technische Weiterentwicklungen bei der Erhebung und Aufbereitung der Daten haben die beim aktuellen Zensus gewählten Verfahren befördert. Zu nennen sind hier beispielsweise die Online-Möglichkeiten sowie die grundsätzlich gestiegenen Speicher- und Rechnerkapazitäten.

Zudem hat die fortschreitende Standardisierung der Verwaltungsdaten die Nutzbarkeit erheblich vereinfacht. So können inzwischen beispielsweise die Daten der Melderegister innerhalb von 14 Tagen aus allen Melderegistern bei den Kommunen übertragen, zusammengeführt und plausibilisiert werden. Bei fast 90 Millionen Datensätzen wäre dies noch vor zehn Jahren unmöglich gewesen.

Für die Gebäude- und Wohnungszählung werden beim Zensus 2022 bei den Erstanschreibern ausschließlich Zugangsdaten zur Beantwortung der Fragen mittels Online-Fragebögen an die Auskunftspflichtigen übermittelt

(„online first“). Bei ca. 23 Millionen Auskunftspflichtigen werden gerade an den ersten Wochenenden mehrere Millionen Rückläufe täglich erwartet, die von den Systemen verarbeitet werden.

Großen Einfluss hat auch die Rechtsprechung: Die Vorgaben der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Volkszählung 1987 sowie dem Zensus 2011 haben in mehrfacher Hinsicht die methodische Ausgestaltung der folgenden Erhebungen aber auch der amtlichen Statistik und darüber hinaus geprägt. Hier die wichtigsten Vorgaben aus den Gerichtsurteilen und die Umsetzung der Anforderungen:

1. Die Anforderungen des Volkszählungsurteils 1983

- a) Vermeidung einer „sozialen Abstempelung“ von Betroffenen bei Erhebungen im Anstaltsbereich – nicht jede Angabe kann von jedem verlangt werden

„Unbeschadet des multifunktionalen Charakters der Datenerhebung und Datenverarbeitung zu statistischen Zwecken ist Voraussetzung, daß diese allein als Hilfe zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben erfolgen. Es kann auch hier nicht jede Angabe verlangt werden. Selbst bei der Erhebung von Einzelangaben, die für statistische Zwecke gebraucht werden, muß der Gesetzgeber schon bei der Anordnung der Auskunftspflicht prüfen, ob sie insbesondere für den Betroffenen die Gefahr der sozialen Abstempelung (etwa als Drogensüchtiger, Vorbestrafter, Geisteskranker, Asozialer) hervorrufen können und ob das Ziel der Erhebung nicht auch durch eine anonymisierte Ermittlung erreicht werden kann.

Dies dürfte beispielsweise bei dem in § 2 Nr. 8 VZG 1983 geregelten Erhebungstatbestand der Fall sein, wonach die Volkszählung und Berufszählung im Anstaltsbereich die Eigenschaft als Insasse oder die Zugehörigkeit zum Personal oder zum Kreis der Angehörigen des Personals erfasst. Diese Erhebung soll Anhaltspunkte über die Belegung der Anstalten liefern (BTDrucks. 9/451, S 9). Ein solches Ziel ist – abgesehen von der Gefahr sozialer Etikettierung – auch ohne Personenbezug zu erreichen. Es genügt, daß der Leiter der Anstalt verpflichtet wird, zum Stichtag der Volkszählung die zahlenmäßige Belegung nach den in § 2 Nr.8 VZG 1983 aufgeführten Merkmalen ohne jeden Bezug auf die einzelne Person mitzuteilen.

Eine personenbezogene Erhebung des Tatbestandes des § 2 Nr. 8 VZG 1983 wäre deshalb von vornherein ein Verstoß gegen das durch Art 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art 1 Abs. 1 GG geschützte Persönlichkeitsrecht.“⁵

Bei den Bewohnerinnen und Bewohnern von Gemeinschaftsunterkünften (z. B. Gefängnisse oder psychiatrische Einrichtungen) soll eine „soziale Abstempelung“ vermieden werden. Daher wurde beim Zensus 2011 ein von normalen Wohnanschriften abweichendes Modell konzipiert. Eine Beschränkung auf die Daten der Melderegister wurde als nicht ausreichend angesehen, da gerade in diesen Einrichtungen eine größere Abweichung zwischen den tatsächlichen Bewohnerinnen und Bewohnern gegenüber den melderechtlich erfassten Personen festgestellt wurde. Um Verzerrungen der Bevölkerungszahlen zu vermeiden und gleichzeitig der Maßgabe des Bundesverfassungsgerichts zu entsprechen, wurde statt einer stichprobenartigen Befragung der Bewohnerinnen und Bewohner eine Befragung der Anstaltsleitungen mit einem verkürzten Fragenprogramm durchgeführt. Das Fragenprogramm zielt im Wesentlichen auf den Nachweis der Personen zur Ermittlung der Bevölkerungszahlen ab.

Da sich das Verfahren im Wesentlichen als praktikabel und rechtssicher erwiesen hat, wurden für den Zensus 2022 lediglich Anpassungen durch das im November 2015 eingeführte Bundesmeldegesetz und Detailverbesserungen bei der Abgrenzung der Einrichtungen vorgenommen.

b) Besondere Vorkehrungen für Durchführung und Organisation der Datenerhebung und Datenverarbeitung

„Zur Sicherung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung bedarf es ferner besonderer Vorkehrungen für Durchführung und Organisation der Datenerhebung und Datenverarbeitung, da die Informationen während der Phase der Erhebung – und zum Teil auch während der Speicherung – noch individualisierbar sind; zugleich sind Lösungsregelungen für solche Angaben erforderlich, die als Hilfsangaben (Identifikationsmerkmale) verlangt wurden und die eine Deanonymisierung leicht ermöglichen würden, wie Name, Anschrift, Kennnummer und Zählerliste (vgl. auch § 11 Abs. 7 Satz 1 BStatG). Von besonderer Bedeutung für statistische Erhebungen sind wirkungsvolle Abschottungsregelungen nach außen. Für den Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ist – und zwar auch schon für das Erhe-

5 BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83, juris Rn. 162

ungsverfahren – die strikte Geheimhaltung der zu statistischen Zwecken erhobenen Einzelangaben unverzichtbar, solange ein Personenbezug noch besteht oder herstellbar ist (Statistikgeheimnis); das gleiche gilt für das Gebot einer möglichst frühzeitigen (faktischen) Anonymisierung, verbunden mit Vorkehrungen gegen eine De-anonymisierung.⁶⁶

„Die zur Identifizierung dienenden Merkmale (insbesondere Namen, Anschriften, Kennnummern und Zählerlistennummern) sind zum frühesten möglichen Zeitpunkt zu löschen und bis dahin von den übrigen Angaben getrennt unter Verschluss zu halten. Die Handhabung der Vorschrift des § 11 Abs. 7 BStatG, der insoweit grundrechtssichernde Funktion zukommt, darf nicht allein dem Ermessen der Verwaltung überlassen bleiben. Zugleich ist eine effektive Kontrolle durch die Datenschutzbeauftragten notwendig. Sinnvollerweise wird der Auskunftspflichtige genauer darüber zu belehren sein, welche Merkmale lediglich Hilfsmittel der Erhebung sind (vgl. § 5 des Mikrozensusgesetzes vom 21. Februar 1983 (BGBl I S 201)).⁶⁷

Die Vorgaben zur Sicherung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sind seit dem Urteil des BVerfG richtungsweisend für die Weiterentwicklung der amtlichen Statistik, aber auch darüber hinaus.

Den Vorgaben folgend wird bereits bei der Vorbereitung der Datenerhebungen präzise gesetzlich festgelegt, welche Merkmale für die statistische Auswertung benötigt werden (Erhebungsmerkmale) und welche Merkmale lediglich für die Phase der Aufbereitung zur Durchführung und Steuerung benötigt werden (sogenannte Hilfsmerkmale). Für die Hilfsmerkmale werden bereits in den Statistikgesetzen präzise der Umfang und die Dauer der zulässigen Nutzung geregelt, da sie mit Namen und Angaben zur Anschrift besonders zur De-Anonymisierung der Auskunftspflichtigen geeignet sind.

Ebenfalls präzise gesetzlich geregelt wird die Nutzung beispielweise von Einzeldaten. Während einer Weitergabe für wissenschaftliche Zwecke in geeigneter Form (faktisch anonymisiert) möglich ist, gelten für Veröffentlichungen strenge Geheimhaltungsmaßnahmen.

6 BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83, juris Rn. 163.

7 BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83, juris Rn. 193.

- c) Auseinandersetzung mit dem aktuellen Erkenntnis- und Erfahrungsstand hinsichtlich der Methoden der amtlichen Statistik und Sozialforschung sowie Nachbesserung von Fehleinschätzungen

„Diese Würdigung beruht auf dem gegenwärtigen Erkenntnisstand und Erfahrungsstand. Vor künftigen Entscheidungen für eine Erhebung wird sich der Gesetzgeber erneut mit dem dann erreichten Stand der Methodendiskussion auseinandersetzen müssen, um festzustellen, ob und in welchem Umfang die herkömmlichen Methoden der Informationserhebung und Informationsverarbeitung beibehalten werden können. Die Methoden der amtlichen Statistik und der Sozialforschung entwickeln sich stetig weiter. Diese Entwicklung darf der Gesetzgeber nicht unberücksichtigt lassen. Er muss ungewissen Auswirkungen eines Gesetzes dadurch Rechnung tragen, daß er die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen ausschöpft, um die Auswirkungen so zuverlässig wie möglich abschätzen zu können (BVerfGE 50, 290 (334)); bei einer sich später zeigenden Fehlprognose ist er zur Korrektur verpflichtet (vgl. BVerfG, aaO (335)). Der Gesetzgeber kann aufgrund veränderter Umstände zur Nachbesserung einer ursprünglich verfassungsgemäßen Regelung gehalten sein (vgl. BVerfGE 56, 54 (78f) mwN). 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.“⁸

Es darf unterstellt werden, dass die amtliche Statistik auch vor dem Verfassungsgerichtsurteil stets an der Weiterentwicklung der Methoden gearbeitet hat. Das Verfassungsgerichtsurteil stellt insbesondere im Hinblick auf die bis dahin übliche Vollerhebung bei Volkszählungen jedoch einen Meilenstein dar.

Aufgrund des Umfangs der neu zu entwickelnden Methoden und dem Untersuchungsbedarf an bestehenden, alternativen Datenquellen wurde in Deutschland die Zensusrunde 2000 ausgesetzt. Stattdessen wurde zur Vorbereitung des Zensus 2011 ein umfassender Zensustest durchgeführt. Dabei wurden Chancen und Nutzen der Melderegisterdaten genauso untersucht wie Möglichkeiten der Korrektur der Melderegisterdaten durch stichprobenartige Befragungen.

8 BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83, juris Rn. 179.

Als Ergebnis wurde der Zensus 2011 erstmals registergestützt, also durch Nutzung vorhandener Registerdaten mit Ergänzung von primärstatistischen Datenerhebungen durchgeführt. Dadurch konnte der Umfang der zu befragenden Personen auf ca. 10 % der Bevölkerung deutlich gegenüber einer Vollerhebung reduziert werden. Neben den im Rahmen der Stichprobe befragten Personen wurden Bewohnerinnen und Bewohner in Gemeinschaftsunterkünften und Wohnheimen sowie alle Wohnungseigentümerinnen und -eigentümer befragt.

Die Bildung von Haushalten erfolgte bereits im Zensus 2011 im Rahmen eines automatisierten Verfahrens, der sog. Haushaltegenerierung.

d) Vorgaben für die Auswahl von Erhebungsbeauftragten: Vermeidung von Interessenkollisionen und kein Einsatz in der Nachbarschaft

„Den Bürgern treten Zähler entgegen, die Einblick in die Unterlagen erhalten, wenn der ausgefüllte Erhebungsbogen offen abgegeben wird. Deshalb müssen Maßnahmen getroffen werden, um Interessenkollisionen möglichst zu vermeiden. Dem Schutzbedürfnis wird zwar schon weitgehend durch die aufgeführten Möglichkeiten der Abgabe des ausgefüllten Fragebogens Rechnung getragen. Dies allein reicht jedoch bei einer Massenerhebung mit etwa 600.000 Zählern (vgl. BTDrucks. 9/451, S 10) für einen effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nicht aus. Mit Recht haben die Datenschutzbeauftragten deshalb in ihrer Besprechung vom 22. März 1983 angeregt, auf den Einsatz von Zählern zu verzichten, bei denen im Hinblick auf ihre dienstliche Tätigkeit Interessenkonflikte nicht auszuschließen sind. Als weitere Maßnahme ist eine Vorschrift geboten, daß Zähler – darüber besteht zwischen dem Bundesminister des Innern und den Datenschutzbeauftragten Einvernehmen – nicht in der unmittelbaren Nähe ihrer Wohnung eingesetzt werden sollen, damit in der Nachbarschaft die Auskunftsbereitschaft nicht beeinträchtigt wird.“⁹

Die Reduktion auf eine Stichprobe hat den Umfang der Erhebungsbeauftragten deutlich reduziert (ca. 100.000 beim Zensus 2022 gegenüber etwa 600.000 im Jahr 1987).

Für den Zensus 2011 (§ 11 Abs. 3 S. 3 Zensusgesetz 2011) und den Zensus 2022 (§ 20 Abs. 1 S. 3 Zensusgesetz 2022) ist gesetzlich geregelt, dass Erhebungsbeauftragte nicht in ihrem näheren Umfeld eingesetzt werden dürfen.

9 BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83, juris Rn. 194.

Beim Zensus 2022 gilt die Zielsetzung „online first“. Das bedeutet, dass im Rahmen des persönlichen Interviews nur nach wenigen, die Person zwecks Existenzfeststellung beschreibende Merkmale (insbesondere Name, Alter, Geschlecht) gefragt wird. Alle weiteren Merkmale können, ohne dass ein Erhebungsbeauftragter hiervon Kenntnis erlangen würde, online beantwortet werden.

Die Merkmale zur Gebäude- und Wohnungszählung wurden 2011 und auch im Zensus 2022 ausschließlich schriftlich bzw. online erhoben.

e) Rückspielverbot: Verhinderung der rechtswidrigen Nutzung von Statistikdaten für den Verwaltungsvollzug

„Besondere Probleme wirft eine etwaige Übermittlung (Weitergabe) der weder anonymisierten noch statistisch aufbereiteten, also noch personenbezogenen Daten auf. Erhebungen zu statistischen Zwecken umfassen auch individualisierte Angaben über den einzelnen Bürger, die für die statistischen Zwecke nicht erforderlich sind und die – davon muss der befragte Bürger ausgehen können – lediglich als Hilfsmittel für das Erhebungsverfahren dienen. Alle diese Angaben dürfen zwar kraft ausdrücklicher gesetzlicher Ermächtigung weitergeleitet werden, soweit und sofern dies zur statistischen Aufbereitung durch andere Behörden geschieht und dabei die zum Schutz des Persönlichkeitsrechts gebotenen Vorkehrungen, insbesondere das Statistikgeheimnis und das Gebot der frühzeitigen Anonymisierung, ebenso durch Organisation und Verfahren zuverlässig sichergestellt sind wie bei den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder. Eine Weitergabe der für statistische Zwecke erhobenen, nicht anonymisierten oder statistisch aufbereiteten Daten für Zwecke des Verwaltungsvollzugs kann hingegen in unzulässiger Weise in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingreifen [...]“¹⁰

„Die zu statistischen Zwecken erhobenen, noch nicht anonymisierten, also noch personenbezogenen Daten dürfen [...] kraft ausdrücklicher gesetzlicher Ermächtigung weitergeleitet werden, soweit und sofern dies zur statistischen Aufbereitung durch andere Behörden erfolgt und wenn dabei die zum Schutz des Persönlichkeitsrechts gebotenen Vorkehrungen, insbesondere das Statistikgeheimnis und das Gebot der Anonymisierung, in gleicher Weise zuverlässig sichergestellt sind wie bei den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder. Würden hingegen personenbezogene, nicht anonymisierte Daten, die

10 BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83, juris Rn. 166.

zu statistischen Zwecken erhoben wurden und nach der gesetzlichen Regelung dafür bestimmt sind, für Zwecke des Verwaltungsvollzuges weitergegeben (Zweckentfremdung), würde in unzulässiger Weise in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingegriffen. Es kann offenbleiben, ob eine direkte Weiterleitung dieser Daten generell und selbst dann als unvereinbar mit dem Grundsatz der Trennung von Statistik und Vollzug zu beanstanden wäre, wenn der Gesetzgeber diese Weiterleitung ausdrücklich vorsähe. Es bedarf auch keiner abschließenden Erörterung, ob die gleichzeitige Durchführung einer an sich statthaften Erhebung personenbezogener Daten für statistische Zwecke mit einer an sich statthaften Erhebung personenbezogener Daten für bestimmte Zwecke des Verwaltungsvollzugs auf verschiedenen Bögen (kombinierte Erhebung) zulässig wäre. Sowohl die direkte Übermittlung von zu statistischen Zwecken erhobenen Daten als auch die kombinierte Erhebung wären schon deshalb nicht bedenkenfrei, weil die Verknüpfung zweier unterschiedlicher Zwecke mit unterschiedlichen Anforderungen den Bürger angesichts der für ihn undurchsichtigen Möglichkeiten der automatischen Datenverarbeitung in hohem Maße verunsichert und dadurch die Zuverlässigkeit der Angaben und deren Eignung für statistische Zwecke gefährden kann. Ferner wären die unterschiedlichen Voraussetzungen zu beachten: So gelten für die Erhebung und Verwertung zu statistischen Zwecken das Statistikgeheimnis, das Gebot der Anonymisierung und das Nachteilsverbot; für die Erhebung zu Verwaltungsvollzugszwecken ist dies hingegen nicht oder nicht in gleicher Weise der Fall; während für die Statistik Identifikationsmerkmale (etwa Name und Anschrift) nur als Hilfsmittel dienen, sind sie in aller Regel für die Erhebung zu Verwaltungsvollzugszwecken wesentlicher Bestandteil. Zudem wird dabei die auf statistische Datensammlung zugeschnittene Ermittlungsorganisation zugleich für andere Erhebungszwecke eingesetzt, die für sich allein eine solche Organisation schwerlich rechtfertigen würden. Auch wäre zu beachten, daß das Rechtsschutzverfahren bei den beiden Erhebungsarten auseinanderlaufen kann.¹¹

Es gilt das Statistikgeheimnis nach § 16 Abs. 1 S. 1 Bundesstatistikgesetz: Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse, die für eine Bundesstatistik gemacht werden, sind geheim zu halten. Zudem gilt der Zweckbindungsgrundsatz, wonach Daten nur für statistische Zwecke und nicht für Verwaltungszwecke genutzt werden dürfen. Das Rückspielverbot stellt darüber hinaus sicher, dass Einzelangaben nicht an die öffentlichen Stellen zurückübermittelt werden dürfen, von denen die Einzelangaben

11 BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83, juris Rn. 196.

ursprünglich stammen, und auch nicht an weitere Verwaltungsstellen übermittelt werden dürfen. Es gelten strenge Vorgaben der Informationssicherheit zur Datenverarbeitung.

2. Die Anforderungen des Zensus-Urteils 2018: Bestätigung der Grundsätze des Volkszählungsurteils und weitere Vorgaben

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. September 2018 betrachtete die Volkszählung aus einem anderen Blickwinkel als das Urteil vom 15. Dezember 1983. Während es damals um die datenschutzrechtliche Frage ging, wie weit der mit einer Volkszählung verbundene Zugriff auf die Daten der Bürgerinnen und Bürger gehen darf und wo das vom Bundesverfassungsgericht in dieser Entscheidung aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG abgeleitete Recht auf informationelle Selbstbestimmung dem Zugriff und der Nutzung dieser Daten entgegensteht, hat sich das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 18. September 2018 insbesondere mit der Frage befasst, welche Anforderungen eine Volkszählung erfüllen muss, um den Erfordernissen der Gemeinwohlbelange, denen sie dienen soll, gerecht zu werden. Dabei hat es die bereits 1983 herausgestellte besondere Bedeutung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung bestätigt, andererseits aber auch die erhebliche Bedeutung der Statistik für die Erfüllung staatlicher Aufgaben aufgezeigt. Denn erst die Kenntnis der relevanten Daten und die Möglichkeiten der modernen Informationstechnik ermöglichen es der amtlichen Statistik, die für eine am Sozialstaatsprinzip orientierte Politik erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen.

- a) Mögliche Inhalte und Vorgaben für die Organisation und Durchführung der Datenerhebung und Datenverarbeitung: Schutz der Daten durch Trennung, frühzeitige Anonymisierung, Löschung und das Abschottungsgebot

„Die Datenerhebung und -verarbeitung zu statistischen Zwecken darf allerdings nur als Hilfe zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben erfolgen. Auch darf nicht jede Angabe verlangt werden; vielmehr muss geprüft werden, ob das Ziel der Erhebung nicht auch durch eine anonymisierte Ermittlung erreicht werden kann. Darüber hinaus bedarf es besonderer Vorkehrungen für die Durchführung und Organisation der Datenerhebung und -verarbeitung, da

die Daten während der Erhebung und auch noch nach der Speicherung zumindest teilweise individualisierbar bleiben. Zu den verfahrensrechtlichen Vorkehrungen zum Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung gehört es, dass die der Identifizierung der befragten Personen dienenden Daten zum frühestmöglichen Zeitpunkt gelöscht und bis zu diesem Zeitpunkt Namen und Anschrift von den übrigen Angaben getrennt und unter besonderem Verschluss gehalten werden (vgl. BVerfGE 65, 1 <59>; 140, 99 <III f. Rn. 21>). Schließlich bedarf es wirksamer Abschottungsregelungen nach außen. Schon während der Erhebung ist eine strikte Geheimhaltung der zu statistischen Zwecken erhobenen Einzelangaben geboten, solange noch ein Personenbezug besteht oder herstellbar ist (Statistikgeheimnis); das gleiche gilt für das Gebot einer möglichst frühzeitigen (faktischen) Anonymisierung, verbunden mit Vorkehrungen gegen eine Deanonymisierung (vgl. BVerfGE 65, 1 <49>). Im Übrigen gefährdet eine Weiterleitung von zu statistischen Zwecken erhobenen personenbezogenen Daten gegen den Willen oder ohne Kenntnis der Betroffenen die amtliche Statistik selbst. Für deren Funktionsfähigkeit ist ein möglichst hoher Grad an Genauigkeit und Wahrheit der erhobenen Daten erforderlich, der nur erreicht werden kann, wenn bei den Auskunftspflichtigen das notwendige Vertrauen in die Abschottung der für statistische Zwecke erhobenen Daten besteht (vgl. BVerfGE 65, 1 <50>).¹²

Damit hat das Bundesverfassungsgericht seine bereits im Volkszählungsurteil 1983 dargelegte Rechtsauffassung bestätigt.

- b) Keine Akteneinsicht in nicht anonymisierte Erhebungsunterlagen und keine unmittelbare gerichtliche Überprüfung statistischer Ergebnisse

„Im Volkszählungsurteil hat das Bundesverfassungsgericht die Erhebung von Daten zu ausschließlich statistischen Zwecken für verfassungsrechtlich unbedenklich gehalten, wenn sie nach ihrer Anonymisierung oder statistischen Aufbereitung von den statistischen Ämtern anderen staatlichen Organen oder sonstigen Stellen zur Verfügung gestellt werden (vgl. BVerfGE 65, 1 <51>). Eine Übermittlung weder anonymisierter noch statistisch aufbereiteter, also noch personenbezogener Daten zum Zwecke des Verwaltungsvollzugs stellt sich dagegen als unzulässiger Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar (vgl. BVerfGE 65, 1 <51 f., 61>). Der im Volkszählungsgesetz 1983 vorgesehene Melderegisterabgleich war daher unzulässig (vgl. BVerfGE

12 BVerfG, Urt. v. 19.9.2018 – 2 BvF 1/15, juris Rn. 224.

65, 1 <64 f.>). In der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ist hieraus der – häufig als "Rückspielverbot" bezeichnete – Schluss gezogen worden, dass Überprüfungen eines Volkszählungsergebnisses in Rechtsbehelfsverfahren, die auf einen solchen Abgleich hinauslaufen würden, ebenfalls unzulässig sind (vgl. Hess. VGH, Urteil vom 19. September 1991 - 6 UE 2588/89, NVwZ 1993, S. 497 <498>; BayVGH, Urteil vom 21. Dezember 1994 - 4 B 93.244 -, juris, Rn. 37; VG Bremen, Urteil vom 6. November 2014 - 4 K 841/13 -, juris, Rn. 84; VG Potsdam, Beschluss vom 21. April 2015 - 12 L 450/15 -, juris, Rn. 15; VG Regensburg, Urteil vom 6. August 2015 - RO 5 K 13.2149 -, juris, Rn. 277). Dies steht auch einer Akteneinsicht in nicht anonymisierte Erhebungsunterlagen und deren unmittelbarer gerichtlicher Überprüfung entgegen.¹³

Auch hier hat das Bundesverfassungsgericht seine bereits im Volkszählungsurteil 1983 dargelegte Rechtsauffassung bestätigt.

c) Pflicht zur Prüfung, ob neue Erkenntnisse der Wissenschaft eine grundrechtsschonendere Datenerhebung ermöglichen

„Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erfordert schließlich die Prüfung, ob aufgrund der Fortentwicklung der statistischen Wissenschaft Möglichkeiten einer grundrechtsschonenderen Datenerhebung bestehen. Veränderte Umstände können den Gesetzgeber zur Nachbesserung ursprünglich verfassungsgemäßer Regelungen verpflichten (vgl. BVerfGE 56, 54 <78 f.>; 65, 1 <56>; allgemein dazu jüngst BVerfGE 143, 216 <240 Rn. 56 ff.>).“¹⁴

Auch an dieser Stelle hat das Bundesverfassungsgericht seine bereits im Volkszählungsurteil 1983 dargelegte Rechtsauffassung bestätigt.

Beim Zensus 2011 wurden in großen Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern stichprobenartig Befragungen durchgeführt, um die Daten der Melderegister zu überprüfen. In kleineren Gemeinden wurden gezielt einzelne Anschriften überprüft. Dies hat sich nach Analyse der Ergebnisse des Zensus 2011 als nicht sachgerecht erwiesen. Die Qualität der Melderegister in den kleinen Gemeinden war zwar tendenziell besser als in den größeren Gemeinden, jedoch nicht in dem Umfang, dass die unterschiedlichen Verfahren gerechtfertigt gewesen wären. Da diese Erkenntnis jedoch erst nach dem Zensus 2011 vorlag und die Kenntnisse aus dem Zensus 2011 dies nicht nahegelegt hatten, waren die Ergebnisse nicht zu beanstanden.

13 BVerfG, Urt. v. 19.9.2018 – 2 BvF 1/15, juris Rn. 225.

14 BVerfG, Urt. v. 19.9.2018 – 2 BvF 1/15, juris Rn. 226.

Für den Zensus 2022 wurden die gewonnenen Erkenntnisse angewandt und eine grundsätzliche Ausweitung der Stichprobenerhebung auch in den Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner vorgeesehen.

d) Pflicht zur Überprüfung der Notwendigkeit einer Totalerhebung

„Das Bundesverfassungsgericht ist mit Blick auf das Volkszählungsgesetz 1983 davon ausgegangen, dass Stichproben auf freiwilliger Basis oder eine Kombination von Voll und Stichprobenerhebung eine traditionelle Volkszählung nicht ersetzen konnten. Es hat dem Gesetzgeber jedoch aufgegeben, sich vor künftigen Entscheidungen über die Durchführung einer Volkszählung mit dem dann erreichten Stand der Methodendiskussion auseinanderzusetzen und festzustellen, ob eine Totalerhebung noch verhältnismäßig ist (vgl. BVerfGE 65, 1 <56>).“¹⁵

Auch hier hat das Bundesverfassungsgericht seine bereits im Volkszählungsurteil 1983 dargelegte Rechtsauffassung bestätigt.

Zur Ausgestaltung der Stichprobe zur Korrektur der Bevölkerungszahlen aus dem Melderegistern wurde eine sorgfältige Abwägung und Ausgestaltung des Verfahrens vorgenommen, um gerade in sehr kleinen Gemeinden eine übermäßige Belastung der auskunftspflichtigen Personen (Vollerhebungen bei kleinen Grundgesamtheiten) zu vermeiden.

e) Pflicht zur realitätsgerechten Ermittlung der amtlichen Bevölkerungszahl

„Soweit die amtlichen Einwohnerzahlen unmittelbar verfassungsrelevant sind, muss der Gesetzgeber deren realitätsgerechte Ermittlung sicherstellen. Er muss deshalb insbesondere die für deren Ermittlung erforderlichen Grundlagen schaffen, ohne die eine realitätsnahe Ermittlung schon angesichts des Eingriffscharakters der Erhebung und der mangelnden Freiwilligkeit eines Teils der Bevölkerung aussichtslos erscheint. In der Sache erfordert dies die bundesgesetzliche Regelung eines den Zwecken der verfassungsrechtlichen Anknüpfungen genügenden Ermittlungsverfahrens sowie die Sicherstellung seiner ordnungsgemäßen Durchführung.“¹⁶

15 BVerfG, Urt. v. 19.9.2018 – 2 BvF 1/15, juris Rn. 227.

16 BVerfG, Urt. v. 19.9.2018 – 2 BvF 1/15, juris Rn. 166.

Dies ist die Legitimation, dass ein Zensus auch mit Personenbefragungen durch die Interviewerinnen und Interviewer aufgrund der Verfassungsrelevanz möglich ist.

IV. Ausblick: Der Zensus der Zukunft

Nach dem Wechsel zu einem registergestützten Modell mit dem Zensus 2011 und der Fokussierung auf weitgehende Onlineerhebung der Daten beim Zensus 2022 soll der Zensus zukünftig vollständig registerbasiert als sogenannter Registerzensus durchgeführt werden.

Steigende Anforderungen an statistische Basisdaten und hohe Erhebungskosten erfordern eine Weiterentwicklung der Zensusmethodik. Anders als bei einer traditionellen Vollerhebung kommen beim Zensus 2022 bereits bestehende Verwaltungsregister zum Einsatz. In erster Linie liefern die Melderegister der Kommunen die Ausgangsdaten. Um die Qualität und Breite der Datenbasis zu verbessern, sind aber noch ergänzende Befragungen bei mehr als 10 Millionen Bürgerinnen und Bürgern sowie allen 23 Millionen Immobilieneigentümerinnen und -eigentümern notwendig. Der Zensus findet bislang nur alle zehn Jahre statt. Bis 2031 soll der Zensus schrittweise auf ein rein registerbasiertes Verfahren umgestellt werden. Der sogenannte Registerzensus kommt ganz ohne zusätzliche Erhebungen aus. Leitgedanke ist das Once-Only-Prinzip: Daten, die bereits in der Verwaltung oder Statistik vorliegen, sollen nicht erneut erhoben werden. Geokodierte Bevölkerungszahlen unterhalb der Gemeindeebene sollen der EU erstmals zum Stichtag 31.12.2024 und dann jährlich bereitgestellt werden. Bis 2031 werden dann auch Daten zu Gebäuden und Wohnungen, Haushalten und Familien sowie Arbeitsmarkt und Bildung registerbasiert und weitgehend automatisiert gewonnen.

Der Registerzensus macht den Aufwand für Verwaltung und Statistik wesentlich geringer. Die weitgehend automatisierte Datenerhebung senkt langfristig die Kosten. Zudem werden durch den Registerzensus viele Bürgerinnen und Bürger spürbar entlastet, da sie nicht mehr selbst Auskunft geben müssen. Es profitieren auch die Datennutzerinnen und -nutzer. Zensusergebnisse können häufiger, aktueller und tiefer regional untergliedert bereitgestellt werden – und das in bewährter hoher Qualität. Dadurch verbessert sich die Entscheidungs- und Planungsgrundlage für Politik und Verwaltung. Zugleich wird die amtliche Statistik dem zukünftigen Datenbedarf

der EU gerecht, der sich mit dem derzeitigen Verfahren ohne deutlichen Mehraufwand nicht erfüllen ließe. Höchste Standards bei Datenschutz und IT-Sicherheit werden von Anfang an im Registerzensus mitgedacht, zum Beispiel über strenge Zugriffsbeschränkungen und moderne Verschlüsselungstechniken.

Die Umstellung auf den Registerzensus wird sich über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren erstrecken. Die Herausforderungen auf dem Weg dorthin sind vielfältig. Drei Beispiele seien genannt:

1) **Datengrundlage:**

Ein registerbasierter Zensus greift ausschließlich auf Registerdaten zurück, um statistische Ergebnisse zu gewinnen. Die erforderlichen Informationen müssen aus unterschiedlichen Verwaltungs- oder Statistikregistern herangezogen werden. Einige Themenbereiche können mit bereits bestehenden Registern abgedeckt werden. Der Zugang zu den Daten muss hier für die amtliche Statistik rechtlich, technisch und organisatorisch geregelt werden. In Bereichen, in denen derzeit noch keine Register vorhanden sind, müssten neue Register aufgebaut werden. In Deutschland gibt es zum Beispiel noch kein Verwaltungsregister mit Informationen zu allen Gebäuden und Wohnungen, das neben dem Registerzensus zahlreiche andere Nutzungsmöglichkeiten böte (u. a. als Datengrundlage für qualifizierte Mietspiegel oder für das Monitoring der Klimaschutzziele im Gebäudesektor). Hier werden also Datenlücken geschlossen.

2) **Datenqualität:**

Daten aus verschiedenen Registern, die primär der Verwaltung dienen und zum Teil andere Definitionen und Standards als die amtliche Statistik nutzen, müssen zu verlässlichen Zensusergebnissen werden. Die amtliche Statistik arbeitet zu diesem Zweck eng mit anderen daten- und registerführenden Stellen zusammen. Dazu gehören die Kommunen, die Bundesagentur für Arbeit oder die gesetzliche Rentenversicherung.

3) **Datenvernetzung:**

Um das Once-Only-Prinzip umzusetzen, müssen die Daten datenschutzkonform auf der Personenebene miteinander verknüpft werden. Zu realisieren ist dies entweder über einen nicht sprechenden Identifikator wie die Steuer-ID oder über Hilfsmerkmale wie Name und Geburtsort. Des Weiteren müssen die technischen Voraussetzungen – also die Schnittstellen zwischen den verschiedenen Datenquellen – hergestellt oder harmonisiert werden.

1. Rechtliche Vorgaben setzen einen klaren Rahmen für den Registerzensus

Die weiterentwickelte Methodik muss jederzeit von einer gesetzlichen Grundlage gedeckt

und verfassungskonform sein, das heißt geeignet, angemessen, sicher und zugleich möglichst wenig aufwändig. Sicherergestellt wird dies zum Beispiel durch die praktische Umsetzung des Registerzensuserprobungsgesetzes, das im Juni 2021 verkündet wurde. Das Registerzensuserprobungsgesetz schafft die rechtlichen Voraussetzungen dafür, dass die amtliche Statistik ab Mitte 2022 Verfahren zur registerbasierten Ermittlung von Bevölkerungszahlen umfassend erproben kann. Dabei wird unter anderem untersucht, wie zuverlässig sich Registerangaben verknüpfen lassen. Auch das Verfahren zur Klärung von Unstimmigkeiten beim Wohnsitz wird einem Test unterzogen. Das Registerzensuserprobungsgesetz regelt, dass die Statistischen Landesämter zur Klärung dieser Zweifelsfälle im Methodentest bis zu 100.000 Personen befragen dürfen, ob sie zu einem Stichtag an einer bestimmten Anschrift gewohnt haben. Andere wichtige Rechtsrahmen für den Registerzensus befinden sich noch im laufenden Prozess. Auf EU-Ebene ist die Rahmenverordnung „European Statistics on Population“ (ESOP) in Vorbereitung, die 2023 in Kraft treten soll. Sie stellt u.a. die Anforderung, dass ein Teil der Zensusergebnisse künftig häufiger als alle zehn Jahre zur Verfügung stehen soll.

2. Die rechtlichen Vorgaben für den Registerzensus

	Rechtsrahmen
	EU-Rahmenverordnung für gemeinschaftsweite Volks- und Wohnungszählungen
	Registermodernisierungsgesetz Registerzensuserprobungsgesetz Weitere Regelungen wie Bundesstatistikgesetz, Melderecht oder Datenschutz-Grundverordnung
	EU-Rahmenverordnung über Zensus und Bevölkerungsstatistiken (ESOP) Gesetzgebung für den Aufbau neuer Register Landesgesetze Weitere Gesetzgebung z.B. für die Vorbereitung des Registerzensus