



**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
**19(4)819 A**

**DESTATIS**  
Statistisches Bundesamt

Der Präsident  
Dr. Georg Thiel

Telefon: +49 (0) 611 / 75-2100  
Telefax: +49 (0) 611 / 75-3183  
georg.thiel@destatis.de

Wiesbaden, 28.04.2021

**Stellungnahme von Dr. Georg Thiel, Präsident des Statistischen Bundesamtes, zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Bundestages am 3. Mai 2021 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus und zur Änderung statistikrechtlicher Vorschriften (BT-Drs. 19/27425)**

### **1. Vom registergestützten Zensus 2022 zum Registerzensus**

In Deutschland wurde der Zensus 2011 registergestützt durchgeführt. Auch für den Zensus 2022 wird dieses Modell eingesetzt.

Der registergestützte Zensus macht bereits umfangreichen Gebrauch von Registern, was zu Entlastungen und Kostensenkungen im Vergleich zu einer traditionellen Vollerhebung geführt hat. Genutzt werden insbesondere die Daten der Melderegister, der Grundsteuer und der Kataster. Ergänzend ist der registergestützte Zensus jedoch auf Daten aus umfangreichen Befragungen angewiesen.

In Hinblick auf die Erfüllung der aktuellen Anforderungen hat sich das Modell des registergestützten Zensus bewährt. Seine Methodik ist allgemein anerkannt. Die Vorgehensweise wurde im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. September 2018 grundsätzlich bestätigt.

Der registergestützte Zensus ist aber für die Befragten (10 Millionen Bürgerinnen und Bürger sowie 25 Millionen Immobilieneigentümerinnen und -eigentümer) noch immer mit Aufwand verbunden. Zudem verlangt das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) mit seinem Urteil vom 19. September 2018, dass zur Gewinnung realitätsgerechter Einwohnerzahlen stets der aktuelle Stand der wissenschaftlich anerkannten Methoden angewendet werden muss. Zudem hat das BVerfG betont, dass laufend zu prüfen ist, ob durch eine Weiterentwicklung der verwendeten Methodik die Belastung der Befragten und damit die Intensität des Grundrechtseingriffs reduziert werden kann. Unter diesen Gesichtspunkten hat es der Nutzung von Daten aus Verwaltungsregistern grundsätzlich den Vorzug gegenüber Daten aus Befragungen gegeben.

International hat sich die Nutzung registerbasierter Zensusmodelle in den letzten Jahrzehnten zunehmend zum Standard entwickelt (u. a. in Österreich, Dänemark, Schweden, Finnland, Niederlande, Estland und Spanien). Aktuell nutzen insgesamt 14 Staaten in Europa ein rein registerbasiertes Ver-

fahren ohne Befragungen. Neun Staaten wenden ein kombiniertes Verfahren aus Registern und Befragungen an und nur sechs Staaten setzen weiter auf ein traditionelles Verfahren mit Vollerhebung. Registerbasierte Verfahren sind in Nord- und Mitteleuropa die dominierende Methode, während traditionelle Verfahren vor allem in kleinen Mitgliedstaaten (z. B. in Malta, Zypern und Luxemburg) sowie in Osteuropa angewendet werden.

Der vorliegende Gesetzentwurf ist der erste Schritt zur Einführung eines vollständig registerbasierten Zensus in Deutschland. Er schafft die Voraussetzung für die umfassende Erprobung der Methoden und Verfahren.

## **2. Aktuelle und künftige Anforderungen an die Zensusergebnisse**

Der Zensus ist eine der wichtigsten Aufgaben der amtlichen Statistik. Er wird in Übereinstimmung mit EU-Recht und UN-Empfehlungen durchgeführt. Er ist Grundlage für die Ermittlung der Einwohnerzahlen, die wiederum Basis für viele politische Entscheidungen auf nationaler und europäischer Ebene sind. Beispiele sind der Länderfinanzausgleich, der kommunale Finanzausgleich, die Wahlkreiseinteilung bei Bundestagswahlen oder die Sitzverteilung im Europäischen Parlament. Darüber hinaus sind Zensusergebnisse zum Bildungsstand und zur Arbeitsmarktbeteiligung, zum Gebäude- und Wohnungsbestand sowie zu den Wohnverhältnissen der Bevölkerung eine wichtige Planungsgrundlage für Politik und Verwaltung.

Die Anforderungen der Datennutzerinnen und -nutzer an die Ergebnisse des Zensus haben sich in den letzten Jahren national und international tiefgreifend gewandelt: Sie werden häufiger, aktueller und tiefer regionaler untergliedert benötigt.

Daher wird gerade eine EU-Rahmenverordnung vorbereitet, die insbesondere die jährliche Bereitstellung von Einwohnerzahlen auf Ebene geografischer Gitterzellen ab dem Jahr 2025 vorsieht. Angesichts der Erfahrungen in der Covid19-Pandemie strebt die Europäische Kommission zudem für ausgewählte Ergebnisse auch unterjährig Lieferungen an. Diese Anforderungen lassen sich mit dem aktuellen Zensussystem nicht erfüllen.

## **3. Das Modell des Registerzensus**

Vor dem Hintergrund der genannten künftigen Anforderungen hat das Statistische Bundesamt in Zusammenarbeit mit den statistischen Ämtern der Länder das Modell eines registerbasierten Zensus ohne ergänzende Befragungen entwickelt – den sogenannten Registerzensus.

Der Registerzensus ermöglicht es, die neuen Anforderungen kostengünstig, digital und belastungsarm zu erfüllen. Dafür werden bereits vorhandene Daten in Verwaltung und Statistik genutzt.

Der vorliegende Gesetzentwurf regelt lediglich den Test der Methoden und Verfahren zur Gewinnung der Einwohnerzahlen im Registerzensus. Zusätzlich wird die Weiterentwicklung des statistischen Adressenregisters als Werkzeug zur Geokodierung der jährlichen Einwohnerzahlen geregelt, das damit auch für die Durchführung weiterer Bundesstatistiken zur Verfügung steht. Darüber hinaus sollen die Daten des Zensus 2022 für den Aufbau eines statistischen Einrichtungsregisters genutzt werden, in dem die erforderlichen Angaben zu Gemeinschaftsunterkünften wie Wohnheimen künftig geführt werden.

Schließlich wird mit dem Gesetzentwurf die Voraussetzung geschaffen, zu untersuchen, inwieweit Fernerkundungsdaten zur Ermittlung von Gebäude- und Wohnungsmerkmalen genutzt werden können. Damit wird eine weitere belastungssenkende Datenquelle erschlossen, die zudem den Einsatz innovativer Verfahren der künstlichen Intelligenz ermöglicht.

Durch die Nutzung der Daten aus dem Zensus 2022 und den genannten innovativen Datenquellen können Befragungen für den Registerzensus vermieden und damit Bürgerinnen und Bürger sowie die Verwaltung entlastet werden.

Um die notwendige Zeit für einen umfassenden Test der neuen Methode zu gewinnen, wird zusätzlich die Erstellung ergänzender Bevölkerungsstatistiken durch ein Schätzmodell geregelt. Das Schätzmodell ermöglicht es, die anstehenden Lieferverpflichtungen an die EU in einem zeitlich begrenzten Übergangszeitraum zu bedienen.

#### **4. Die Erprobung der Verfahren zur Ermittlung der Einwohnerzahlen (RegZensErpG)**

Angesichts der besonderen Bedeutung der amtlichen Einwohnerzahlen für politische Entscheidungen bedarf die Einführung neuer Methoden einer umfassenden Erprobung, worauf auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 19. September 2018 hingewiesen hat.

Im Registerzensus sollen die Einwohnerzahlen auf Basis der Angaben im Melderegister gewonnen werden. Um Über- und Untererfassungen in den Melderegistern zu bereinigen, erfolgen Abgleiche mit administrativen Lebenszeichen aus anderen Verwaltungsdaten. Im Rahmen des sogenannten Lebenszeichenansatzes wird dabei lediglich geprüft, ob für Personen ein Verwaltungskontakt dokumentiert ist (ja vs. nein). Die Übermittlung weiterer Angaben aus diesen Verwaltungsdatenquellen ist nicht erforderlich. Datensätze, die Anhaltspunkte für Fehlerfassungen aufweisen, werden im Rahmen einer Klärung von Unstimmigkeiten überprüft.

Der Gesetzentwurf regelt die Durchführung weiterer Methodentests. Unter anderem ist ein Test der Verfahren zur Registerverknüpfung über personenbezogene Merkmale vorgesehen.

Für die Durchführung der Tests werden, soweit möglich, Daten genutzt, die aus dem Zensus 2022 bereits vorliegen. So können Befragungen der Bevölkerung und zusätzliche Datenübermittlungen vermieden werden. Der Zensus 2022 dient zugleich dem Vergleich und der Bewertung der Testergebnisse.

#### **5. Sicherstellung von Datenschutz und Informationssicherheit**

Die Verarbeitung und Speicherung der für den Registerzensus übermittelten Daten wird im geschützten Bereich der amtlichen Statistik erfolgen. Das Statistikgeheimnis stellt sicher, dass die für statistische Zwecke übermittelten Daten nicht für Verwaltungszwecke genutzt werden. Es gilt das Rückspielverbot. Auch innerhalb des geschützten Bereichs der amtlichen Statistik genießen Datenschutz und Informationssicherheit höchste Priorität. Die Verarbeitung der Daten erfolgt unter den bereits im Zensus 2022 angewendeten strengen Vorgaben der Informationssicherheit. Wie schon der Zensus 2022 soll auch der Registerzensus nach den Standards des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) zertifiziert werden.

Im vorliegenden Gesetzentwurf wurden lediglich diejenigen Merkmale aufgenommen, die für den Verwendungszweck zwingend erforderlich sind. Durch umfangreiche technische und organisatorische Maßnahmen wird zudem ein Missbrauch der Daten wirksam verhindert. So stellt ein detailliertes restriktives Rechte- und Rollenkonzept sicher, dass nur berechtigte Personen Zugriff auf die Daten erhalten. Alle Datenzugriffe werden protokolliert.

Für die korrekte Zuordnung der Datensätze werden wenige sensible personenbezogene Merkmale benötigt. Diese werden gesondert gesichert, von Auswertungsmerkmalen getrennt und verschlüsselt. Sensible personenbezogene Merkmale werden nach Abschluss der Aufbereitung gelöscht.

Auch die Daten im Auswertungsbereich werden nach fachlichen Themenfeldern getrennt gespeichert und liegen ausschließlich pseudonymisiert und/oder aggregiert vor. Der Rückschluss auf einzelne Personen ist dort nicht mehr möglich.

#### **6. Beteiligung aller Akteure im Projekt**

Die Methodenentwicklung und der Test des Registerzensus werden vom Statistischen Bundesamt in enger Zusammenarbeit mit den statistischen Ämtern der Länder durchgeführt.

Die Einbindung der Kommunen und der kommunalen Spitzenverbände wird sichergestellt.

Von Beginn an erfolgt eine projektbegleitende Beteiligung von Datenschutz und IT-Sicherheit.

Die Expertise der Wissenschaft wird bei wichtigen fachlichen und methodischen Themen eingeholt und berücksichtigt.

#### **7. IT-Entwicklung**

Die Softwareentwicklung und die Bereitstellung der IT-Infrastruktur wird zentral vom Statistischen Bundesamt und dem Informationstechnikzentrum Bund sichergestellt. Eine zentrale Entwicklung ist angesichts der hohen Komplexität der Anforderungen notwendig. Zudem ist für wesentliche Schritte der Aufbereitung der Daten, z. B. der Bereinigung von Dubletten und der korrekten Zuordnung von Datensätzen, eine zentrale Datenhaltung erforderlich.

#### **7. Ausblick**

Der vorliegende Gesetzentwurf bezieht sich auf die Erprobung des Registerzensus zur Ermittlung der Einwohnerzahlen. Für die Durchführung sowie die Erprobung der Verfahren in anderen Bereichen des Registerzensus wie dem Arbeitsmarktmodul sind weitere gesetzliche Regelungen notwendig.

Zur vollständigen Umsetzung des Registerzensus ist zudem die Schaffung weiterer Register erforderlich. Insbesondere ist das Gebäude- und Wohnungsregister hervorzuheben. Als Verwaltungsregister könnte es die Daten für den Registerzensus bereitstellen und auch als Basisregister im Immobilienbereich für digitalisierte Verwaltungsleistungen dienen.

Alles in allem ist der Registerzensus wichtiger Baustein einer digitalen Verwaltung. Die amtliche Statistik kann damit zur Modernisierung der Registerlandschaft in Deutschland entscheidend beitragen.