



Wortprotokoll der 50. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat

Berlin, den 6. Mai 2019, 11:00 Uhr
Konrad-Adenauer-Str. 1, Berlin 10557
Paul-Löbe-Haus, Raum 2 200

Vorsitz: Jochen Haug, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt

Seite 5

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung des
Zensus im Jahr 2021
(Zensusgesetz 2021 – ZensG 2021)**

BT-Drucksache 19/8693

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss Digitale Agenda
Haushaltsausschuss (§ 96 GO)

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Petra Nicolaisen [CDU/CSU]
Abg. Saskia Esken [SPD]
Abg. Dr. Christian Wirth [AfD]
Abg. Manuel Höferlin [FDP]
Abg. Dr. André Hahn [DIE LINKE.]
Abg. Dr. Konstantin von Notz [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Teilnehmerliste	3
II. Sachverständigenliste	4
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	5
IV. Anlagen	
<u>Stellungnahmen der Sachverständigen</u>	
Torsten Frenzel, Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern, München	19(4) 265 A 23
Dr. Georg Thiel, Präsident des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden	19(4) 265 B 25
Prof. Dr. Ralf Münnich, Universität Trier	19(4) 265 C 34

**Teilnehmer**

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Henrichmann, Marc Nicolaisen, Petra Oster, Josef	
SPD	Esken, Saskia	
AfD	Haug, Jochen Wirth, Dr. Christian	
FDP	Höferlin, Manuel	
DIE LINKE.	Hahn, Dr. André	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Amtsberg, Luise	
fraktionslos		



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 6. Mai 2019, 11.00 bis 12.30 Uhr
Zensusgesetz 2021

Stand: 2. Mai 2019

MinDirig Peter Büttgen

Gruppenleiter beim Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Bonn

Kirsten Bock

Brodersdorf

Torsten Frenzel

Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern, München

Prof. Dr. Ralf Münnich

Universität Trier

Frederick Richter, LL.M.

Stiftung Datenschutz, Leipzig

Dr. Georg Thiel

Präsident des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden

N.N.



Tagesordnungspunkt

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung des Zensus im Jahr 2021 (Zensusgesetz 2021 – ZensG 2021)

BT-Drucksache 19/8693

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich eröffne die 50. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat und begrüße Sie recht herzlich. Mein Name ist Jochen Haug. Ich bin der stellvertretende Vorsitzende des Ausschusses für Inneres und Heimat und werde in Vertretung der Vorsitzenden die öffentliche Anhörung von Sachverständigen leiten. Ich danke Ihnen, sehr geehrte Sachverständige, dass Sie unserer Einladung nachgekommen sind, um die Fragen der Kolleginnen und Kollegen aus dem Ausschuss für Inneres und Heimat und der mitberatenden Ausschüsse zu beantworten. Die öffentliche Anhörung dient dazu, die Beratungen zu der in der Tagesordnung ausgewiesenen Vorlage vorzubereiten. Weiterhin begrüße ich alle anwesenden Gäste und Zuhörer. Begrüßen darf ich auch für die Bundesregierung Herrn Klitsch, den Leiter des Statistikreferats.

Die Sitzung wird im Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages und per Livestream auf der Homepage des Deutschen Bundestages übertragen. Schriftliche Stellungnahmen hatten wir erbeten. Für die eingegangenen Stellungnahmen bedanke ich mich bei den Sachverständigen. Sie sind an die Mitglieder des Ausschusses für Inneres und Heimat und der mitberatenden Ausschüsse verteilt worden und werden dem Protokoll über diese Sitzung beigefügt. Ich gehe davon aus, dass Ihr Einverständnis zur öffentlichen Durchführung der Anhörung auch die Aufnahme der Stellungnahmen in eine Gesamtdrucksache umfasst.

Von der heutigen Anhörung wird für ein Wortprotokoll eine Abschrift der digitalen Aufzeichnung gefertigt. Das Protokoll wird Ihnen zur Korrektur übersandt. Im Anschreiben werden Ihnen Details zur Behandlung mitgeteilt. Die Gesamtdrucksache bestehend aus Protokoll und schriftlichen Stellungnahmen wird im Übrigen auch ins Internet eingestellt.

Zum zeitlichen Ablauf möchte ich anmerken, dass insgesamt eine Zeit von 11.00 Uhr bis 12.30 Uhr

vorgesehen ist. Einleitend werde ich jedem Sachverständigen die Gelegenheit geben, in einer Erklärung, die fünf Minuten nicht überschreiten sollte, zum Beratungsgegenstand Stellung zu nehmen. Danach werden wir orientiert an Fraktionsrunden mit der Befragung der Sachverständigen durch die Berichterstatterinnen und Berichterstatter sowie weiterer Abgeordneter beginnen. Ich bitte, dass die Fragesteller diejenigen Sachverständigen ausdrücklich benennen, an die sie die Frage richten wollen.

Zu den Frageregeln gilt: In der ersten Fraktionsrunde kann jeder Fragesteller entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen, eine gleiche Frage an zwei Sachverständige oder an zwei Sachverständige jeweils eine unterschiedliche Frage richten. Für die zweite Fraktionsrunde würde ich situativ entscheiden. Wir haben heute nur eineinhalb Stunden, statt wie üblich zwei Stunden. Es könnte sein, dass wir in der zweiten Fragerunde vielleicht nur eine Frage zulassen können. Wenn Sie damit einverstanden sind, würden wir so verfahren. Danke. Dann werden wir entsprechend alphabetischer Reihenfolge beginnen, und zwar mit Frau Kirsten Bock und ihrer Eingangsstellungnahme.

Sve **Kirsten Bock** (Brodersdorf): Herzlichen Dank. Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, herzlichen Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Ich möchte darauf hinweisen, dass ich hier heute als Privatperson spreche. Meine Damen und Herren, das Ob der Volkszählung ist unionsrechtlich vorgegeben und für die Planung und Gewährleistung von staatlichen Leistungs- und Teilhaberrechten unverzichtbar. Ein aktueller Meldedatenbestand bildet dabei den Backbone der Verwaltung, so viel sei hier unbestritten. Beim Wie, also der Methodik der Durchführung des Zensus, gibt es allerdings Einiges zu sagen und auch einigen Nachbesserungsbedarf, wie ich meine. Zunächst ist erstaunlich, wie oberflächlich die Regelungen ausfallen und wie viel freie Hand bei der Ausgestaltung der Verfahren dem Bundesstatistikamt zugestanden wird. Ich möchte hier sieben Punkte benennen, die sich auf alle drei Erhebungsbereiche beziehen und bei denen vor allem Bedarf für klarere Vorgaben für die Umsetzung bestehen.

Da ist zum Ersten die Frage der Erforderlichkeit der Erhebungsmerkmale und der Hilfsmerkmale, zum Zweiten das Fehlen konkreter Anforderungen an



Datenschutz und IT-Sicherheit, die Auskunftspflicht über nicht anwesende Haushaltsmitglieder, die praktisch nicht vorhandenen Regelungen zum Erhebungsbeauftragten, die zum Teil unzureichende Bildung von Anonymitätsgruppen bei kleinen Gemeinden und im Hinblick auf besondere Erhebungsmerkmale, das unregelmäßige E-Verfahren einschließlich der Telefonerhebung – auch hier fehlt es gänzlich an Vorgaben für die Länder, zum Beispiel zur Authentifizierung der Befragten – sowie letztlich die fehlende Datenschutzfolgenabschätzung, ohne die ein Schutzbedarf für die zu treffenden technisch-organisatorischen Maßnahmen gar nicht ermittelt werden kann.

Zunächst zur Erforderlichkeit der Erhebungsmerkmale und der Hilfsmerkmale: Frühere Namen einschließlich früherer Vornamen, Geschlecht, Geburtstag und -monat stehen in keinerlei Bezug zur staatlichen Aufgabenwahrnehmung und sind schon daher im Rahmen des Zensus weder als Erhebungs- noch als Hilfsmerkmale zur Adressierung erforderlich. Ihre Verarbeitung verstößt insoweit gegen das Erforderlichkeit-Prinzip und den Grundsatz der Datenminimierung aus Artikel 5 der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO). Besonders problematisch ist in diesem Zusammenhang aber die Regelung in § 30 zur Verarbeitung der Hilfsmerkmale, um neue Merkmale zum Typ der Familie und zum Haushalt zu generieren. Hier wird der Fantasie Tür und Tor geöffnet. Anforderungen an Datenschutz und IT-Sicherheit sind im Gesetzentwurf praktisch durchgängig nicht geregelt worden, bis auf die Übermittlung zwischen den Stellen, die Trennung der Statistikstellen in den Ländern von den Meldebehörden und eine rudimentäre Geheimhaltungspflicht bei beamteten Erhebungsbeauftragten. Hier geht es nicht allein um IT-Sicherheit, sondern um Datenschutz, der in erster Linie das Grundrecht gegenüber dem Staat, also vor den staatlichen Stellen, gewährleisten soll. Angreifer sind hier insoweit auch die staatlichen Stellen. Hier fehlt es an weiteren Schutzmaßnahmen, die insbesondere Daten im Steuerregister vor Verkettung schützen.

Zu ergänzen sind hier auch noch Anforderungen für die vom Statistischen Bundesamt und den Landesämtern zu treffenden technisch-organisatorischen Maßnahmen. Hier sind Regelungen und Dokumentationspflichten zu den zu gewährleistenden

den Schutzziele, insbesondere zur Vertraulichkeit, der Nichtverkettbarkeit, Transparenz und der Betroffenenrechte vorzusehen, um die Anforderungen an einen ausreichenden Grundrechtsschutz der Einwohner zu gewährleisten. Dazu ist die Frage maßgeblich, welcher Schutzbedarf sich insbesondere aus der Zusammenführung der Daten im Steuerregister ergibt. Dazu wären jetzt eine Datenschutzfolgenabschätzung erforderlich gewesen – und ist sie immer noch – und eine Verpflichtung, dem Schutzbedarf angemessene technisch-organisatorische Maßnahmen auf die gesamte technische Umgebung anzuwenden. Dafür reicht es nicht, sich am IT-Grundschutz des BSI auszurichten, denn im Zentrum der Betrachtungen müssen stets die datenschutzrechtlichen Anforderungen stehen, die den Grundrechtsschutz gewährleisten. Als Methodik steht hier das Standarddatenschutzmodell der Datenschutzaufsichtsbehörden zur Verfügung. Diese Methodik kann aus organisationssicherheitstechnischer Sicht durch BSI-Grundschutz ergänzt werden. Erstaunlich ist auch, dass das Zensusgesetz eine Auskunftserteilung über Dritte vorsieht. Die Auskunftspflicht über nicht anwesende Haushaltsmitglieder gefährdet die Richtigkeit der zu erhebenden Informationen. Zwar gilt der Direkterhebungsgrundsatz des Bundesdatenschutzgesetzes a.F. nicht für die DSGVO, aber diese sieht dafür eben weitreichende Informationspflichten bei Dritterhebung vor. Und diese fehlen hier komplett. Insofern sind zwingend Informations- und Auskunftsrechte – im Erhebungszeitraum zumindest – für die Betroffenen vorzusehen. Diese Probleme verstärken sich noch, wenn man berücksichtigt, dass die Auskünfte durch zwangsverpflichtete Erhebungsbeauftragte bei den Stichproben eingeholt werden. Ich möchte eindringlich an die Bundesregierung appellieren, die Regelung zum Erhebungsbeauftragten zu ergänzen. Jede Erhebung und jedes System sind so gut wie sein schwächstes Glied und das, meine Damen und Herren, ist hier beim Zensusgesetz der zwangsverpflichtete Erhebungsbeauftragte. Für die Erhebungsbeauftragten fehlt es besonders an Regelungen zu Vorgaben für die Befragung, zur Beantwortung der Erhebungsmerkmale, insbesondere wenn Freitextfelder zur Verfügung stehen, zur Geheimhaltung der Kenntnisse und zur Sicherheit der Aufbewahrung von Unterlagen im häuslichen Umfeld. Auch sollte explizit das analoge und elektronische Kopieren der Unterlagen, auch für lediglich persönliche Zwecke, untersagt werden.



Zusammenfassend ist insofern zu sagen, dass das Zensusgesetz 2021 – der Entwurf – viele Fragen offen lässt, insbesondere Fragen nach dem Schutz der Rechte und Freiheiten der Einwohner sowie Fragen der Datensicherheit beim Zentralregister. Ein Rückgriff auf den IT-Grundschutz des BSI bezieht sich vornehmlich auf den Schutz des Registers und nicht auf den Schutz der Rechte und Freiheiten der Betroffenen und ist ohne eine weitreichende Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Anforderungen nicht ausreichend. Weiter – wie ich sagte – die Rolle und Funktion der Erhebungsbeauftragten sollte unbedingt konkreter geregelt werden. Zwangsweise verpflichtete Erhebungsbeauftragte stellen für die mit Ihnen konfrontierten Bürger aufgrund der Auskunftspflicht und fehlenden Regelung der Sicherheitsanforderungen an die Aufbewahrung der Zensusunterlagen bei den Beauftragten zu Hause ein erhebliches Missbrauchspotential und Missbrauchsrisiko dar. Hier gibt es noch einiges zu tun. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir nunmehr zu Herrn Büttgen.

SV MDg **Peter Büttgen** (BfDI, Bonn): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordneten. Zunächst möchte ich Herrn Kelber entschuldigen, der aus terminlichen Gründen heute nicht bei Ihnen sein kann. Er hat mich gebeten, ihn zu vertreten. Ich möchte, bevor ich auf den Gesetzentwurf im Einzelnen zu sprechen komme, zwei Vorbemerkungen machen. Die erste betrifft den Vergleich des Zensus 2021 mit dem Zensus 2011: Beide Zensen besitzen die gleiche Grundstruktur. Es handelt sich in beiden Fällen um einen registergestützten Zensus. Das heißt, es findet eine Kombination von Informationen aus Verwaltungsregistern und Einzelbefragungen, d.h. Primärerhebungen, statt. Die Nutzung von Daten aus den Verwaltungsregistern ist geübt. Betroffen sind in erster Linie die Melderegister, aber auch die Bundesagentur für Arbeit. Die Primärerhebungen bestehen aus einer Haushaltsstichprobe, diese ungefähr zehn Prozent der Bevölkerung betrifft, die dabei befragt werden. Zusätzlich wird eine Gesamterhebung zur sogenannten Gebäude- und Wohnungszählung durchgeführt. Diese Kombination von Register- und Primärerhebungen ist aus datenschutzrechtlicher Sicht deshalb positiv zu bewerten, weil dies eine geringere Belastung der Gesamtbevölkerung bedeutet und insbesondere

haben wir dann auch weniger Datenübermittlungsvorgänge, als wenn alle Bürger einzeln befragt werden würden.

Die zweite Vorbemerkung betrifft den Zensus 2011: Wie Sie wissen, wurde dagegen vor dem Bundesverfassungsgericht geklagt. Dieses Verfahren ist mit Urteil vom 19. September 2018 beendet worden. Darin hat das Bundesverfassungsgericht, das sich im Wesentlichen allerdings mit Problemen der mathematisch-statistischen Methodik befasst hat, den Zensus 2011 für verfassungsmäßig beurteilt. Diese Entscheidung kann nun auch für die Beurteilung des jetzigen Gesetzentwurfs, den Sie hier zu beraten haben, herangezogen werden.

Zum Gesetzentwurf im Einzelnen: Da würden wir, seitens des BfDI, zunächst kritisch anmerken, dass es an einer klaren Benennung der Verantwortlichkeiten fehlt. Dies betrifft die §§ 27 bis 29. Wir haben schon in den Ressortberatungen eine trennscharfe und normenklare Ausgestaltung der Verantwortlichkeiten gefordert. Dies ist zwar im Ansatz aufgegriffen worden, aber letztendlich gibt es doch noch Grauzonen. Wenn Sie in das Gesetz schauen oder in dessen Begründung, finden Sie immer wieder Formulierungen wie „im Benehmen mit“ oder „im Zusammenwirken von verschiedenen Ämtern“. Da würden wir uns eindeutiger Regelungen wünschen. Warum wünschen wir das? Deshalb, weil nur wenn ich weiß, wer der Verantwortliche ist, kann ich die Betroffenenrechte richtig adressieren. Nur wenn ich weiß, wer der Verantwortliche ist, kann ich auch die zuständige Datenschutzaufsichtsbehörde benennen. Und nur wenn ich weiß, wer der Verantwortliche ist, kann ich dafür sorgen, dass bestimmte Verfahrensgrundsätze zu beachten sind, wie zum Beispiel: „Brauche ich eine Auftragsverarbeitung oder brauche ich sie nicht?“ Das sind alles Dinge, die wir für wichtig halten. Weil beim Zensus sehr komplexe Verfahren vorgesehen sind, die sowohl die Zensusvorbereitung als auch die Zensusdurchführung sowie dessen Nachbereitung betreffen, plädieren wir dafür, in § 27 des Gesetzentwurfs eine eindeutige grundsätzliche datenschutzrechtliche Verantwortung des Statistischen Bundesamtes zu normieren, damit man in Zweifelsfällen weiß, an wen man sich zu wenden hat.

Der nächste inhaltliche Kritikpunkt betrifft die Frage nach der Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft als eines der



wenigen Erhebungsmerkmale, das aus dem ganzen Kranz der Erhebungsmerkmale hervorsteicht, geregelt in § 5 Absatz 1 Ziffer 28. Dieses Merkmal wurde schon 2011 erhoben und es wurde bereits damals seitens des BfDI kritisiert. Jetzt irritiert uns, dass die Bundesregierung selber in der Gesetzesbegründung schreibt, dass sie die EU-Vorgaben eins zu eins umsetzen will. Und sie schreibt weiter: „Ausnahmen von diesem Grundsatz kommen nur in Betracht, wenn ein dringender Datenbedarf erkennbar ist und die zusätzliche Erhebung nicht zu unverhältnismäßigen Beeinträchtigungen für die Betroffenen führt.“ Das – würden wir sagen – ist bei der Frage nach der Religionszugehörigkeit nicht der Fall. Wir sehen keinen Grund, dieses Thema als Standarderhebungsmerkmal in den Zensus aufzunehmen. Dies vor allem deshalb nicht, weil die beiden größten Religionsgemeinschaften bereits über Abfragen bei den Meldebehörden die Daten, die sie für ihre Arbeit benötigen, erhalten. Und was man natürlich auch berücksichtigen muss, ist der Umstand, dass eine formelle Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft etwas Anderes ist, als ob ich eine Religion ausübe oder ob ich mich zu ihr bekenne. Der BfDI schlägt deshalb vor, Ziffer 28 in § 5 Absatz 1 zu streichen und – wenn man denn will – sie als freiwilliges Erhebungsmerkmal im Rahmen der Haushaltsstichprobe abzufragen, um damit statistische Erkenntnisse über die Glaubensausrichtung der Bevölkerung gewinnen zu können. Es kann durchaus sein, dass diese Informationen von allgemeinem Interesse sind. Wir würden aber die starre Abfrage über eine Registerauskunft nicht für erforderlich halten.

Dritter Punkt, der uns inhaltlich an dem Gesetzentwurf nicht gefällt, ist die Frage, wie die Daten in den sogenannten Gemeinschaftsunterkünften erhoben werden. Bei den Gemeinschaftsunterkünften handelt es sich um Anstalts- und Notunterkünfte. Dazu zählen etwa Gefängnisse, psychiatrische Anstalten, Obdachlosenheime, Frauenhäuser usw. Das sind alles Bereiche, in denen die Betroffenen sich der Gefahr einer sozialen Benachteiligung ausgesetzt sehen. Das haben wir schon früh thematisiert und haben darauf hingewiesen, dass hier eine potentiell stigmatisierende Wirkung für die Betroffenen mit der Befragung einhergeht. Es ist zwar positiv zu bewerten, dass die Betroffenen nicht selber befragt werden, sondern die Anstaltsleitungen. Wir würden aber trotzdem dafür plädieren, dass die Anstaltsleitungen diese Fragen nicht

den Erhebungsbeauftragten gegenüber beantworten sollten, sondern gleich unmittelbar der Erhebungsstelle gegenüber. Das ist ein bedeutsamer Unterschied. Frau Bock sprach ja gerade auch die Problematik der Erhebungsbeauftragten an, die eigenverantwortlich zu den einzelnen Stellen gehen, die auf ihrem „Laufzettel“ stehen. Wir würden hier empfehlen, in § 26 Absatz 4 des Gesetzentwurfs vorzusehen, dass die Einrichtungsleitungen verpflichtet werden, unmittelbar an die Erhebungsstellen heranzutreten und dort die entsprechenden Daten anzugeben. Und im Übrigen schlagen wir vor, dass diese Daten anonymisiert eingegeben werden sollten. Ich weiß nicht, warum hier eine personenbezogene Meldung erforderlich sein sollte. Qualitätseinbußen, die zu erwarten sind, dürften so gering ausfallen, dass man – gerade bei der speziellen Problematik „Not- und Anstaltsunterkünfte“ – darauf verzichten könnte.

Die Datenschutzfolgenabschätzung, die fehlt, hat Frau Bock schon angesprochen, darauf brauche ich nicht einzugehen. Und letztes Thema – und dann bin ich auch schon fertig, Herr Vorsitzender –, es geht um die Regelungen von § 31 und § 33. Dabei handelt es sich um vergleichbare Vorschriften mit einer Lösungsverpflichtung für Daten, sobald sie nicht mehr erforderlich sind, und der gleichzeitigen Verlängerung der Speicherfrist um vier Jahre. Dies stellt einen Widerspruch dar. Dieser kann nur aufgelöst werden, wenn in dem Gesetz der Grundsatz Berücksichtigung findet, dass Daten nur dann verarbeiten und gespeichert werden dürfen, soweit dies zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist, und wenn sie nicht mehr benötigt werden, sind sie zu löschen. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir nunmehr zu Herrn Frenzel.

SV **Torsten Frenzel** (AKDB, München): Sehr geehrte Damen und Herren, sehr geehrter Herr Vorsitzender.

Ein registerbasierter Zensus auf Basis aktueller Register ist ein richtiger Ansatz für die Erfüllung der Vorgaben der Europäischen Union. Außerdem sehe ich es als wichtig an, Statistiken zu haben um Entscheidungsprozesse zu unterstützen.

Der Aufbau eines zentralen Registers, für die Erfüllung der Aufgaben des Zensus ist meiner Meinung nach nicht nötig, da es in der Bundesrepublik Deutschland bereits eine Vielzahl von dezentralen



und vernetzten Registern gibt. Hier möchte ich beispielhaft die Melderegister der Bundesländer, das Ausländerzentralregister und das Register des Bundeszentralamtes für Steuern (BZSt) nennen.

Diese Register sind heute schon vernetzt und tauschen Daten aus. Außerdem ist ein Zugriff von berechtigten Landes-, Bundes- und Sicherheitsbehörden jeder Zeit möglich.

Ich möchte es hier kurz anhand des Melderegisters skizzieren.

Es gibt in 15 Bundesländern jeweils zentrale Melderegister, die von den Meldebehörden des jeweiligen Bundeslandes tagesaktuell mit Daten versorgt werden. Ein weiteres Bundesland vernetzt seine kommunalen Datenbestände über ein zentrales Portal.

Die Art und den Inhalt der übermittelten Daten regelt hierbei, seit 2015, das Bundesmeldegesetz (BMG).

§39 BMG regelt, dass berechnigte Bundes-, Landes- und Sicherheitsbehörden zu jeder Zeit auf diese Daten bundesweit zugreifen können. Dies wird mit steigender Tendenz auch rund um die Uhr genutzt.

Die Qualität der Daten in diesen Registern wird durch eine bundesweite Vernetzung der Meldebehörden, einheitliche elektronische Prozesse im Rahmen von XÖV und die Vernetzung weiterer Beteiligter wie Ausländerbehörden, Standesämter und verschiedener Bundesbehörden wie Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) und dem Ausländerzentralregister (AZR) sichergestellt.

XMeld, XAusländer und XPersonenstand sind dabei die Datenübertragungsstandards, die im Rahmen von XÖV (= Koordinierungsstelle für IT-Standards) bundeseinheitlich geregelt sind. Dabei sind die Form, der Inhalt und die Prozesse standardisiert.

Die melderechtliche elektronische Fortschreibung der Daten beim Wechsel der Zuständigkeit der Meldebehörden ist über den sogenannten Rückmeldeprozess gewährleistet. Im Rückmeldeprozess werden bestimmte Daten elektronisch von der Meldebehörde der neuen Wohnung an die Meldebehörde der alten Wohnung übermittelt. Mit diesem Prozess wird sichergestellt, dass, wenn nötig, die Meldekette bis zur ersten Meldeadresse zurückverfolgt werden kann.

Weitere Regelungen, wie die Mitwirkungspflicht des Wohnungsgebers bei der Anmeldung und die Verpflichtung, den Wohnungswechsel innerhalb einer Zwei-Wochen-Frist anzuzeigen, tragen zur sehr hohen Qualität der Register bei.

Auch ein wechselseitiger Austausch von aktuellen Daten und deren Änderungen, zwischen Meldebehörden, Standesämtern und Ausländerbehörden, führt zu konsistenten Registern.

Eine weitere Maßnahme, die die Qualität der Melde-daten sicherstellt, ist die Einführung einer eindeutigen Steuer-ID durch das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt). Hierfür werden laufend die Meldebestände an das BZSt übermittelt.

Die hierbei evtl. auftretenden Konflikte werden direkt zwischen BZSt und der entsprechenden Meldebehörde gelöst. Somit ist auch eine sehr hohe Qualität des zentralen BZSt-Bestandes sichergestellt.

Die sehr gute Qualität der Registerdaten, die bereits vorhandene und eingespielte Vernetzung der Behörden, definierte und einheitliche Prozesse und die Möglichkeit jeder Zeit die vorhandenen Register abzufragen machen, es unnötig einen zentralen Bestand aufzubauen und regelmäßig zu aktualisieren. Ohnehin hätte dies höhere Kosten zur Folge, was weder auf die Qualität der Daten noch auf die Umsetzungszeit einen positiven Einfluss hätte.

Ein vollständig registerbasierter Zensus ist aus meiner Sicht derzeit nicht möglich, da in der Bundesrepublik Deutschland kein Verwaltungsregister für bestehenden Wohnraum und dessen Belegungsstand besteht.

Für die sinnvolle Nutzung solcher Register müsste eine Verknüpfung mit anderen Registern, wie zum Beispiel dem Melderegister, über eine Art Wohnungs-ID erfolgen.

Meine Damen und Herren, Sie sehen also, dass ein registerbasierter Zensus über dezentrale Register, in der Bundesrepublik Deutschland zu sehr großen Teilen bereits jetzt möglich ist.

Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen nunmehr zu Herrn Prof. Münnich.

SV **Prof. Dr. Ralf Münnich** (Universität Trier): Sehr geehrter Vorsitzender, sehr geehrte Damen und



Herren, vielen Dank für die Einladung zur heutigen Anhörung. Ich bin Zensusmethodenforscher seit über einem Jahrzehnt und sicherlich auch in dieser Funktion eingeladen und war unabhängiger Gutachter beim Bundesverfassungsgericht. Und daran möchte ich anknüpfen: Es gab damals insbesondere drei Fragen, die an mich gestellt wurden: Einmal natürlich, wie die 10.000-Grenze zu behandeln sei – das wurde schon gesagt –, das ist sicherlich ein Umstand, der angepasst werden muss. Ein Zensus ist ein lebendiges Konstrukt und muss entsprechend an die Gegebenheiten angepasst werden. Man musste a posteriori feststellen, dass man sich jetzt methodisch darum kümmern muss, wie eine mögliche Methodik erweitert wird, auch auf Gemeinden unterhalb von 10.000 Einwohnern.

Das Zweite war die Präzision: Es wurde sehr stark danach gefragt „Kann man eine Mindestqualität mit einem maximalen Stichprobenumfang gemeinsam formulieren?“ Aus statistischer Sicht würden wir immer nur einen Stichprobenumfang formulieren, weil die Qualität eine Messzahl ist, die a posteriori natürlich auch aus derselben Stichprobeninformation gewonnen wird. Also ist sie ein Indikator und keine juristisch quantifizierbare Zahl. Wir versuchen natürlich, das so zu formulieren, dass eine Qualität auch erreichbar ist. Es hängt allerdings stark von der einzeln gezogenen Stichprobe ab, wie sich das im Einzelfall dann darstellt.

Und das Dritte – sicherlich auch sehr wichtig für die aktuelle Gesetzgebung – ist: Wurde hinreichend viel im Zensusgesetz festgelegt? Kollegin Ressler und ich haben damals sehr eindeutig darauf reagiert, dass eigentlich schon im letzten Zensusgesetz zu viel festgelegt wurde. Ich möchte das an einem Beispiel nennen: Es kam dann sehr spät der Umstand heraus, dass sehr viele leerstehende Wohnungen, Nullanschriften, gefunden wurden. Die Festlegung war so: Hätten sie tatsächlich eine methodische Veränderung erzwungen, wäre es nicht mehr möglich gewesen. Glücklicherweise war das nicht der Umstand. Deswegen formuliert der Methodiker auch hier immer eine Vorgehensweise, wie am besten durchzuführen ist, um dann tatsächlich – auch wenn die Daten da sind – noch Anpassungsbedarf zu haben. Und im Einzelnen war das natürlich jetzt für uns die direkte Umsetzung mit der 10.000-Grenze.

Wie kann man die damalige Formulierung, die

sicherlich sehr sinnvoll war, der Halbprozent relativer Standardfehler, auch auf kleine Gemeinden erweitern und wie schafft man das – wir haben eine sehr komplexe Gemeindestruktur in Deutschland, die von Berlin bis zur kleinsten Gemeinde in Rheinland-Pfalz, ich glaube, mit sieben Einwohnern geht, also extrem heterogen ist – zu vereinbaren? Und das möchte ich kurz ausführen: Das Erste sind die Präzisionsziele. In der Statistik, insbesondere in der amtlichen Statistik, formuliert man normalerweise relative Qualitätsmerkmale. Das ist dem geschuldet, dass wir eigentlich fast immer mit großen Erhebungseinheiten aus Gemeinden arbeiten und eigentlich nie mit sehr kleinen. Die Europäische Kommission hat aber auch Verordnungen, indem sie darauf Rücksicht nimmt, dass man sehr unterschiedliche Größen hat, allerdings nicht so klein, wie wir das jetzt tatsächlich in unserem Zensus haben. Das heißt also, hier wurde sozusagen relaxiert, also ein variables Qualitätsmaß formuliert. Und für ganz kleine Gemeinden besteht die Schwierigkeit, dass das möglicherweise statistisch keinen Sinn mehr macht. In der Qualitätskontrolle formuliert man dann auch absolute Ziele. Das haben wir versucht, methodisch zu untersuchen und eine entsprechende Zielfunktion derart zu gestalten, dass ein Übergang von der alten Qualität ab 10.000 natürlich erfüllt ist – das ist vollständig kohärent –, aber auch sehr kleine Gemeinden berücksichtigt. Das war die Ausführung zu den Präzisionszielen. Der Umgang mit kleinen Gemeinden ist ungleich schwieriger, denn es hat sich in unserer Untersuchung methodisch herausgestellt: Wenn die Zahl der Anschriften in Gemeinden zu klein wird, dann sind die Ganzzahligkeitseffekte leider sehr groß, sodass die klassische Qualitätsmessung hier sehr problematisch ist. Respektive hat man dann nur tatsächlich die Wahl, zu Vollerhebungen zu gehen, und unsere Untersuchungen ergaben, dass das spätestens bei 100 Anschriften pro Gemeinde der Fall wäre. Dieses widerspricht dem, was Verfassungsgerichtspräsident Voßkuhle gemeint hat mit der informationellen Selbstbestimmung, dass eine Vollerhebung vermieden werden sollte. Eine Möglichkeit, diesem Umstand Rechnung zu tragen, ist es, Zusammenfassungen von Gemeinden zu machen. Und da gibt es zwei Vorschläge: Man geht entweder in Gemeindeverbände – einige Bundesländer haben das, insbesondere Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein haben diese Problematik extrem kleiner Gemeinden –



oder man sagt, man möchte die größeren Gemeinden ab 10.000 separieren und würde Verbandsgemeindereste haben. Methodisch ist beides entsprechend umsetzbar.

Dann die Schätzmethodik: Selbstverständlich bleiben wir in der bewährten Methodik, Grundsatzmethodik, eines sogenannten Regressionsschätzers. Auch der soll wieder verwendet werden, auch wenn das vielleicht an mancher Stelle so explizit noch nicht genannt wurde. Kleine Anpassungen gibt es, um möglicherweise Ganzzahligkeitseffekte zu vermeiden, die gerade mit kleineren Gemeinden zu tun haben, aber das ist sozusagen eine Thematik, die identisch bleibt. Schwierig ist – sagen wir mal – methodisch noch der Komplex des „Wie gehen wir damit um, dass wir Gemeindeschätzwerte haben wollen, wenn wir Zusammenfassungen haben?“. Die grundsätzliche Methodik ist eigentlich klar, das kommt aus dem Bereich der sogenannten Small-Area-Statistik: Das heißt also, dass wir eine Art Gewichtung zwischen Registerwerten und den eigentlichen Schätzwerten machen. Wenn wir extrem weit runtergehen, kann es passieren, dass wir quasi keinerlei Stichprobeninformationen in einzelnen Gemeinden hätten. Dann wäre die eigentliche Qualität recht schlecht. Diesem wird Rechnung getragen, dass man so eine Art gewichtetes Verfahren macht. Es sind nur die feinen Parametrisierungen noch offen, aber das grundsätzliche Verfahren ist als solches schon entsprechend erforscht.

Dann habe ich noch zwei weitere kleine Punkte, die ich anmerken möchte: Das ist auch ein bisschen mit Hinblick darauf zu sehen, dass Präsident Voßkuhle gemeint hat, ein Zensus ist ein lebendiges Konstrukt und man sollte daraus lernen. Gerade auf Seiten der Wissenschaft haben wir es sehr bedauert, dass die Hilfsmerkmale und die Paradata so früh gelöscht wurden, weil das die eigentlichen Daten sind, mit denen man aus einem Zensuserhebungsprozess lernen kann, um ihn für eine Verbesserung zu nutzen. Das gilt gerade auch jetzt im Hinblick auf einen möglichen registerbasierten Zensus '31, wenn man Registerwerte verwenden möchte. Das ist sicherlich noch eine Challenge und daraus kann man lernen. Sie haben auch die Interviewer genannt: Auch das wäre natürlich eine Möglichkeit, mit Hilfe der Paradata herauszufinden, ob bestimmte Interviewerprozesse

möglicherweise nicht zielführend waren und statistisch korrigiert werden müssen. Solange man keinen Zugriff darauf hat, ist das natürlich sehr schwierig. Ich glaube, dass einige der Merkmale, die in den Hilfsdaten sind, sicherlich unproblematisch sind. Ich meine natürlich nicht ein Auflösen, aber bis das geklärt ist, sollten sie auf jeden Fall zur Verfügung stehen und auch entsprechend möglicherweise für die Forschung im Hinblick auf den Zensus '31.

Ganz kurz die weiteren Merkmale: Der Zensus '21 liefert – glaube ich – die Chancen, wenige Merkmale noch aufzunehmen. „Wohnen“ – habe ich schon gesehen – ist wohl auch tatsächlich mit avisiert. Das Weitere wäre möglicherweise „Migration“. Gerade meine soziologischen Kollegen sagen, dass da wenig drüber bekannt ist, wann jemand möglicherweise nach Deutschland gezogen ist. Ich meine damit jetzt nicht explizit die aktuelle Problematik, aber gerade auch für Zensus '31 sind noch Diskrepanzen zwischen dem Melderegister und dem Ausländerregister zu beobachten. Da hätte man auch die Möglichkeit, durch diese große Fläche vielleicht etwas genauer im Sinne Zensus '31 zu lernen. Ich bedanke mich.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen nunmehr zu Herrn Richter.

SV **Frederick Richter** (Stiftung Datenschutz, Leipzig): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Sehr geehrte Abgeordnete, ich bitte um Verzeihung, dass keine schriftliche Stellungnahme vorab seitens der Stiftung Datenschutz eingereicht werden konnte. Angesichts der Kürze der Zeit, in der ich von diesem Termin erfuhr, war das leider nicht mehr möglich. Ich möchte mich auf ein paar grundsätzliche datenschutzbezogene Anmerkungen konzentrieren. Das Bundesverfassungsgericht hat ja im vergangenen Jahr erneut zur Volkszählung Stellung genommen, nicht mit der Brisanz wie das Urteil zur Volkszählung von 1983, aber ein paar Grundsätze aus diesem Urteil wurden dort noch mal sehr schön und knapp in Erinnerung gerufen. Und das Gericht hat betont, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz weiterhin dazu verpflichtet, grundrechtsschonend Daten zu erheben. Und danach war die erste Erwägung: Sollte man nicht sehr viel Kraft daran setzen, von einem registergestützten zu einem registerbasierten Zensus zu kommen? Denn natürlich ist der Grundrechtseingriff und die Belastung der Bürgerinnen und Bürger bei einem rein



registerbasierten Ansatz am geringsten. Das hat natürlich nicht nur verfassungsrechtliche und datenschutzbezogene, sondern auch finanzielle Aspekte. Ich fand es sehr beachtlich – die Abgeordnete Frau Esken hat in der ersten Plenarberatung eine erstaunliche Zahl hervorgehoben –, und zwar der rein registerbasierte Zensus in den Niederlanden beim vergangenen Mal 2011 habe 1,5 Millionen Euro gekostet, der registergestützte in der Bundesrepublik 0,6 Milliarden Euro. Nun ist das ein kleineres Land, aber diese Zahl fand ich doch sehr beachtlich und betont sicherlich nochmal die auch finanzielle Notwendigkeit, auf eine reine Registerlösung hinzuarbeiten.

Drei Punkte möchte ich hervorheben: Das Thema Datensparsamkeit, das Thema Risikobewusstsein und auch den Punkt der Folgenabschätzung. Den Grundsatz der Datensparsamkeit kennen wir seit Jahrzehnten in Deutschland. Der europäische Gesetzgeber nennt es jetzt „Datenminimierung“: Es sollen nur so viele Daten erhoben werden, wie für den verfolgten Zweck unbedingt notwendig. Das Bundesverfassungsgericht hat im vergangenen Jahr nochmal gesagt, die datenschutzrechtlichen Grundsätze sind im Bereich der Statistik durchaus einschränkbar, selbst der, der verbietet, Daten auf Vorrat zu sammeln, weil im Zeitpunkt der Statistikerstellung oft noch nicht der Zweck der in der Statistik enthaltenen Daten und ihrer Verwendung klar ist. Aber es geht ja hier auch darum, Vertrauen in der Bevölkerung in das Instrument der Volkszählung zu stärken, denn ein nicht unerheblicher Teil der Bevölkerung tritt dem Instrument des Zensus sicherlich noch skeptisch gegenüber. Wenn dann die öffentliche Hand bei der ergänzenden Haushaltsbefragung der Bevölkerung gegenübertritt, sollte das Vertrauen in den Ansatz hoch sein. Wenn dann Merkmale erhoben werden, die nicht unbedingt zwingend sind – weder nach den europäischen Vorgaben, noch ersichtlich auch dem hiesigen Entwurf nach –, dann mag dieses Vertrauen gemindert sein. Das führt mich zu dem Appell zu prüfen, ob die Erhebung des Merkmals der Religionszugehörigkeit wirklich mit aufgenommen sein muss.

Zum Risikobewusstsein gilt es sicherlich zu betonen, dass sich der Aufwand an technisch-organisatorischen Maßnahmen, den die verantwortliche Stelle durchführen muss, stets am Risiko orientiert, welches mit der Datenerhebung und -verarbeitung

einhergeht. Dieser sogenannte risikobasierte Ansatz ist in der Datenschutzgrundverordnung weiter ausgeführt, um den kommt man auch nicht herum. Das heißt, je mehr Risiken man schafft, je mehr Risiken in der Datenverarbeitung liegen, desto mehr Aufwand muss man auch betreiben, um für die Sicherheit zu sorgen. Anlass für diesen Punkt gibt mir die Zensusvorerhebung oder – man könnte fast schon sagen – die „Zensusgeneralprobe“, bei der ja schon der Gesamtbestand an Echtdaten, an Klardaten verwendet wurde. Nun kann man salopp sagen: „Bei einer Generalprobe, na da sind ja die echten Schauspielerinnen und Schauspieler auch beteiligt.“ Man könnte aber aus dem Bereich des Verwaltungsrechts auch an die verbotene Vorwegnahme der Hauptsache denken, wo verfrüht Fakten geschaffen werden. Es ist ja hier so, dass der Testlauf – nach meinem Verständnis – auch die informationstechnische Sicherheit des Verfahrens testen sollte. Wenn man die schon vorab gekannt hätte, hätte man keinen Testlauf, zumindest nicht in dieser Hinsicht, gebraucht. Dann in diesem Testlauf aber das volle Risiko zu eröffnen, zumindest potentiell, indem man den Klardatenbestand dort hereingibt, das erschließt sich mir nicht. Da schien mir das Risikobewusstsein auch nicht im Sinne der Datenschutzgrundverordnung genug ausgeprägt zu sein. Man kann nie sicher sein vor einem Verfahren, wie es sich in der Praxis mit der Datensicherheit verhält. Ich verweise nur auf ein Verfahren, das vielleicht im benachbarten Rechtsausschuss eine Rolle gespielt hat: Das informationstechnische und damit auch vertrauentechnische Desaster des besonderen elektronischen Anwaltspostfachs, wo man schnell ausrollen wollte und dann im Verfahren zurückrudern musste, updaten musste, einstellen musste. Es ist eine Katastrophe – kann ich Ihnen sagen –, weil man nicht warten wollte, weil man gleich voll in den Echtbetrieb gehen wollte. Der Zensustestlauf ist nun Geschichte, aber es sollten unnötige Risiken wohl zukünftig nicht geschaffen, sondern auch dort mildere Mittel geprüft werden.

In Sachen einer vorherigen bundesseitigen Datenschutzfolgenabschätzung, die die Länder fordern und der Bund nicht für nötig hält, stimme ich insofern dem Bund zu, als dass eine aufgespaltene Datenschutzfolgenabschätzung aus meiner Sicht nicht der beste Weg wäre. Denn wie so oft kann auch bei einer Volkszählung die Gesamtmaßnahme ein größeres datenschutzmäßiges Risiko darstellen als die Summe der Einzelmaßnahmen. Eine



Gesamtbewertung des Gesamtprojekts durch das Statistische Bundesamt halte ich daher für richtig. Bei allem erscheint es mir aber zwingend, dass die Folgenabschätzung vor der Durchführung des Zensus komplett abgeschlossen sein wird. Eine auch nur teilweise nachträgliche Folgenabschätzung stünde konträr zum Sinn dieses Instruments und würde auch die klare Vorgabe der EU-Datenschutzgrundverordnung ignorieren, wonach etwaige Folgen eben vorab prognostiziert und eingeschätzt werden sollen. Danke.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen nunmehr zu Herrn Dr. Thiel.

SV **Dr. Georg Thiel** (StBA, Wiesbaden): Herr Vorsitzender, vielen Dank, meine Damen und Herren. Der Zensus ist das größte Projekt der amtlichen Statistik und selbstverständlich warten Politik, Wirtschaft und Wissenschaft auf aktuelle Zahlen in dem Bestand, der hier mit dem Zensus erhoben werden soll. Aus diesen verschiedenen Erwartungen ist klar, dass ein Ausgleich zwischen dem Wünschenswerten und dem Möglichen erfolgen muss. Ich glaube, bei dem vorliegenden Gesetzentwurf ist das der Bundesregierung gut gelungen. Wir haben als Ausgangsbasis für diesen Gesetzentwurf und auch für unsere Konzeption des Zensus 2021 den Zensus 2011 genommen. Der Zensus 2011 hatte ja auch einen Vortest, ein Vorbereitungsgesetz, sodass wir jetzt eigentlich in die dritte Phase eines solchen Zensus hineinkommen. Wir haben nach dem Zensus 2011 drei große Evaluationsgutachten erstellt bekommen und erstellen lassen. Das waren Qualitätsgutachten, die die Länder erstellt haben und die wir gegenüber Europa abgeben mussten, ob die Qualität gehalten ist und der statistische Verbund aus Bund und Ländern hat einen neutralen Gutachter beauftragt. Wir haben versucht, in der Konzeption alle diese Dinge, die in der Evaluation als verbesserungswürdig aufgezeigt worden sind, aufzunehmen.

Das schon häufig hier zitierte Bundesverfassungsgericht hat uns weitere Dinge ins Stammbuch aufgeschrieben. Dazu zählt auch, dass wir die Methodik weiterentwickeln müssen. Meines Erachtens hat das Bundesverfassungsgericht auch eine Aussage gemacht, wie genau die Methodik im Gesetz zu beschreiben ist, und hat – glaube ich – sehr deutlich gesagt, dass hier ein gewisser Freiraum für die Methodiker und die Durchführung geschaffen werden muss, damit man diese Sachen ständig

aktualisieren und nachziehen kann. Gleichwohl möchte ich kurz die wesentlichen Dinge der Fortentwicklung des Zensus 2021 gegenüber dem Zensus 2011 zeigen. Zunächst einmal haben wir einen zentralen IT-Betrieb beim ITZBund. Zweitens ist die Datensicherheit selbstverständlich eine andere, wenn ein zentraler Datenbestand besteht, wie in der Vergangenheit der Datenbestand sowohl zentral wie dezentral bei den Ländern war. Dann haben wir die Datenschutzgrundverordnung mit der schon häufig hier zitierten Folgenabschätzung neu umzusetzen und mussten bei der Stichprobe weitere Entwicklungen mit einbeziehen. Aus den Erfahrungen, die wir mit den Qualitätszielen hatten, haben wir das getan. Herr Prof. Münnich hat dazu seine Ausführungen gemacht. Wichtig erscheint mir auch, dass wir den Einstieg in Online-First machen wollen. Wir sind uns bewusst – und das hat das Bundesverfassungsgericht meines Erachtens auch gesagt –, dass die beste Erhebung die ist, die man ohne den Interviewer macht, wenn die Person möglichst unmittelbar antworten kann. Und deshalb ist der Online-First-Grundsatz für uns unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten, aber auch unter Kostengesichtspunkten und unter Qualitätsgesichtspunkten ein ganz wichtiger und wir hoffen, dass wir da ein großes Stück vorankommen.

Wir haben die Methodik, die Prof. Münnich hier vorgestellt hat, einmal durch die methodische Begleitung der Universität weiterentwickeln lassen, und wir haben im Arbeitskreis mathematisch-statistischer Methoden des statistischen Verbundes ebenfalls diese Methodik vorgestellt und überprüfen lassen. Ich möchte betonen, dass die Methodik der Stichprobe von allen statistischen Landesämtern und dem Bundesamt einvernehmlich als die richtige Methodik gewählt worden ist und wir uns hier alle hinter dieser Methodik wiederfinden. Die Hilfsmerkmale sollten so früh wie möglich gelöscht werden, das gehört zur DNA einer Statistik. Wir müssen hier aber auch den Abgleich mit den Notwendigkeiten von Qualität und weiteren Dingen sehen. Das Projekt ist extrem komplex – das muss man einfach sagen – und fordert Bund, Land und auch die Kommunen sehr, sowohl in der technischen als auch in der methodischen Umsetzung, und auch in der Gewinnung der Erhebungsbeauftragten. Wir müssen deshalb sehr darauf achten, dass alle Beteiligten sorgfältig planen und qualitativ hochwertig mit der Umsetzung umgehen. Der



internationale Vergleich zeigt, dass ein ausschließlich registergestützter Zensus vorstellbar und machbar ist. Hier sollten die bereits begonnenen notwendigen Arbeiten fortgeführt werden, dass der Zensus 2031 in dieser Methodik und Form dann abgelöst werden kann durch einen komplett registergestützten Zensus. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir nunmehr zur Fragerunde. Eine Information an die Sachverständigen noch. Wir werden jetzt erstmal alle Fragen sammeln. Sie müssen also nicht direkt bei der ersten Frage antworten und dann eine komplette Antwortrunde machen. Wir beginnen mit der CDU/CSU-Fraktion und Frau Nicolaisen.

Abg. **Petra Nicolaisen** (CDU/CSU): Herzlichen Dank für Ihre Ausführungen. Meine Frage richtet sich an Herrn Dr. Thiel und an Herrn Prof. Dr. Münnich. Und zwar ist im Gesetzentwurf ein Passus enthalten, wonach die europäischen Vorgaben hinsichtlich der Erhebungsmerkmale grundsätzlich eins-zu-eins umgesetzt und über europäische Änderungen hinausgehende Merkmale nur dann berücksichtigt werden, wenn die hierfür zu erhebenden Daten aus geeigneten Registern generiert werden können. Das ist so auch im Gesetzentwurf enthalten. Sie sprechen sich in Ihren Stellungnahmen oder Ausführungen dafür aus, dass im Regierungsentwurf für das Zensusgesetz 2021 der von der EU vorgegebene Merkmalskatalog übernommen wurde und gehen auf die Aufnahme neuer beziehungsweise weiterer Erhebungsmerkmale nochmal gezielt ein. Jetzt ist meine Frage: Die weitere Aufnahme von Erhebungsmerkmalen – da spricht sich ja Herr Prof. Dr. Münnich auch für aus – sind diese sinnvoll? Können diese aufgenommen werden? Und ganz gezielt würde ich gerne wissen, die Erhebung weiterer Merkmale zur Fertilität, z. B. die Aufnahme von Fragen zur Kinderzahl usw. und so fort, Geburtsjahr eventuell auch, in Form von Haushaltsstichproben. Ist diese Aufnahme sinnvoll oder wie stehen Sie dazu?

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zur AfD und Herrn Dr. Wirth.

Abg. **Dr. Chrisitan Wirth** (AfD): Vielen Dank. Zwei Fragen an Herrn Thiel. Wir haben eben gehört, dass es hinsichtlich der zwangsverpflichteten Erhebungsbeamten erhebliche Bedenken gibt, sprich

Datenschutz und IT-Sicherheit. Wie sieht das Bundesamt das? Und die zweite Frage: Wie sieht das mit der klaren Benennung von Verantwortlichkeiten aus? Wie sollte das nach Ihrer Auffassung geregelt werden? Danke.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zur SPD und Frau Esken.

Abg. **Saskia Esken** (SPD): Vielen Dank. Meine erste Frage geht auch an Herrn Dr. Thiel. Herr Dr. Thiel, wir haben jetzt viel über registerbasierten und registergestützten Zensus gesprochen. Wenn wir tatsächlich zu einem rein registerbasierten Zensus kommen wollen, zu Kosten, die tausendfach geringer sind als die, denen wir uns aktuell gegenüber sehen und vor allem auch möglicherweise jährlich einen Zensus durchführen können – das ist im Moment vollkommen unvorstellbar – dann werden wir mit Sicherheit von der zentralen Zusammenführung von Daten und der Analyse im ITZ-Bund absehen müssen, denn das ist jährlich nicht zu machen. Das heißt für mich, dass ich auch heute schon die Frage stelle und die auch schon oft gefragt/gestellt habe, warum es nicht möglich ist, die Daten dezentral zu analysieren und auf diesem Weg zu Erkenntnissen zu kommen, anstatt das große sowohl datenschutz- als auch IT-sicherheitsmäßige Risiko einzugehen, die Daten der 80 Millionen Bundesbürger zusammenzuführen. Nicht nur einmal, sondern zum Vorbereitungszweck sogar zweimal. Das ist schon ziemlich erheblich. Wenn wir uns tatsächlich auf so ein registerbasierten, rein registerbasierten Zensus zu bewegen würden, dann würde das heißen, wir würden schon heute bei wesentlich verbesserten Registern, wie Herr Frenzel es ausgeführt hat, weniger Befragungen, weniger Personen befragen müssen. Tatsächlich ist mir aber zu Gehör gekommen, dass allein in meinem Landkreis Calw mit etwa 160.000 Einwohnern 40.000 Bürger in die Stichprobe eingehen sollen. Da stelle ich doch die Frage, ob man dazu noch Stichprobe sagen kann und ob da wohl der Datenschutz und auch das Bundesverfassungsgericht einverstanden sind.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir nunmehr zur FDP und Herrn Höferlin.

Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Spannend ist ja, dass ich hier eigentlich von allen Sachverständigen gehört habe, wie



schön es wäre, wenn wir einen Registerzensus haben würden und man fragt sich, warum das zehn Jahre lang nicht gelungen ist, nachdem man vor zehn Jahren schon mal an einem ähnlichen Punkt war. Ich habe zwei Fragen. Einmal an den Sachverständigen Herrn Richter. Sie hatten gesagt, Sie hatten den Zensustestlauf kritisiert. Was ist Ihrer Meinung nach ein gerechtfertigter Testlauf? Wo muss aus datenschutzrechtlicher Sicht, aus Datenrechtssicht ein Testlauf durchgeführt werden, dass er noch Testlauf ist. Weil ich teile Ihre Auffassung auch, dass das kein Testlauf ist, wenn man das mit kompletten Daten macht. Das ist einfach ein weiterer Lauf. Dann Herr Dr. Thiel an Sie die Frage: Sie sagten, das sei – es ist ein bisschen die Frage wie Frau Kollegin Esken gerade gesagt hat – naja, das sei ja alles datensicherer, wenn das ein zentraler Pool wäre. Das habe ich ehrlich gesagt nicht ganz verstanden, warum Daten da sicherer sind und was ist denn notwendig, damit man wirklich einen reinen Registerzensus machen kann. Konkret. Weil Sie haben das auch gesagt. Was ist denn konkret notwendig? Jetzt schon vorbereitend im Rahmen dieses Zensus, damit wir nicht in fünf Jahren oder in acht Jahren oder in neun Jahren, wenn es kurz vor dem nächsten Lauf ist, hören, das hätte man vielleicht vor zehn Jahren machen müssen.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir zur LINKEN und Herrn Dr. Hahn.

Abg. **Dr. André Hahn** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Ich habe zunächst zwei Fragen an Frau Bock. Das erste betrifft die Erforderlichkeit aller erhobenen Daten. Sie wissen, dass es 19 Erhebungsmerkmale und vier Hilfsmerkmale gibt und da würde ich schon gerne wissen, ob aus Ihrer Sicht diese Merkmale alle erforderlich sind, um das Ziel des Zensus zu erreichen. Dabei bitte ich Sie auch zu berücksichtigen, welche EU-Vorgaben es hierzu gibt und ob auch aus dieser Hinsicht alles erforderlich ist, was abgefragt werden soll. Das ist die erste Frage. Und der zweite Punkt bezieht sich auf die kleinen oder sehr kleinen Gemeinden. Damit hat sich Herr Prof. Münnich in seiner schriftlichen Stellungnahme auch beschäftigt und hat sich zur Frage der Validierung der statistischen Daten in diesen kleinen Gemeinden geäußert und auch gesagt, wie Vollerhebungen möglichst vermieden werden können. Da möchte ich Sie fragen Frau Bock, ob Ihrer Ansicht nach die jetzt im Gesetzentwurf ergriffenen

Maßnahmen ausreichen, um gerade in diesen kleinen Gemeinden den Anonymitätsschutz zu wahren oder müsste es für die Länder hier klarere Vorgaben für die Umsetzung aus Ihrer Sicht geben?

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir zu BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Frau Amtsberg.

Abg. **Luise Amtsberg** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Meine zwei Fragen gehen an Herrn Büttgen. Wir – glaube ich – stimmen in Ihrer Analyse zu den Registerabgleichen voll überein, vor allen Dingen natürlich auch um die Bürger mit Direktbefragungen weniger zu belasten. Ich meine, man muss kritisch – glaube ich – ähnlich wie mein Kollege Höferlin anmerken, dass wir da, anders als andere EU-Staaten, noch nicht sind, und trotzdem kommt immer wieder der Grundgedanke auf, dass die Voraussetzungen für diese Methode qualitativ gute Register sind. Stichwort Richtigkeit der Daten. Nun habe ich gelesen, dass der Normenkontrollrat auch zu den Melderegistern Strukturreformen angeht, während ich von der Bundesregierung sehr häufig sehr kritische Worte zur Qualität der Melderegister gehört habe. Deshalb ist uns als Grüne daran gelegen, vor allen Dingen die Qualität in den Blick zu nehmen und diese Debatte zu befördern. Meine erste Frage daher an Sie, auch gerade mit dem Blick darauf, künftig Pilotdatenlieferungen als volle Erhebung zu vermeiden. Ob Sie die Bedenken hinsichtlich der Qualität der Melderegister teilen, gerade was die Richtigkeit der Daten angeht und welche Schritte aus Ihrer Sicht zielführend wären, gerade auch um diesen Testlauf mit Echtdateien künftig zu verhindern. Das ist Fragekomplex Nummer Eins. Meine zweite Frage geht gerade in Richtung Pilotdatenlieferung. Wir haben jetzt die Situation, dass im Prinzip eine komplette Spiegeldatenbank der Daten aller Bundesbürger derzeit auf den Servern des Bundesamtes liegen. Das haben wir immer kritisiert. Ich gehe mal davon aus, dass es keinen vergleichbar großen Datensatz in der Verantwortung des BfDI derzeit gibt und deshalb die Frage zur Datensicherheit. Welche Daten, also von wann bis wann werden die Daten dort vorgehalten und sind sie aus Ihrer Sicht sicher beziehungsweise wie würden Sie – falls ja – diese Sicherheit charakterisieren?

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir nunmehr zur Antwortrunde und beginnen mit Frau Bock.



Sve **Kirsten Bock** (Brodersdorf): Vielen Dank. Zur Erforderlichkeit der Erhebungsmerkmale und der Hilfsmerkmale haben wir schon gehört, Religionszugehörigkeit ist ein Problem, wird auch in der Form nicht vorgegeben. Es gibt aber auch weitere Merkmale, die sich so nicht eins-zu-eins ableiten lassen und auch ganz unabhängig davon, bei denen sich der Zweck der Erhebung generell stellt, weil er weder zur Verifizierung der befragten Person dient, noch sonst einen Mehrwert zu haben scheint. Das betrifft in erster Linie frühere Namen, einschließlich früherer Vornamen, Geschlecht, Geburtstag und Monat. Das steht nicht im Zusammenhang mit staatlicher Aufgabenwahrnehmung. Diese Merkmale erlauben allein eine eindeutigere Beziehbarkeit personenbezogener Daten, aber gerade im Rahmen der Statistik sollte es darum gehen, das zu vermeiden. Die Erhebungsmerkmale der Stichprobenbefragung mit Fragen zu den Lebensumständen und den Lebenspartnern und der Religionszugehörigkeit gehen insofern weit über das unionsrechtlich vorgegebene Maß hinaus und dazu kommt, dass die lange Speicherfrist für die Hilfsmerkmale jetzt schon problematisch ist. Sollte hier auch eine Ausdehnung angedacht sein, würde man im Grunde dazu kommen, hier – und das wurde auch schon angesprochen – letztlich faktisch ein dauerhaftes Zentralregister vorliegen zu haben. Das ist auch aus historischen Gründen problematisch. Viele der Erhebungsmerkmale werden lediglich zur Fortschreibung der Statistik weiter erhoben. Da fragt man sich natürlich – und das haben wir schon gehört – das Bundesverfassungsgericht hat gesagt, dass ist eine lebendige Sache. Das muss immer wieder überdacht werden, inwieweit eine Fortschreibung für bestimmte Merkmale überhaupt erforderlich ist. Interessant ist hier der Aspekt des Geschlechts. Hier haben wir eine Änderung in der Gesetzeslage vorliegen. Wir haben jetzt das Merkmal divers. Bei einer Erhebung des Geschlechtsbegriffs gerade vor dem Hintergrund kleinerer Gemeinden ist es sehr wahrscheinlich, dass wir so geringe Zuordnungen, so geringe Gruppen haben, dass sich daraus wieder eigene Problematiken ergeben. Deswegen sollte gerade vor diesem Hintergrund nochmal stark darüber nachgedacht werden, inwieweit das Geschlecht überhaupt zu erheben ist, da es auch rechtlich gar keine Auswirkungen haben sollte. Hier sollte auf jeden Fall nochmal drüber nachgedacht werden.

Die Frage zur Anonymität der Erhebungsgruppen

ist ein Problem, weil wir in kleinen Gemeinden, gerade in Mecklenburg-Vorpommern und in Schleswig-Holstein, da leicht zu einer Vollerhebung kommen können. Das haben wir schon gehört. Die Ansätze, die hier vorgeschlagen worden sind, die halte ich durchaus für gangbar. Die Zusammenlegung von Gemeinden in Ämtern, das ist ein Ansatz. Problematisch auch hier – das sagte ich eben schon – im Hinblick, also im Zusammenhang mit den Erhebungsmerkmalen, Erhebungsmerkmal divers, führt zu geringen Gruppengrößen. Das kann in einigen Bereichen zu gravierenden Folgen führen.

Vielleicht noch ein Hinweis gerade bei den Merkmalen, bei der Erhebungsgruppe, was ich vermisse. Ich habe bisher immer darüber gesprochen, was zu viel ist, aber was vermisst wird, das sind Erhebungen zu dem Bereich der Obdachlosen. Das wird auf europäischer Ebene durchaus vorgesehen. Hier sehe ich aber im Gesetzentwurf überhaupt keine Ansätze. Diese Problematik anzugehen, die stellt sich insbesondere, weil man fragen muss, wofür eigentlich die Statistik. Sie soll die Planung durch die Kommunen ermöglichen. Wichtige Voraussetzung in diesem Bereich ist auch immer die Bereitstellung, die Gewährleistung für die Bürgerinnen, für Teilhabe und Leistungsrechte. Das ist eine Bevölkerungsgruppe bei den Obdachlosen, die regelmäßig von vielerlei Rechten ausgeschlossen wird, die anderen Bürgerinnen und Bürgern selbstverständlich zur Verfügung gestellt werden. Wenn diese Gruppe hier ausgeschlossen wird und wenn hier nicht darüber nachgedacht wird, wie diese Gruppe erfasst werden kann, weil sie häufig eben weder in Gemeinschaftsunterkünften registriert ist, noch sonst von Gemeinden erfasst wird, dann haben wir hier ein schwarzes Loch, das gerade von europarechtlicher Seite auch zu betrachten ist. Dankeschön.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen nunmehr zu Herrn Büttgen.

SV MDg **Peter Büttgen** (BfDI, Bonn): Frau Amtsberg, Ihre Frage nach der Qualität der Melderegisterdaten. Wir haben aufgrund unseres föderalen Systems kein zentrales Bundesmelderegister. Das wissen wir. Aber wir haben mittlerweile nach der letzten Änderung des Melderechts auf Landesebene zentrale Landesmelderegister. Herr Frenzel hat dies schon angesprochen. Ich glaube, wir sind



dadurch auf einem guten Weg der Qualitätssicherung, d.h. der Optimierung der Melderegister. Das war früher ein großes – ja man kann fast sagen – schwarzes Loch, was da in einigen Gemeinden angetroffen wurde. Das ging von EDV-Anwendungen bis hin zu papiergeführten Melderegistern. Ich denke, da ist zwar noch einiges zu tun, aber es wird kontinuierlich besser. Wie das für diesen Zensus, für den Zensus 2021, aussieht, das vermag ich jetzt nicht zu sagen. Aber ich denke, er wird eine gute Qualität haben. Das betrifft dann auch die Erkenntnisse, die – Herr Richter nannte es Generalprobe – über den Piloten jetzt gewonnen werden. Z.B. inwieweit die Meldeformate wie z.B. der XMeld-Standard von den Meldebehörden umgesetzt werden können. Ich denke, das ist auf einem guten Weg. Sie haben den Normenkontrollrat angesprochen, der noch etwas anderes möchte. Der schlägt die Verbindung und Vernetzung von Registern untereinander vor. Das ist eine Frage, die im politischen Raum aktuell debattiert wird, nämlich inwieweit man über bereichsspezifische Personenkennziffern hier ein Mehr an validen Informationen erhalten könnte. Ich glaube, dass wir dann einen Fall des von Frau Esken favorisierten registerbasierten Zensus haben werden. Heute hat das aber noch keine Bedeutung, was der Normkontrollrat im Ergebnis als Endstufe seiner Vorstellungen gerne hätte.

Ihre zweite Frage betraf die Pilotlieferung, die zu einem Gesamtkomplettsatz aller Melderegisterdaten beim Statistischen Bundesamt geführt hat. Ob diese Daten sicher sind? Nach unseren Erkenntnissen wird alles Mögliche getan, um diese Daten sicher zu halten. Wir arbeiten eng mit dem Statistischen Bundesamt zusammen, das unser Beratungsangebot auch insoweit nachfragt. Da sehen wir zurzeit alles im grünen Bereich. Gleichwohl kann man nie ausschließen, dass doch eine Datenbank gehackt wird. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen nunmehr zu Herrn Prof. Münnich.

SV **Prof. Dr. Ralf Münnich** (Universität Trier): Vielen Dank. Ich fange mit der Frage von Herrn Dr. Hahn an. Es ging um die kleinen Gemeinden. Ich muss dazu sagen, dass ich natürlich kein Jurist bin, sondern Statistiker, deswegen sind juristische Formulierungen in Gesetzen für mich nicht immer so ganz naheliegend. Die Schwierigkeit bei den kleinen Gemeinden ist selbstverständlich, dass wir

feststehende Verwaltungsstrukturen in Deutschland von den Gemeindegrößen haben. Statistisch haben wir das Problem, dass wir zwischen Qualität und Stichprobenumfang abwägen müssen. Versuchen wir die Qualität sehr hoch zu halten, heißt das automatisch, wenn die Kleinstgemeinden dann tatsächlich als separate Stichprobeneinheit berücksichtigt werden würden, dass wir automatisch in Vollerhebung gehen müssen. Insofern ist das ein Balanceakt. Die Vorschläge, die wir gemacht haben, sind Zusammenfassungen. Wenn man sich überlegt, Nordrhein-Westfalen hat keine von diesen Kleinstgemeinden, währenddessen das Nachbarland Rheinland-Pfalz extrem viele hat. Weit über 2.000 Gemeinden, die zum Teil extrem klein sind. Würde man da Verbandsgemeinden betrachten, jetzt von der Größenordnung her, dann würde das möglicherweise entsprechen. Deswegen haben wir statistisch den Vorschlag gemacht, dass man überlegt, ob wir Verbandsgemeinden oder Verbandsgemeindereste machen. Es obliegt dann den einzelnen Ländern sich zu überlegen, wie weit ist man bereit einzelne kleine Gemeinden dennoch zu nehmen. Auch da gibt es natürlich Verbandsgemeinden, die wieder relativ klein sind. Das kann man natürlich so per se nicht abfangen. Das ist der Hintergrund. Ich glaube, die jetzige Formulierung, wie sie gefunden ist, ist adäquat. Im Feintuning müssen die Länder dann selbst überlegen, was sie präferieren. Um vielleicht einen kleinen Zusatz zu geben. Würde man tatsächlich die Kleinstgemeinden betrachten, dann sind natürlich der Stichprobenumfang und damit die Kosten dramatisch höher. Das haben auch unsere Untersuchungen ergeben. Das Bundesamt hat sie selbstverständlich auch mit ihren richtigen Daten überprüft. Das ist dann auch eine zusätzliche Schwierigkeit, weil sie quasi in Deutschland hätten sie im Vergleich von Städten und Land – das Land insbesondere mit Kleingemeinden – fast voll erhoben, währenddessen es in Städten extrem kleine Stichprobenumfänge sind. Dann hätten wir natürlich eine große Imbalance.

Die zweite Frage ist von Frau Nicolaisen und zwar die Erhebungsmerkmale. Ich weiß, dass die Wissenschaft immer sehr viel fordert. Davon bin ich weit entfernt. Ich sehe aber durchaus den Zensus als eine Möglichkeit und zwar in Bezug auf dessen, dass wir Auskunftspflicht haben und einen sehr großen Stichprobenumfang im Vergleich zum Mikrozensus, der im Prinzip Ähnliches leisten könnte. Also würde ich das selbstverständlich nur auf



Merkmale, die von besonderer politischer Bedeutung sind, oder beispielsweise in Richtung auf den registerbasierten Zensus – also als Methodiker sagen wir in dem Moment, wo statistische Methodik und registergestützter und registerbasierter, als wo direkt die Register ausgewertet werden, und da würde ich das auf wenige Merkmale beziehen. Ich habe das eine Beispiel vorhin genommen. Das andere ist Wohnen, was natürlich angesichts der aktuellen politischen Diskussion durchaus wichtig ist. Der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten hat das auch intensiv diskutiert. Auch da habe ich vor kurzem zum Zensus vorgetragen. Insofern eine kleine Auswahl halte ich für vernünftig und die müssen natürlich den entsprechend konkreten Hintergrund haben, auch eine Basis, dass sich das wirklich lohnt. Danke.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen nunmehr zu Herrn Richter.

SV **Frederick Richter** (Stiftung Datenschutz, Leipzig): Vielen Dank. In Sachen Testlauf kann ich natürlich nicht als Experte des Registerwesens antworten. Ich kenne die Voraussetzungen, die dort zu stellen sind nicht. Vielleicht gibt es auch jemanden, der sagt, wir brauchen einen Volllauf, um einen echten Test machen zu können. Das weiß ich nicht. Aber ich kann – glaube ich – verlangen, dass man sich auf Technik und Funktionalität beschränkt und nicht auf Effizienzgesichtspunkte oder Interesse am Datenergebnis, Bewertung der Datenqualität am Ende, sondern letztlich wird das Verfahren getestet. Man will nicht das Ergebnis schon vorweg bekommen. Vielleicht will man das, aber das wäre nicht verhältnismäßig. Wie alle Maßnahmen muss sich auch der Testlauf an der Verhältnismäßigkeit messen und dort steht das Ergebnis, das Erfordernis der Erforderlichkeit im Vordergrund. Ist ein Testlauf in diesem Ausmaß wirklich notwendig oder gibt es auch ein milderes Mittel? Dort schwebt mir natürlich, was diesen abgelaufenen Testlauf betrifft, zunächst mal im Mittelpunkt, hätte das nicht auch mit pseudonymisierten oder gar anonymisierten Daten durchgeführt werden können. Die technische Funktionalität hätte man sicherlich auch mit anderen Daten testen können. Man hätte vielleicht eine gleichgroße Menge/Masse von Daten schaffen können, wenn es um die Kapazitätsauslastung und die Kapazitätsprüfung geht. Aber die Datenqualität hätte man sicherlich – oder aus meiner Sicht – abschränken, abschwächen

müssen. Das ist meine Einschätzung.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen nunmehr zu Herrn Dr. Thiel.

SV **Dr. Georg Thiel** (StBA, Wiesbaden): Vielen Dank. Bei den Erhebungsmerkmalen können Sie sich vorstellen, dass es sehr viele Wünsche von den Statistikern von Bund, Ländern und Kommunen gab und auch aus der Wissenschaft. Der Kranz war sehr groß und deshalb musste das Ministerium schon sehen, welchen Weg es geht und da war der Weg, der gewählt worden ist, der richtige, um die Komplexität in den Griff zu kriegen. Wir halten es als Statisches Bundesamt aber für sehr gut, dass zu dem einen sehr wichtigen gesellschaftlichen Thema, der Fragestellung zum Wohnen, Merkmale dazugekommen sind und wir glauben auch, dass diese Merkmale entsprechend gut abgefragt und umgesetzt worden sind. Eine ganz andere wichtige Frage ist, wie halten wir den zukünftigen Datenbestand, den wir haben werden, aktuell, damit wir mit arbeiten können. Damit Sie darauf basierend Entscheidungen treffen können. Diese Frage muss nach der Verabschiedung des Zensusgesetzes miteinander diskutiert werden.

Ein weiterer Hinweis: Die Verantwortlichkeit im Zensus, Herr Dr. Wirth, ich sehe dies so: Die Verantwortung für die Methodik, die Gesamtrahmenkonzeption und die Konzeption für den Datenschutz und für die Datensicherheit und für alles das, was die Datenschutzgrundverordnung uns vorgibt, liegt auf Bundesebene im Zuständigkeitsbereich des Statistischen Bundesamtes und des ITZ-Bund. Die Länder verantworten dann alles in ihrem Bereich. und die Kommunen in ihrem Bereich. Ich habe das auch bisher unter uns nicht als strittig empfunden.

Warum ist ein zentraler Datenbestand sicherer? Wir hatten im Zensus 2011 zentrale Datenbestände, die durchaus vergleichbar sind mit dem Datenbestand, den wir jetzt haben, Herr Höferlin. Und wir hatten in jeweils – glaube ich – vier weiteren statistischen Ämtern Datenbestände, die jetzt alle bei uns liegen. Der Datenbestand, den wir jetzt absichern, hat einen Sicherheitsstandard, der stellt unseren IT-Dienstleister vor große Herausforderungen. Das ist eine Anmeldung über mehrere Stufen, mehrere Dinge, die wir mit Pins und Token absichern. Diesen Standard hatten wir in der Vergangenheit nicht. Der ist extrem komplex und ich glaube, der



ist eben durch eine zentrale Sache leichter zu handhaben als über mehrere Standorte. Deshalb glaube ich, haben wir im Bereich Datenschutz und Datensicherheit – also in diesen beiden Komplexen – einen weiteren Schritt nach vorne getan.

Ich möchte noch etwas zu den Testergebnissen sagen. In der Tat, ich kann bestätigen, die Melderegister sind im Vergleich zu 2011, nachdem, was wir jetzt getestet haben, in der technischen Qualität wesentlich vorangekommen. Es geht wesentlich schneller. Es geht problemloser. Aber leider geht es nicht 100 Prozent problemlos. Wir haben eine Reihe von Meldebehörden, die mussten vier-, fünfmal die Datenbestände bei uns aufspielen, bis sie sauber bei uns drin waren. Wir können zum heutigen Zeitpunkt noch nicht die konkreten Fehler und Firmen benennen. Sie wissen das, die Meldebehörden haben unterschiedliche IT-Dienstleister, die das Meldeverfahren betreuen. Wir können heute noch nicht sagen, woran das liegt, dass wir da noch entsprechend besser werden. Ich bin aber bei Frau Esken, komplett, dass diese Sache keine Dauerlösung ist. Ich finde, das ist etwas, das wir uns unter den Gesichtspunkten der Datensicherheit und des Datenschutzes zukünftig nicht mehr leisten sollten. Deshalb wird mit Hochdruck an einer registerbasierten Lösung gearbeitet. Die braucht aber Zeit. Damit muss man sich jetzt in den nächsten Monaten befassen und die Bundesregierung, das Bundesinnenministerium sind in die entsprechenden Planungen eingebunden.

Abg. **Saskia Esken** (SPD): 40.000, ein Drittel der Bürgerinnen und Bürger meines Wahlkreises.

SV **Dr. Georg Thiel** (StBA, Wiesbaden): Ja, das ist die Höhe der Stichprobe. Also die Gesamtstichprobe errechnet sich nach dem Standardfehler, den wir erreichen wollen. Die Stichprobe ist – wenn ich es richtig im Kopf habe – im Gegensatz zu 2011 um 500.000 Bürger erhöht. So ist die Erhöhung. Das rechnet sich dann runter auf die entsprechenden Gemeinden und Kommunen, um den Genauigkeitsfaktor zu erreichen.

Abg. **Saskia Esken** (SPD): Wie groß ist denn die Stichprobe insgesamt? Wenn es eine Million ist, ist es keine Stichprobe. Ehrlich. Wir sind 80 Millionen.

SV **Dr. Georg Thiel** (StBA, Wiesbaden): Herr Prof. Münnich, Sie wissen es besser. Moment. Bevor ich jetzt irgendetwas Falsches sage. Ich suche sie gleich

raus die genaue Zahl.

Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Was muss man machen, habe ich noch gefragt.

SV **Dr. Georg Thiel** (StBA, Wiesbaden): Also wir brauchen ein Konzept. Vorbild könnte Österreich sein. Ich will jetzt dem Parlament und dem Ministerium nicht vorgreifen, Herr Höferlin.

Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Doch, doch.

SV **Dr. Georg Thiel** (StBA, Wiesbaden): Ja, ja, passen Sie auf. Die Österreicher haben ein Eckpunktegesetz erlassen, um einen Registerzensus mit ungefähr acht bis 10 Jahren Vorlauf hinzukriegen. Ja und so lange braucht man einfach für den Aufbau der Registerstruktur. Unser Melderegister ist gut, aber andere Register haben wir noch nicht mal. Wir brauchen ein Bildungsregister. Wir brauchen ein Gebäude- und Wohnungsregister. Das kann man vielleicht mit den Überlegungen zur Grundsteuer, die da im BMF anstehen, verbinden. Wir brauchen einen Rahmen, damit alle Ministerien und die Fachbehörden da beginnen können und da ist noch mit der Bevölkerungszahl der leichtere Teil zu lösen. Weil wir schon relativ weit sind mit dem Abgleich, wie wir ihn jetzt haben. Aber in anderen Dingen müssen ganze Register neu aufgebaut werden. Ich habe Bildungsregister gesagt. Dazu gibt es eine Machbarkeitsstudie. Da gibt es auch schon erste Gespräche mit der Kultusministerkonferenz. Im Bereich des Gebäude- und Wohnungsregisters stehen wir am Anfang. Wir brauchen, damit alle sich auf diesen Weg begeben, brauchen wir einen Rahmen. Das kann jetzt ein Gesetz sein, wie die Österreicher es haben, das könnte aber auch ein gemeinsamer Beschluss von Bund und Ländern sein. Nur Oberbehörden – glaube ich – werden das alleine nicht hinbekommen. Wir brauchen da schon eine etwas stärkere Verfestigung.

Abg. **Saskia Esken** (SPD): Was Sie auch nicht beantwortet haben. Warum nicht heute schon die Daten dezentral analysiert und ausgewertet werden können. Warum überhaupt die Übermittlung dieser Meldedaten notwendig ist. Das ein Wohnungsregister gebraucht wird und ein Bildungsregister, können wir durchaus drüber sprechen. Aber das ist nicht das, was der Normenkontrollrat unter Registermodernisierung versteht, sondern da geht es nicht um zusätzliche Register. Sondern da geht es darum, die Register, die bestehenden dazu zu befähigen, dass die vernetzt tatsächlich auch zu einer –



nebenbei bemerkt – besseren Effizienz der Verwaltungsarbeit führen, aber eben auch einen registerbasierten Zensus durchführen zu können. Ich will jetzt nicht wissen, warum wir ein Wohnungsregister brauchen, sondern warum die Meldedaten heute noch übertragen werden müssen, damit sie zentral ausgewertet werden können und warum Sie glauben, dass es in zehn Jahren nicht mehr der Fall sein wird, obwohl wir heute schon – wie Herr Frenzel ausgeführt hat – XMeld haben und wesentlich verbesserte Qualität in den Melderegistern, wie Länderspiegel und ähnliches mehr. Tagesaktuelle Länderspiegel.

SV Dr. Georg Thiel (StBA, Wiesbaden): Um eine Bevölkerungszahl festzulegen brauchen wir an einem Tage X einen Gesamtbestand der Bevölkerung. Den kann man nur aus den Melderegistern rauslesen. Diese Melderegister müssen dann zu einem Tag in einem Gesamtregister abgeglichen werden, also in einen Gesamtbestand. Für eine logische Sekunde brauchen Sie das. Ob Sie einen dauerhaften festen Bestand brauchen, das müssten wir jetzt testen und prüfen. Ich glaube auch, wir werden diesen dauerhaften Steuerungsdatenbestand in einer nächsten Phase nicht mehr benötigen. Da müssen wir andere Lösungen finden.

Abg. **Saskia Esken** (SPD): Aber benötigen wir ihn heute?

SV Dr. Georg Thiel (StBA, Wiesbaden): Heute sind wir in den gesamten Verfahrensabläufen noch bei weitem nicht so weit. Alleine um den Bestand der Über- und Untererfassung, der Nachzügler im Melderegister. Da brauchen wir große Verfahren, die wir derzeit nicht haben. Das, was Herr Frenzel vorgestellt hat, gibt es in der Qualität. Aber wir haben sie in Verfahrensabweichen noch nicht in dieser Güte, wie wir sie brauchen, um eine Bevölkerungszahl zu berechnen.

Stichprobengröße sage ich Ihnen gleich noch genau, wenn ich die Zahl habe.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Wunderbar. Dankeschön. Wir haben jetzt Viertel nach Zwölf. Wir haben eineinhalb Stunden vereinbart. Das heißt, knappe 15 Minuten hätten wir noch. Das wird für eine komplette Fragerunde schwierig. Mein Vorschlag wäre an die Runde, dass wir zumindest jeder Fraktion noch eine Frage zur Verfügung stellen. Wäre das soweit in Ordnung? Dann beginnen wir mit Frau Nicolaisen für die CDU/CSU.

Abg. **Petra Nicolaisen** (CDU/CSU): Ich hätte noch eine Frage an Herrn Prof. Dr. Münnich. Sie sprachen auch nochmal in Ihrer mündlichen Stellungnahme von den zu früh gelöschten Hilfsmerkmalen. In Ihrer schriftlichen Stellungnahme sprechen Sie von einer Weiterentwicklung und gesonderter Forschung. Wie kann ich mir das vorstellen und wie müsste dann entsprechendes ausgestaltet sein?

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Herr Dr. Wirth hat keine Fragen. Dann kommen wir zur SPD, Frau Esken.

Abg. **Saskia Esken** (SPD): Ich will gerne Herrn Frenzel die Gelegenheit geben, auf die Thematik der Melderegisterqualität, Spiegelregister, was wir da gerade diskutiert haben, nochmal zu antworten. Herr Frenzel bitte.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Okay, Dankeschön, Herr Höferlin.

Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Mir geht es noch einmal um die Verantwortlichkeiten. Herr Dr. Thiel, Sie sagten, das Bundesamt sei gesamtverantwortlich und ansonsten jeder für seine Daten, die er selbst erfasse, verwaltet, wie auch immer. Was heißt das denn konkret? Heißt es dann, dass jede Organisationseinheit eine eigene Datenschutzfolgeabschätzung machen muss für seinen Bereich? Heißt das, dass es jeder in seinem Bereich mit den gleichen Vorkehrungen mit Tins und Pins und Token für seine Daten machen muss, weil die werden ja dort auch Daten erfassen und halten. Zumindest zeitweise. Das heißt, die Frage ist schon bei der Verantwortlichkeit, wie ist das genau konstruiert aus Ihrer Sicht.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Herr Dr. Hahn, keine Fragen und Frau Amtsberg?

Abg. **Luise Amtsberg** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich würde gerne an Sie Herr Büttgen nochmal die Frage der Erforderlichkeit richten. Wir haben jetzt gehört längere Speicherungsfristen, Ausweitung der Hilfsmerkmale oder andere Merkmale. Es wurden Vorschläge gemacht oder die Frage in den Raum gestellt, ob das Geschlecht als Merkmal überhaupt eine Relevanz hat. Ja, Sie haben Ausführungen gemacht zur Religionsangehörigkeit und wir haben diesen ganzen Aspekt des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger in diese Erhebung. Nochmal die Frage, was ist wirklich erforderlich für was und worauf kann man auch verzichten.



Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zur Antwortrunde. Diesmal in umgekehrter Reihenfolge und beginnen bei Herrn Dr. Thiel.

SV **Dr. Georg Thiel** (StBA, Wiesbaden): Nochmal zu der Stichprobe Baden-Württemberg. Also wir liefern Ihnen das nochmal nach. Weil diese Zahl, die können wir jetzt für den Bereich nicht nachvollziehen, wie Sie da auf 40.000 kommen. Das liefern wir Ihnen nach. Wir bringen es zum Bericht-erstattegespräch mit.

Der Datenbestand ist zentral. Auf diesem zentralen Datenbestand schafft das Statistische Bundesamt in Zusammenarbeit mit dem ITZ-Bund die gesamten Vorkehrungen, wer da wie unter welchen technischen Voraussetzungen zugreifen kann. Aber z. B. zur Datenschutzfolgeabschätzung zählt ja auch, wie die Erhebungsbeauftragten, welches Gerät die da mitbekommen. Das muss dann in jedem einzelnen Land und jeder Kommune für sich heruntergebrochen werden und wird dort miteinander bewertet werden. Das können wir nicht. Es gibt kein einheitliches Verfahren. Wir würden als Bund sehr gerne Online First sehr stark machen. Sehr stark machen und da Regeln machen. Das ist aber in den 16 Bundesländern und in den 14 verschiedenen Landesämtern der Statistik wird das unterschiedlich gehandhabt. Die einen setzen mehr auf Online First, die anderen weniger. Dazu wird es jeweils eine eigene Datenschutzfolgeabschätzung geben, die sich natürlich in das Gesamtkonzept miteinander verzahnen muss und an den Schnittstellen werden wir noch viel Gesprächsbedarf miteinander haben, damit wir das zum Tag, wo die Durchführung stattfindet, alles komplett haben.

Abg. **Saskia Esken** (SPD): Gibt es denn dazu schon Landesgesetze?

SV **Dr. Georg Thiel** (StBA, Wiesbaden): Nein. Die Landesgesetze, die warten auf das Bundesgesetz und würden dann entsprechend umgesetzt werden, wo diese Frage dann auch thematisiert werden muss.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zu Herrn Prof. Münnich.

SV **Prof. Dr. Ralf Münnich** (Universität Trier): Vielen Dank. Es ging um die Hilfsmerkmale. Die Hilfsmerkmale und die sogenannten Paradata helfen Informationen über den Erhebungsprozess

zu bekommen. Beispielsweise natürlich die Karteileichenfehlbestände. Ein ganz wichtiger zentraler Bestandteil, um über die Qualität der Register Informationen zu bekommen. Zensus 2011 mussten die frühzeitig gelöscht werden, sodass wir im Prinzip keine detaillierten Informationen über die aktuellen Modelle haben, die verwendet werden müssten für Karteileichenfehlbestände. Gerade wenn man zu einem registerbasierten Zensus dann übergehen möchte, sollte man natürlich noch viel bessere Informationen haben. Wo sind denn die Abweichungen besonders groß? Man hat nur sehr grobe Informationen, zumindest wir als Wissenschaftler. Deswegen sind die besonders wichtig. Die Paradata sind natürlich gerade für die Erhebungsprozesse selbst die Interviewer. Es gibt manche, die verpflichtet sind. Natürlich kann auch neben dem Stichprobendesign ein sogenannter Interviewereffekt relativ starke Auswirkungen auf die Qualität im Einzelnen haben. Das ist natürlich so etwas, wo man als Wissenschaftler sehr traurig ist, wenn diese Informationen nicht zugänglich sind. Dabei reden wir nicht über Namen, aber gewisse Identifikatoren mit denen wir das ausrechnen könnten, wären sehr wichtig. Gerade in Sachen registerbasierter Zensus – ich bin offensichtlich hier der einzige Skeptiker in Sachen registerbasierter Zensus – ich glaube, der Qualitätsbegriff für ein Register, der ist was anderes als das, was wir aktuell als Qualitätsbegriff nehmen und der müsste auch noch erforscht werden. International gibt es dazu bisher relativ wenig. Es gibt natürlich Länder wie die Skandinavier, die große Erfahrungen haben und viel umgesetzt haben und deswegen per se Vorteile haben. Für uns ist das durchaus nicht wenig an Arbeit, die zu leisten ist. Danke.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zu Herrn Frenzel.

SV **Torsten Frenzel** (AKDB, München): Vielen Dank. Ich möchte gern auf die Aussagen von Herrn Dr. Thiel nochmal kurz eingehen. Die Melderegister der Meldebehörden, also die Meldebehörden melden tagesaktuell ihre Daten an die Landesmelderegister. Das heißt, auch die Landesmelderegister sind Stichtag oder Stichsekunde aktuell. Das heißt, am Abend hat man einen aktuellen Bevölkerungsbestand in dem Bundesland. Das heißt, man braucht gar nicht den großen Umweg über die einzelnen Meldebehörden zu gehen, sondern man kann direkt an die Landesmeldebehörden gehen



oder an die Landesmelderegister gehen und die Daten von dort holen. Das heißt, man braucht gar nicht viele Mitspieler zu involvieren, sondern einfach nur die Bundesländer. Danke.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön und wir kommen zu Herrn Büttgen.

SV **Peter Büttgen** (BfDI, Bonn): Vielen Dank. Es wurde heute schon mehrfach das letzte Urteil des Bundesverfassungsgerichts in Sachen Zensus von September vergangenen Jahres angesprochen und da hat Herr Richter zu Recht auf die grundrechtsschonenden Forderungen des Gerichts für den Zensus hingewiesen. Wir sind insoweit der Auffassung, dass grundrechtsschonend auch bedeutet, dass man die EU-Vorgaben, die es gibt, eins-zu-eins umzusetzen hat. Ein Mehr würden wir nicht gutheißen und wir würden insbesondere natürlich bei der Frage, wie lange bestimmte Daten vorgehalten werden, dem Grundsatz der Datensparsamkeit und der Datenminimierung entsprechen wollen. Deshalb sehen wir z. B. in § 31 des Gesetzentwurfs, den ich anfangs kurz zitiert habe, hierzu einen Widerspruch, der sich so nicht lösen lässt. Wenn es dort heißt, dass „diese Daten zu löschen sind, sobald sie auf Schlüssigkeit und Vollständigkeit“ überprüft sind und dann im nächsten Satz „sie sind spätestens vier Jahre nach dem Zensusstichtag zu löschen“, so erschließt sich uns das wirklich nicht. Dann sollte man ehrlich sein und eine konkrete Frist vorgeben. Aber dies entspricht nicht dem Grundsatz der Erforderlichkeit, der Verhältnismäßigkeit und der grundrechtsschonenden Durchführung eines Zensus für Deutschland im Jahr 2021. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann haben wir hiermit auch die zweite Fragerunde abgeschlossen und sind somit am Ende der öffentlichen Anhörung. Ich möchte mich nochmal ausdrücklich bei den Sachverständigen für Ihr Kommen und für Ihre Ausführungen bedanken und schließe die Sitzung um 12.24 Uhr. Danke.

Schluss der Sitzung: 12.24 Uhr



Jochen Haug, MdB
Stellv. Vorsitzender

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung des Zensus im Jahr 2021 (Zensusgesetz 2021 – ZensG 2021)“

Sehr geehrte Frau Lindholz,

ein registerbasierter Zensus auf Basis aktueller Register ist ein richtiger Ansatz für die Erfüllung der Vorgaben der Europäischen Union.

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es eine Vielzahl von dezentralen und vernetzten Registern, die bereits heute schon zu jeder Zeit von berechtigten Landes-, Bundes- und Sicherheitsbehörden (§39 BMG) abgefragt werden können und auch werden. Der Aufbau eines zentralen Registers ist daher meiner Meinung nach nicht nötig.

Ich möchte das hier kurz anhand des Melderegisters skizzieren.

Es gibt in 15 Bundesländern jeweils zentrale Melderegister, welche von den Meldebehörden des jeweiligen Bundeslandes mit Meldedaten versorgt werden. Ein weiteres Bundesland vernetzt seine kommunalen Datenbestände über ein zentrales Portal. Die Art und den Inhalt der übermittelten Daten regelt hierbei das Bundesmeldegesetz (BMG), welches seit 2015 in Kraft ist.

Die Qualität der Daten in diesen Registern wird durch eine bundesweite Vernetzung der Meldebehörden, einheitliche elektronische Prozesse im Rahmen von XÖV (XMeld, XAusländer, XPersonenstand) und die Vernetzung wie Ausländerbehörden, Standesämter und Bundesbehörden wie BZSt und AZR sichergestellt.

Die melderechtliche elektronische Fortschreibung der Daten beim Wechsel der Zuständigkeit der Meldebehörden ist über den sogenannten Rückmeldeprozess gewährleistet. Weitere Maßnahmen, wie die Mitwirkungspflicht des Wohnungsgebers bei der Anmeldung und die Verpflichtung, den Wohnungswechsel innerhalb einer Zwei-Wochen-Frist anzuzeigen, tragen zur sehr hohen Qualität der Register bei.

Auch ein wechselseitiger Austausch von Daten und deren Änderungen zwischen Meldebehörden, Standesämtern und Ausländerbehörden führt zu konsistenten Registern.

Eine weitere Maßnahme, die die Qualität der Meldedaten sicherstellt, ist die Einführung einer eindeutigen Steuer-ID durch das BZSt. Hierfür ist die laufende Übermittlung der Meldebestände an das BZSt nötig. Die hierbei evtl. auftretenden Konflikte werden direkt zwischen BZSt und der entsprechenden Meldebehörde gelöst. Somit ist auch eine sehr hohe Qualität des zentralen BZSt-Bestandes sichergestellt.

Die sehr gute Qualität der Registerdaten, die bereits vorhandene und eingespielte Vernetzung der Behörden, definierte und einheitliche Prozesse und die Möglichkeit jeder Zeit die vorhandenen Register abzufragen machen es unnötig einen zentralen Bestand aufzubauen und regelmäßig zu aktualisieren. Außerdem würde der Aufbau eines zentralen Registers zusätzliche Kosten verursachen und weder die Qualität der Daten verbessern, noch den zeitlichen Kontext der Umsetzung beschleunigen.

Um den Zensus weitestgehend registerbasiert absichern zu können, ist es meiner Meinung nach notwendig ein Verwaltungsregister für bestehenden Wohnraum und dessen Belegungsstand aufzubauen. Für eine sinnvolle Nutzung muss eine Vernetzung mit anderen Registern, wie z.B. dem Melderegister, über eine Art Wohnungs-ID erfolgen.

Mit freundlichen Grüßen



Torsten Frenzel

Bereichsleiter Projektmanagement und DevOps
Geschäftsfeld eGovernment

StabRZ-PMO/39110000-BT/IA

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)265 B

29.04.2019

**Stellungnahme des Präsidenten des Statistischen Bundesamts
zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat
des Deutschen Bundestags am 6. Mai 2019
zum Gesetzentwurf der Bundesregierung**

**„Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung des Zensus im Jahr 2021
(Zensusgesetz 2021 – ZensG 2021)“ BT-Drucksache 19/8693**

Inhalt

1. Einleitung	3
2. Ziele des Zensus	3
3. Herangehensweise	4
4. Zensusmodell	4
5. Zeitplan	5
6. Datenschutz und Datensicherheit	5
7. Stichprobenmethodik	6
8. Erhebungsmerkmale	7
9. Resümee	9

1. Einleitung

Der Zensus ist das größte Projekt der amtlichen Statistik zur Erhebung von Bevölkerungs-, Gebäude- und Wohnungsdaten. Damit nimmt Deutschland an der EU-weiten Zensusrunde 2021 teil, die in der EU-Verordnung 712/2017 für alle Mitgliedstaaten verpflichtend festgeschrieben ist. Nach Artikel 5 Absatz 2 Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über Volks- und Wohnungszählungen müssen die entsprechenden Daten bis zum 31.03.2024 an die EU geliefert werden.

Das Grundmodell aus der Kombination von Registernutzung und Primärerhebungen, welches im Zensus 2011 erstmals angewandt wurde, hat sich bewährt und wird auch 2021 wieder zum Einsatz kommen. Methodik und Vorgehensweise waren auch Gegenstand eines Rechtsstreits vor dem Bundesverfassungsgericht. Mit Urteil vom 19.09.2018 hat das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit bestätigt. Gleichzeitig aber auch den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder die Verpflichtung aufgegeben, die Methodik, wenn notwendig, fortzuschreiben.

Basis für den Zensus werden somit Daten aus den Melderegistern und weiteren Verwaltungsregistern sein, die mit ergänzenden Erhebungen wie z. B. einer Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis und einer Gebäude- und Wohnungszählung kombiniert werden. Dieses Vorgehen ist für Bürgerinnen und Bürger wesentlich belastungsärmer als eine herkömmliche Volkszählung und deutlich kostengünstiger.

2. Ziele des Zensus

Mit dem Zensus wird das Ziel verfolgt zum Stichtag im Jahr 2021 eine möglichst genaue Momentaufnahme der Bevölkerung abzubilden. Hierzu gehört einerseits die Einwohnerzahl in den Gemeinden zu ermitteln und andererseits Strukturmerkmale zur Bevölkerung und ihrer Wohnsituation zu erheben. Der Zensus ist damit eine Kombination von einer Bevölkerungszählung und einer Gebäude- und Wohnungszählung.

Entsprechend der europäischen Vorgaben zählen zum EU-Pflichtprogramm vier inhaltliche Gruppen von Merkmalen:

- demographische und geographische Merkmale (bspw. Einwohnerzahl einer Gemeinde, Geschlecht)
- erwerbs- und bildungsstatistische Merkmale (bspw. Erwerbsstatus, Ausbildungsniveau)
- gebäude- und wohnungsstatistische Merkmale (bspw. Baujahr, Wohnungsgröße) sowie
- haushalts- und familienstatistische Merkmale (bspw. Größe des Haushalts/der Familie, Haushaltstyp).

3. Herangehensweise

Der Verbund der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder hat bereits im Jahr 2011 einen Zensus erfolgreich durchgeführt, dessen Methodik, Verfahren und Ergebnisse vom Bundesverfassungsgericht überprüft und für verfassungskonform erklärt wurden.

Ferner beauftragte das Bundesministerium des Innern im Benehmen mit den Ländern und dem Statistischen Verbund Herrn Ministerialdirektor a.D. Wolfgang Hannappel (Hessen) mit der Evaluation des Zensus 2011. Neben den bundesgesetzlichen Grundlagen für den Zensus 2011 beinhaltete die Evaluierung auch das Zensusmodell, die IT-Entwicklung und den –Betrieb sowie die Projektorganisation.

Zentrale Empfehlungen der Evaluierung waren:

- Beibehaltung des Zensusmodells von 2011 für 2021 in seinen Grundzügen,
- Aufbau einer Projektstruktur und Regelung über ein Projektmanagementhandbuch,
- Zentralisierung der IT-Entwicklung und des Betriebs,
- Online-First-Strategie für die Personenerhebung und die Gebäude- und Wohnungszählung.

Auf diesen Erkenntnissen planen und führen die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder ein Rahmenwerk für den Zensus 2021 sowie mit dem Informationstechnikzentrum Bund eine Vereinbarung zur Übernahme des Betriebs der IT-Infrastruktur durch.

4. Zensusmodell

Der Zensus 2021 beruht auf folgenden Eckpunkten:

- Der Zensus 2021 wird wie der vergangene Zensus 2011 ein registergestützter Zensus sein. Das bedeutet, dass insbesondere Melderegisterinformationen genutzt, diese aber durch primärstatistische Erhebungen ergänzt und validiert werden.
- So sind zum einen Erhebungen notwendig, um Über- und Untererfassungen in den Melderegistern statistisch – also ohne Rückspielen in die Verwaltung – zwecks Einwohnerzahlermittlung zu korrigieren.
- Zum anderen finden Erhebungen statt, um Zensusmerkmale zu, die nicht aus Registern gewonnen werden können. Auch hierzu wird die Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis genutzt sowie die Gebäude- und Wohnungszählung (als Eigentümerbefragung).
- Informationen zu Haushalten/Familien und ihrer Wohnsituation werden durch ein automatisiertes Verfahren der "Haushaltegenerierung" gewonnen, das Melderegisterangaben mit Informationen aus der Gebäude- und Wohnungszählung verknüpft.
- Eine Mehrfachfallprüfung durch die statistischen Ämter soll sicherstellen, dass jede Person im Rahmen der Einwohnerzahlermittlung nur einmal gezählt wird, da in den Melderegistern häufig einzelne Personen in mehr als einer Gemeinden mit Hauptwohnung bzw. alleiniger Wohnung gemeldet sind.

- Eine zentrale Rolle spielt bei der Durchführung des Zensus das sog. Steuerungsregister (§3 Abs. 3 ZensVorbG).

Alle Elemente werden zentral durch das Statistische Bundesamt koordiniert und mit den jeweiligen Partnern abgestimmt. Das Gelingen des Zensus hängt davon ab, dass jeder beteiligte Akteur seine Aufgaben und Verpflichtungen qualitativ und zeitlich erfüllt.

5. Zeitplan

Derzeit wird bei der Planung von folgendem Zeitplan ausgegangen:

- Verabschiedung ZensG 2021 bis zum Sommer 2019
- Ab Herbst 2019 Durchführung sog. quantitativer Pretests
- Vorbefragung an Adressen mit Sonderbereichen im 4. Quartal 2019
- Verabschiedung Zensusdurchführungsgesetze der Länder bis Sommer 2020, z.B. zur Einrichtung der Erhebungsstellen
- Vorbefragung zur Gebäude- und Wohnungszählung im 3. Quartal 2020
- Zensus-Stichtag am 16.05.2021
- Ergebnisveröffentlichung bis Ende 2022

Viele Elemente des Zensus 2021 müssen aufgrund der geänderten Rahmenbedingungen neu konzipiert, entwickelt und umgesetzt werden.

6. Datenschutz und Datensicherheit

Neben der fachlichen Konzeption stehen im Rahmen des Zensus 2021 zwei Aspekte besonders im Fokus, die sich im Vergleich zum Zensus 2011 wesentlich fortentwickelt haben: Die Vorgaben des Datenschutzes und der Informationssicherheit. Das Statistische Bundesamt richtet sein Handeln daher an der Datenschutzgrundverordnung (DS-GVO) sowie den Empfehlungen des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik aus.

Das Zensusvorbereitungsgesetz 2021 sowie das zu erlassende Zensusgesetz 2021 sind dabei die relevanten datenschutzrechtlichen Rechtsgrundlagen für die Datenverarbeitung, da beide Regelungen spezifisch für den Zensus 2021 definieren, welche konkreten Daten verarbeitet werden dürfen (das „OB“ der Verarbeitung).

Die Verarbeitung selbst erfordert jedoch konkrete Maßnahmen: Bei der Durchführung der gesetzlich zulässigen Datenverarbeitung sind die Anforderungen an die Rahmenbedingungen der Datenverarbeitung (die Frage des „WIE“ der Datenverarbeitung) maßgeblich.

Die wesentlichen Anforderungen für statistische Einzeldaten aus dem „Volkszählungsurteil“ (BVerfGE 65, 1) und der statistischen Geheimhaltung nach § 16 Bundesstatistikgesetz sind dabei der Standard des Statistischen Bundesamts, auf den aufgebaut wurde.

Ergänzend wird den Pflichten aus der DS-GVO, wie den konkreten Dokumentationsanforderungen (etwa in Form der Datenschutzfolgenabschätzung) sowie auch den Gestaltungspflichten der Informationssicherheitsaspekte nachgekommen, um die Sicherheit der Verarbeitung und damit die Sicherheit personenbezogener Daten zu gewährleisten.

Der Schutzbedarf der zu verarbeitenden Melderegisterdaten und somit auch der gesamten technischen Umgebung wurde im Hinblick auf das Risiko der Datenverarbeitung bewertet und das damit einhergehende spezifische Risiko berücksichtigt. Alle technische und organisatorische Maßnahmen im Rahmen des Gesamtprojekts Zensus 2021 werden nach der Methodik des IT-Grundschutzes des BSI ausgewählt, umgesetzt und sind an diesem spezifischen Schutzbedarf ausgerichtet.

Ergänzend zur unmittelbaren behördlichen Umsetzung wird das Gesamtprojekt Zensus 2021 sowohl von der Bundesbeauftragten für Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) als auch vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) beratend begleitet.

7. Stichprobenmethodik

Die eingesetzten Verfahren beim Zensus 2011 wurden ex-post durch die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder evaluiert. Der Korrekturbedarf war beim Zensus 2011 in den sog. „kleinen“ Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern deutlich höher als erwartet. Sowohl die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder als auch die Wissenschaft schlussfolgerten aus den Erfahrungen, dass eine Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten beim Zensus 2021 nicht ausreichend ist und das bisherige Verfahren auch nicht hinreichend ertüchtigt werden kann. Als Konsequenz wird im Zensus 2021 eine Korrekturstichprobe auch in den „kleinen“ Gemeinden zur Anwendung kommen, so wie dies bereits im Zensus 2011 bei Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern der Fall war. Das nun vorgesehene Verfahren wird von allen Statistischen Landesämtern und dem Statistischen Bundesamt mitgetragen.

Eine Korrekturstichprobe in allen Gemeinden entspricht auch dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19.09.2018. Hier wurde dem Statistischen Verbund eine Nachbesserungspflicht auferlegt, wenn aufgrund methodischer Weiterentwicklungen oder aufgrund neuer Erkenntnisse ein Nachbesserungsbedarf besteht. Die bereits beim Zensus 2011 getroffenen normativen Entscheidungen haben sich beim Zensus 2011 dagegen bewährt: z.B. die „10.000er-Grenze“ und das Präzisionsziel der Korrekturstichprobe von 0,5 Prozent einfacher relativer Standardfehler in Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern.

Wie bereits beim Zensus 2011 wurden die stichprobenmethodischen Verfahren beim Zensus 2021 in enger Zusammenarbeit mit der Wissenschaft unter Hinzunahme der Ergebnisse des Zensus 2011 entwickelt. Die gewählten Verfahren entsprechen dem aktuellen Forschungsstand.

Sie schaffen einen Ausgleich zwischen einer möglichst realitätsnahen Einwohnerzahlermittlung und einer grundrechtsschonenden Befragung.

Aus fachlicher und wissenschaftlicher Perspektive und im Sinne einer grundrechtsschonenden Erhebung ist ein einheitliches relatives Präzisionsziel von 0,5 % für alle Gemeinden, insbesondere für die kleinen Gemeinden, nicht angemessen. Aus fachlicher/wissenschaftlicher Sicht soll das Präzisionsziel beim Zensus 2021 in den „großen“ Gemeinden nicht hinter dem Präzisionsziel von 0,5 % des Zensus 2011 zurückbleiben.

Für die „kleinen“ Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern soll das Präzisionsziel „gleitend“ mit abnehmender Gemeindegröße über eine Präzisionszielfunktion gelockert werden.

- Empfehlung der Wissenschaft (Arbeitskreis mathematisch statischer Methoden am 15.03.2018)
- Bestätigung durch BVerfG-Urteil: grundrechtsschonender Eingriff

Für sehr kleine Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern ist ein einfaches absolutes Präzisionsziel adäquat, welches nicht weiter verschärft wird. In Gemeinden mit weniger als 100 Anschriften läuft der gewählte Ansatz auf eine Vollerhebung hinaus.

Der Effekt von Vollerhebungen in Verbindung mit stark unterschiedlichen Gemeindestrukturen innerhalb der Länder lässt sich abmildern, wenn man statt Gemeinden Gemeindeverbände bzw. Gemeindeverbands-Reste betrachtet und für deren Einwohnerzahl die genannten Präzisionsziele verfolgt. Um Vollerhebungen in sehr kleinen Gemeinden in Verbindung mit stark unterschiedlichen Gemeindestrukturen innerhalb der Länder zu begrenzen, haben die Länder die Möglichkeit, verbandsangehörige Gemeinden zu Gemeindeverbänden bzw. zu sog. Gemeindeverbandsresten (Zusammenschluss von verbandsangehörigen Gemeinden mit weniger als 2 000 Einwohnern) zusammenzufassen und das Präzisionsziel auf Gemeindeebene bzw. auf Gemeindeverbandsrestebene anzustreben. In Ländern, die sich für die Gemeindeverbands-Option bzw. Gemeindeverbandsrest-Option entscheiden, erfolgt die Hochrechnung zur Einwohnerzahlermittlung für den Gemeindeverband bzw. den Gemeindeverbandsrest. Die Einwohnerzahlen der verbandsangehörigen Gemeinden werden anschließend durch „Herunterbrechen“ der Einwohnerzahl des Gemeindeverbands bzw. den Gemeindeverbandsrests bestimmt.

8. Erhebungsmerkmale

Im Regierungsentwurf des ZensG 2021 wurde der von der EU vorgegebenen Merkmalskatalog übernommen, insbesondere um die Belastung der Befragten möglichst gering zu halten und die Komplexität nicht weiter zu erhöhen.

Im Rahmen der Bundesratsbefassung wurde die Aufnahme neuer Merkmale eingebracht. Dies betrifft insbesondere die Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ):

- Die Aufnahme der Merkmale Energieträger, Leerstandsgründe, Leerstandsdauer sowie Nettokaltmiete wird vom Statistischen Bundesamt befürwortet.

Dabei ist die Frage nach dem Energieträger der Heizung aussagekräftiger als die reine Heizungsart (Block-, Etagen-, Zentral-, Ofenheizung). Hiermit können z. B. auch

Passivhäuser genauer bestimmt werden. Es ist davon auszugehen, dass sowohl Eigentümer als auch Verwalter die entsprechenden Fragen ohne weiteres beantworten können.

Die Merkmale Leerstandsgründe, Leerstandsdauer sowie Nettokaltmiete finden die Zustimmung der Bauministerkonferenz und werden regelmäßig von Forschung und Verwaltung gefordert. Sie sind mit vertretbarem Aufwand zu erheben, da etwa die Hälfte der Auskunftspflichtigen diese Fragen nicht beantworten müssen, da sie bei selbstgenutztem Wohneigentum nicht zutreffen. Auch für andere statistische Arbeiten (wie z.B. für die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung) sind diese Daten sehr nützlich.

- Die Aufnahme des Merkmals energetischer Zustand wird mit Blick auf die Qualität der Rückläufe als schwierig erachtet.

Eigentümer, die die Sanierungsmaßnahme nicht selbst durchgeführt haben, wissen davon ggf. nichts oder können weder das Jahr der Sanierungsmaßnahme noch die Maßnahme selbst belastbar benennen.

Insgesamt ist der energetische Zustand schwer zu operationalisieren und erfordert einen hohen Befragungsaufwand mit zweifelhaftem Erfolg. Eine Annäherung an den energetischen Zustand über die Energiekennwerte im Energieausweis wären zwar denkbar und böten zumindest - mit Einschränkungen - akzeptable Vergleichbarkeit. Angaben aus dem Energieausweis können allerdings nur dort erfragt werden, wo dieser vorliegt, also bei Neubauten, Verkauf in jüngerer Vergangenheit oder Neuvermietung. Es werden also auch hier hohe Antwortausfälle zu erwarten sein.

- Die Aufnahme des Merkmals Bekenntnis zu einer Religion, Glaubensrichtung oder Weltanschauung wird nicht zu verwertbaren und validen Ergebnissen führen.

Die Erfassung der Religion durch eine freiwillige Frage in der Haushaltsstichprobe wird voraussichtlich nicht zu validen Ergebnissen führen. Zwar ist das von Länderseite vorgebrachte Argument korrekt, dass beim Zensus 2021 das Fragebogendesign bei den Religionsfragen gegenüber 2011 möglicherweise verbessert werden könnte, es bleibt bei einer freiwilligen Frage aber die Unkenntnis über das Religionsbekenntnis derjenigen, welche nicht antworten, so dass nicht davon auszugehen ist, dass der Zensus 2021 belastbare Zahlen beispielsweise zur Zahl der Muslime in Deutschland liefern könnte.

Die Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft kann unabhängig von der Erhebung über die Haushaltsstichprobe ausgewertet werden, da diese Ausprägungen in den durch die Meldebehörden zu übermittelnden Daten enthalten sind. Eine zusätzliche Erhebung in der Haushaltsstichprobe ist daher für diesen Personenkreis verzichtbar.

- Die Aufnahme des Merkmals "Tag des Bezugs der Wohnung oder des Beginns der Unterbringung" für die Erhebungen an Adressen mit Sonderbereichen wird aufgrund der geänderten Methodik als obsolet betrachtet.

Um die Einwohnerzahlen verlässlich ermitteln zu können, müssen die Daten aller Bewohner von Wohnheimen und Gemeinschaftsunterkünften erhoben und die zum Stichtag erhobenen Melderegisterdaten entsprechend statistisch korrigiert werden.

Anders als beim Zensus 2011, bei welchem dieses Merkmal für die Wohnungsstatusfestlegung an Sonderanschriften benötigt wurde, ist es für den Zensus 2021 jedoch nicht mehr erforderlich, da das Verfahren der Wohnungsstatusfestlegung an Sonderanschriften zum Zwecke der Vereinheitlichung weitgehend dem Vorgehen der Wohnungsstatusermittlung der Haushaltstichprobe angeglichen worden ist. Die Änderung des Verfahrens wurde von den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder einstimmig beschlossen.

9. Resümee

Der Zensus 2021 ist die konsequente methodische Fortentwicklung des Zensus 2011, der valide Ergebnisse bereitgestellt hat. Das Vorgehen und die Methodik wurden durch die Statistischen Ämter, die Wissenschaft und das Bundesverfassungsgericht bestätigt. Durch Bereitstellung der notwendigen Rahmenbedingungen und Grundlagen (Verabschiedung ZensG 2021, stabiler Betrieb der IT-Infrastruktur, etc.) wird auch der Zensus 2021 valide Ergebnisse liefern.

Ein internationaler Vergleich zeigt allerdings, dass auch eine andere Methodik und ein anderes Verfahren vorstellbar sind, um den künftig steigenden Anforderungen von Politik, Wissenschaft und Wirtschaft gerecht zu werden. Ein solches ausschließlich registerbasiertes Verfahren zur Ermittlung der notwendigen Informationen wäre kostengünstiger und würde die Bevölkerung weiter entlasten. Hierzu sollten die notwendigen Arbeiten fortgeführt werden.



Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung des Zensus im Jahr 2021 (BT-Drucksache 19/8693)

Von Prof. Dr. Ralf Münnich, Universität Trier

1 Vorbemerkungen

Die Stellungnahme bezieht sich auf Forschungsarbeiten zum Zensus 2011 (siehe Münnich, Gabler et al., 2012) sowie zum Zensus 2021 (siehe Burgard, Münnich und Rupp, 2019a und 2019b). Die Forschungsarbeiten zum Zensus 2021 orientieren sich am Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zensus 2011 (BVerfG 2 BvF1/15, 2 BvF2/15.), und insbesondere an den daraus resultierenden statistisch-methodischen Fragen für Gemeinden mit einer Größe von weniger als 10.000 Einwohnern.

Prinzipiell hat sich die statistische Methodik im Zensus 2011 als sehr geeignet herausgestellt. Gleichwohl kann und sollte aus den Ergebnissen und Erfahrungen gelernt werden – dies geht auch explizit aus dem Urteil des BVerfG hervor. Zwei Fragestellungen ergaben sich damit als zentrale Forschungsfragen in Folge des Urteils:

1. Wie kann eine mögliche Ungleichbehandlung von Gemeinden oberhalb und unterhalb der Grenze von 10.000 Einwohnern vermieden werden? Angesichts der sehr heterogenen Gemeindegrößen zwischen den Ländern in Deutschland muss hierbei auch die Qualitätsmessung als Messinstrument in die Antwort einbezogen werden.
2. Wie lassen sich Vollerhebungen von Gemeinden oder Teilen der Bevölkerung zur Gewährleistung der informationellen Selbstbestimmung vermeiden?

Das Ziel der Forschungsarbeiten war es, eine einheitliche Methodik für alle Erhebungsgebiete jedweder Größe vorzuschlagen. Der Forschungsgegenstand und insbesondere die Qualitätsmessung beziehen sich hierbei ausschließlich auf eine präzise Ermittlung der Einwohnerzahl (Ziel 1).

Die Berechnungen in den Forschungsarbeiten basieren auf dem synthetischen Datensatz zur Zensusforschung der Universität Trier.

2 Stichprobenproblematik

2.1 Präzisionsziele

Mit welcher Präzision die Einwohnerzahlen ermittelt werden können, hängt maßgeblich vom Umfang der Stichprobe in der jeweiligen Ausweiseinheit ab. Jede aus



einer Stichprobe gewonnene Größe ist mit einer zufallsbedingten Unsicherheit behaftet, ein Maß für diese Unsicherheit oder Präzision ist der sogenannte Standardfehler. Die Präzision eines aus einer Stichprobe hochgerechneten Ergebnisses kann als Qualitätsmaß sowohl absolut als auch relativ durch den Standardfehler dargestellt werden. Im Allgemeinen werden sehr große Auswahleinheiten durch den relativen und sehr kleine durch den absoluten Standardfehler quantifiziert.

In der (Erhebungs-) Statistik wird zur Beurteilung von aus Stichproben ermittelten Größen meistens der relative Standardfehler als Qualitätsmessinstrument herangezogen. Dieser wird in vielen EU-Verordnungen zur Durchführung von Stichprobenerhebungen verwendet und auch quantifiziert, wie beispielsweise bei den Haushaltsstichproben SILC oder LFS.

Die Ausweiseinheiten sind jedoch in vielen Fällen sehr groß (beispielsweise Regierungsbezirke), so dass meist auch nennenswerte Stichprobenumfänge für diese Ausweiseinheiten resultieren. Interessieren kleinere Ausweiseinheiten, wie in etwa Kreise, so werden quantifizierte Vorgaben relaxiert. Konkret ist das zum Beispiel in der EU-Verordnung zu Haushaltsstichproben umgesetzt (siehe EEA ESSC 2015/277/EN). Allerdings wird in dieser Verordnung keine Methodik für sogenannte Kleinstgemeinden (Gemeinden sehr geringer Größe) berücksichtigt, wie sie für den Zensus 2021 zur Diskussion steht. Bei sehr kleinen Ausweiseinheiten, wie den Kleinstgemeinden, werden in der Statistik oft absolute anstatt relative Standardfehler verwendet.

Aus fachlicher und wissenschaftlicher Perspektive wurde die Formulierung der Präzisionsziele des Zensus 2011 für Gemeinden mit einer Größe von mehr als 10.000 Einwohnern sinnvoll umgesetzt und wird damit für den Zensus 2021 verwendet. Gleichzeitig konnte diese Formulierung nicht ohne Anpassung für die im Zensus 2021 zu berücksichtigenden kleinere Gemeinden übertragen werden. Als Folge dessen müssten in einer hohen Anzahl von Gemeinden Vollerhebungen durchgeführt werden.

Burgard, Münnich und Rupp (2019a) haben ein Qualitätsmessinstrument vorgeschlagen, welches die Formulierung im Zensus 2011 für Gemeinden größer als 10.000 Einwohner unverändert berücksichtigt, und zusätzlich den neuen Anforderungen der Qualitätsmessung bei kleineren Gemeinden genügt. Dabei erfolgt für Gemeindegrößen unterhalb 1.000 Einwohnern eine absolute Darstellung der Präzisionsziele. Mit dieser Formulierung wurde ein gleitender Übergang von Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern erreicht, ohne eine Verschärfung der Präzisionsziele für Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern zu implizieren. Ebenso wurde dem im Urteil des BVerfG erwähnten Konzept eines grundrechtsschonenden Eingriffs Rechnung getragen.



Aus methodischen Gründen ist es unvermeidbar, dass Gemeinden mit weniger als 100 Anschriften einer Vollerhebung statt einer Stichprobe zugeführt werden. Dies würde trotz der angepassten Präzisionsziele eine Vollerhebung für eine Vielzahl kleiner Gemeinden implizieren.

2.2 Umgang mit kleinen Gemeinden

Die Größenstrukturen der Gemeinden variieren in Deutschland erheblich. Große strukturelle Unterschiede sind insbesondere zwischen den Ländern festzustellen. Beispielsweise existieren in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein einige Gemeinden unter 50 Einwohnern. Damit kann das angestrebte Präzisionsziel eines relativen Standardfehlers von unter 0,5%, wie er im Zensus 2011 für Gemeinden oberhalb einer Größe von 10.000 Einwohnern verwendet wird, nicht ohne Anpassung angewendet werden. Entweder würden für derartig kleine Gemeinden Vollerhebungen resultieren, oder man müsste mit erheblichen Qualitätseinbußen im Sinne eines relativen Standardfehlers rechnen.

In Abschnitt 2.1 wurde eine Präzisionszielfunktion eingeführt, die prinzipiell kleine Gemeinden geeignet berücksichtigt, ohne Qualitätseinbußen bei den Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern zu implizieren. Gleichwohl lassen sich damit Vollerhebungen in Gemeinden mit weniger als 100 Anschriften nicht verhindern. Um diesem Umstand gerecht zu werden, eignen sich *geeignete* Zusammenfassungen der sogenannten Kleinstgemeinden. Diese können auf zwei Arten erreicht werden und berücksichtigen unmittelbar die unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen der Länder:

- Zusammenfassung von Gemeinden zu Gemeindeverbänden: hier wird die eigentliche Ermittlung der Einwohnerzahl inklusive Qualitätsmessung auf Verbandsgemeinden durchgeführt.
- Zusammenfassung von Gemeinden mit maximal 2.000 Einwohnern innerhalb von Gemeindeverbänden, sogenannte Gemeindeverbandsreste. Gemeinden oberhalb 2.000 Einwohnern werden separat betrachtet.

Die Grenze von 2.000 Einwohnern hat sich in Modellrechnungen als geeignet erwiesen, da hier die Veränderung der Grenze kaum einen Einfluss auf die Ergebnisse haben.

Somit haben die Länder drei Optionen: die Betrachtung *aller* Gemeinden sowie die beiden zuvor aufgeführten Alternativen. Eine Entscheidung hierüber kann separat in jedem Land erfolgen und sollte sich aus wissenschaftlicher Sicht an der länderspezifischen Gemeindestruktur orientieren.



2.3 Schätzmethodik zur Einwohnerzahlermittlung

Die statistische Methodik zur Ermittlung der Einwohnerzahl für die im Stichprobendesign repräsentierten Erhebungsgebiete basiert wie 2011 auf der Verwendung eines generalisierten Regressionsschätzers (GREG). Es werden die Informationen des Anschriften- und Gebäuderegister, in denen die Anschriften als Stichprobeneinheiten ausgewiesen sind, sowie Melderegister der Meldebehörden verwendet. Dabei dienen die registrierten Personen in den Anschriften als geeignete, hochkorrelierte Information für die Ermittlung der tatsächlichen Einwohnerzahl in den interessierenden Erhebungsgebieten.

Die Einwohnerzahlen der verbandsangehörigen Gemeinden werden anschließend durch *Herunterbrechen* der Einwohnerzahl des Gemeindeverbands beziehungsweise des Gemeindeverbandsrests bestimmt. Das Verfahren wird in Abschnitt 2.4 näher beschrieben.

2.4 Gemeindespezifische Schätzwerte zur Einwohnerzahlermittlung

Für die Länder, die sich gemäß Abschnitt 2.3 für eine der beiden Alternativen entschieden haben, müssen dennoch Einwohnerzahlen für jede Gemeinde ausgewiesen werden, auch wenn keine separate Ausweisung der Präzisionsziele für diese im Allgemeinen sehr kleinen Gemeinden erfolgen muss.

Das sogenannte Herunterbrechen ist wie folgt vorgesehen:

Für den Gemeindeverband bzw. dem Gemeindeverbands-Rest als Ganzes wird die Einwohnerzahl wie für die *großen* Gemeinden in Analogie zum Zensus 2011 ermittelt (GREG-Verfahren).

Dieses Ergebnis wird dann konsistent auf die einzelnen Gemeinden unter Verwendung der Stichprobenergebnisse und der Melderegisterangaben aufgeteilt. Diese Aufteilung besteht aus 2 Teilen:

- Einer direkten Schätzung mittels der zuvor gebildeten Hochrechnungsgewichte.
- Einer indirekten Schätzung durch Herunterbrechen der Einwohnerzahlen des Gemeindeverbandes auf die Gemeinde nach dem proportionalen Anteil der gemeldeten Personen der Gemeinde an der Gesamtzahl der gemeldeten Personen des Gemeindeverbandes.

Aus diesen 2 Teilen wird mittels eines generalisierten Kalibrierungsverfahrens (eine Erweiterung des GREG-Verfahrens) eine gemeindespezifische Schätzung durchgeführt. Dabei wird in Gemeinden, in denen kein Stichprobenumfang existiert, der Registerwert ausgegeben. Mit steigender Zahl der Stichprobeneinheiten pro



Gemeinde wird durch das Verfahren ein dynamischer Übergang zu den direkten Schätzwerten gewährleistet. Dabei gilt: Je höher der Stichprobenanteil einer Gemeinde, umso höher wird der direkte Schätzanteil gewichtet. Derartige Vorgehensweisen sind bei sogenannten Small Area-Verfahren Standard.

3 Weitere Bemerkungen

3.1 Hilfsmerkmale und ihre Bedeutung

Im Rahmen der Urteilsverkündung des BVerfG zum Zensus 2011 wurde thematisiert, dass der Zensus kein festes Konstrukt ist, sondern vielmehr aus den Erfahrungen gelernt werden muss. Für die Ermittlung der Einwohnerzahl spielen insbesondere die Über- beziehungsweise Untererfassungen eine zentrale Rolle.

Informationen hierzu können aber nur aus den sogenannten Hilfsmerkmalen und Paradata zum Zensus gewonnen werden. Eine Löschung dieser Daten impliziert einen sehr hohen Informationsverlust und verhindert damit eine geeignete Post-Analyse des Zensus.

Gerade für die Weiterentwicklung wäre es außerordentlich wichtig, diese Daten einer gesonderten Forschung zur Verfügung zu stellen.

Der Datenschutz ist ganz ohne Zweifel außerordentlich wichtig für die Durchführung eines Zensus. Hintergrund dieser Formulierung ist, dass nicht alle Merkmale der Hilfsmerkmale und Paradata automatisch auch schützenswert sind. So würde etwa ein Straßenthesaurus für viele Erhebungen einen erheblichen Mehrwert bedeuten.

Um gerade für das sehr ambitionierte Ziel der zukünftigen Durchführung eines Registerzensus notwendige Informationen aus dem Zensus 2021 zu erhalten, wäre eine sichere Forschungsumgebung, etwa unter Aufsicht des Datenschutzes für möglicherweise kritische Merkmale, von besonderer Bedeutung. Eine Löschung nach maximal vier Jahren würde diese Forschung möglicherweise verhindern. Einzelne kritische Merkmale können sicher separiert werden.

3.2 Chancen des Zensus 2021

Beim Zensus 2011 hat man sich auf ein Minimalprogramm an Fragen unter Berücksichtigung der Anforderungen der EU geeinigt. Auch wenn dieses damals nachvollziehbar war, hat man Chancen verpasst, wichtige Informationen für die Politik zu gewinnen.



Aus wissenschaftlicher Sicht wäre daher die Aufnahme weiterer Erhebungsmerkmale für Ziel-2 in sinnvoll – sicher in begrenztem Umfang. Die Auswahl sollte sparsam und sinnvoll erfolgen. Ausschlaggebend sein sollte die Frage, ob Surveys, wie der Mikrozensus im Umfang ausreichen, oder flächendeckend präzisere Aussagen benötigt werden.

Literatur:

Münnich, R.; Gabler, S.; Ganninger, M.; Burgard, J.P.; Kolb, J.-P. (2012): Statistik und Wissenschaft. Bd. 21: Stichprobenoptimierung und Schätzung im Zensus 2011. Destatis: Wiesbaden.

Burgard, J.P.; Münnich, R.; Rupp, M. (2019a): Qualitätszielfunktionen für stark variierende Gemeindegrößen im Zensus 2021. AStA: Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv. Paper mit Diskussion. Erscheint demnächst.

Burgard, J.P.; Münnich, R.; Rupp, M. (2019b): Die Entwicklung des Stichprobenkonzeptes für den Zensus 2021. WISTA. DESTATIS. Erscheint demnächst.

