

**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
**19(4)819 C**



**Rheinland-Pfalz**  
STATISTISCHES LANDESAMT

DER PRÄSIDENT  
Mainzer Straße 14 -16  
56130 Bad Ems  
Telefon 02603 71-2000  
Telefax 02603 71-192000  
praesident@statistik.rlp.de  
www.statistik.rlp.de

30. April 2021

Stellungnahme des Präsidenten des  
Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz  
zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat  
des Deutschen Bundestages am 3. Mai 2021

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung  
„Entwurf eines Gesetzes zur Erprobung von Verfahren  
eines Registerzensus und zur Änderung statistikrechtlicher Vorschriften“  
BT-Drucksache 19/27425

und zum Antrag der FDP  
„Smart Germany – Register modernisieren  
und öffentliches Datenmanagement einführen“  
BT-Drucksache 19/14053



## 1. Einleitung

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG 65, 1 (55), Urteil vom 19. September 2018 - 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15 - Rn. 235 f.) ist der Gesetzgeber angesichts der Beachtung des informationellen Selbstbestimmungsrechts aufgefordert, vor der Erhebung insbesondere von Bevölkerungszahlen sich über den Stand der aktuellen Methodendiskussion auseinanderzusetzen. Hierdurch soll gewährleistet werden, dass die Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit genügen.

Der vorliegende Gesetzentwurf bezweckt insoweit:

1. die Verbesserung der bevölkerungsstatistischen Informationsbasis durch die erweiterte Nutzung von Melderegisterdaten unter anderem für kleinräumige und georeferenzierte Auswertungen (Artikel 1),
2. die Erprobung von Verfahren eines reinen Registerzensus, bei dem die Daten künftiger Zählungen ausschließlich aus vorhandenen Verwaltungsdatenbeständen gewonnen werden (Artikel 1 und 4),
3. die Erweiterung einer auf der Grundlage von § 13 des Bundesstatistikgesetzes (BStatG) bestehenden Befugnis des Statistischen Bundesamtes zur Aktualisierung des Anschriftenregisters und zur Nutzung desselben durch die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (Artikel 2),
4. die Verbesserung der Qualität von Ergebnissen der laufenden Wanderungsstatistik durch Erweiterung von Berichtspflichten um qualitätssichernde Merkmale sowie die Ausweitung der Nutzungsmöglichkeiten dieser Statistik für oberste Bundes- und Landesbehörden durch Einräumung zusätzlicher Optionen für die Ergebnisübermittlung (Artikel 3).

Der Kern der vorgesehenen Regelungen ist die beabsichtigte Erprobung von Verfahren, zur Weiterentwicklung der erstmals im Jahr 2011 erfolgreich umgesetzten registerbasierten Zensusmethodik zu einer rein registerbasierten Ermittlung von Bevölkerungszahlen, die damit künftig einen reinen Registerzensus ermöglichen

sollen. Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die hierfür vorgesehenen Regelungen.

## 2. Registerzensus

Die für einen künftigen Registerzensus inhaltlich festzulegende und auf ihre Eignung zu überprüfende Methodik stellt darauf ab, realitätsgerechte amtliche Einwohnerzahlen von Bund, Ländern und Gemeinden sowie weitere zensustypische Strukturdaten belastungsarm und kostengünstig zu gewinnen. Die hierfür erforderlichen Basisdaten sollen möglichst vollständig aus vorhandenen Verwaltungsregistern ermittelt werden. Thematisch zu bedienen sind die Bereiche Demografie, Gebäude, Wohnungen, Haushalte und Familien sowie beispielsweise auch die Wohnsituation, die Arbeitsmarktbeteiligung und der Bildungsstand der Bevölkerung.

Grundlage der Arbeit in diesen Fachgremien ist zudem der Beschluss der Bundeskanzlerin und der Regierungschefs der Länder vom 5. Dezember 2019 zu „Leitlinien für eine Modernisierung der Registerlandschaft“. Ziffer 3 des Beschlusses lautet wie folgt:

*„Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder sind sich darüber einig, dass durch eine Registermodernisierung die Grundlagen für einen registerbasierten Zensus ab 2024 geschaffen werden. Da insbesondere die Angaben zum Gebäude- und Wohnungsbestand sowie zu Bildungsabschlüssen bislang nicht in Registern vorliegen, sind Möglichkeiten für den Aufbau neuer Register zu prüfen.“*

Die Regierungschefs von Bund und Ländern haben mit diesem Votum den Statistischen Ämtern den Auftrag erteilt, die Voraussetzungen für einen Registerzensus ab dem Jahr 2024 auf der Grundlage bestehender, ggf. zu ertüchtigender sowie neu aufzubauender Verwaltungsregister zu schaffen. Der zu entwickelnde „reine Registerzensus“ muss dabei den fachlich-methodischen Anforderungen – insbesondere an die Qualität sowohl der Einwohnerzahlen als auch der aus diesem System zu gewinnenden Strukturergebnisse – Rechnung tragen.



Zur Umsetzung des Beschlusses vom 5. Dezember 2019 beabsichtigte das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) bis in den Herbst 2020 die Verabschiedung eines Gesetzes zur Vorbereitung eines Registerzensus und zur Änderung statistischer Vorschriften (Registerzensusvorbereitungsgesetz). Dieser Gesetzentwurf sah den Aufbau und die dauerhafte Pflege sowohl eines bevölkerungsstatistischen Datenbestands als auch eines bildungsstatistischen Datenbestands vor. Mit dem Gesetzesentwurf war beabsichtigt, sowohl die Methodenentwicklung und -evaluation als auch die Vorbereitung eines Registerzensus zu regeln. Zeitgleich wurde vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) ein Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Bildungsregisters und zur Änderung statistischer Vorschriften in die Fachgremien von Bund und Ländern gegeben. Weiterhin kursierte ein Referentenentwurf des BMI für ein Gesetz zur Einführung eines Gebäude- und Wohnungsregisters (GWR-Gesetz) in der Ressortabstimmung auf Bundesebene.

In der Gesamtschau wurde und wird von der Bundesregierung demnach beabsichtigt, die Datengrundlage für einen zukünftigen Registerzensus im Zuge mehrerer spezialgesetzlicher Regelungen zu schaffen.

### **3. Methodenerprobung**

Mit dem vorliegenden Entwurf eines Gesetzes zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus sollen die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder nun – unabhängig von der in Zensus abzubildenden Themenvielfalt – speziell mit der Erprobung von Verfahren zur rein registergestützten Ermittlung realitätsgerechter amtlicher Einwohnerzahlen sowie demografischer Strukturdaten betraut werden. Der Gesetzentwurf entspricht damit der mehrfach in den statistischen Fachgremien eingebrachten Forderungen der statistischen Landesämter nach Erprobung des modifizierten Zensusverfahrens. Auch im Vorfeld der Einführung des erstmals registergestützt durchgeführten Zensus 2011 war der seinerzeit beabsichtigte Paradigmenwechsel, der eine Abkehr von der bis dahin praktizierten Vollerhebung vorsah, im Zuge eines umfassenden Zensustests überprüft worden.



Im Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zensus 2011 (s. BVerfGE 150, 1 ff. – Rn. 289 ff) wird hinsichtlich des erfolgten Methodenwechsels von einer traditionellen Volkszählung zu einem registergestützten Zensus unmissverständlich klargestellt, dass der in den Jahren 2001 bis 2003 erfolgte Zensustest, aus dem die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder Empfehlungen für die Durchführung eines sich anschließenden registergestützten Zensus ableiteten, maßgebliche Voraussetzung für die Verfassungsmäßigkeit des Zensus 2011 und der zugrunde gelegten Prognosen des Gesetzgebers war.

Als Bemessungsgröße in zahlreichen Rechtsvorschriften kommen den im Zuge eines Zensus zu ermittelnden Einwohnerzahlen von Bund, Ländern und Gemeinden eine besondere Bedeutung zu. Auch die resultierenden demografischen Strukturdaten eines Zensus sind für vielzählige politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Planungs- und Entscheidungsprozesse von besonderer Relevanz. Daher ist es unerlässlich, dass die Verfahren, die eine künftige rein registerbasierte Ermittlung von Ergebnissen zu Bevölkerungszahlen und -strukturen ermöglichen sollen, umfassend getestet und in geeigneter Weise evaluiert werden.

Mit dem Registermodernisierungsgesetz, das am 6. April 2021 verkündet wurde, hat der Bundesgesetzgeber wichtige Voraussetzungen für die fachliche Ertüchtigung der in dezentraler Verantwortung geführten Melderegister geschaffen. Die Korrektheit der Meldedatenbestände soll durch eine Vernetzung verschiedener Verwaltungsregister erreicht werden. Zwischen diesen unterschiedlichen Verwaltungsregistern soll ein registerübergreifendes Identitätsmanagement auf der Grundlage des sogenannten „Lebenszeichenansatzes“ etabliert werden.

Insbesondere die Bestandsdaten in den föderal-dezentral geführten Melderegistern sind auch weiterhin die entscheidende Datenbasis für den von Bund und Ländern gemeinsam angestrebten Registerzensus. Das Registerzensuserprobungsgesetz setzt demnach folgerichtig auf dem Registermodernisierungsgesetz auf und ermöglicht eine grundsätzliche Überprüfung, ob auf der Grundlage der in diesem Gesetz angelegten Vorschriften eine hinreichend verlässliche Datenbasis für eine rein registerbasierte Bevölkerungszahlenermittlung geschaffen werden kann.



#### 4. Bewertung

Zu dem vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung hat der Bundesrat in seiner 1002. Sitzung am 26. März 2021 eine umfassende Stellungnahme (BR-Drs. 140/21 – Beschluss) abgegeben, zu der die Bundesregierung eine Gegenäußerung vorgebracht hat. Nach dieser stimmt die Bundesregierung den seitens der Länderkammer formulierten Änderungsanträgen weit überwiegend uneingeschränkt bzw. mit geringfügigen Einschränkungen zu. Das gilt unter anderem hinsichtlich der Verankerung der gemeinsamen Verantwortung von Bund und Ländern für die Erprobung des Registerzensus, der Einbeziehung der statistischen Ämter der Länder bei der Evaluation der Ergebnisse dieser Erprobung, der Berücksichtigung der Erfahrungen der Länder bei der Entwicklung der im statistischen Verbund erforderlichen IT-Fachverfahren und der Etablierung von Vor-Ort-Befragungen zur Klärung von Unstimmigkeiten.

Allerdings wurden wichtige Änderungsvorschläge nicht in dem aus fachlicher Sicht notwendigen Umfang übernommen. Um eine erfolgreiche Erprobung des Registerzensus zu gewährleisten, sind aus Sicht der statistischen Ämter der Länder noch Anpassungen notwendig, um ein funktionales Gesamtsystem zur Erprobung des Registerzensus zu entwickeln. Nur bei sachgerechter Erprobung der Verfahren kann eine verfassungsrechtliche tragfähige Grundlage für einen künftigen Registerzensus geschaffen werden. Ungeachtet des weitreichend erzielten Konsenses ergibt sich aus Sicht der statistischen Ämter der Länder als Grundlage für die erfolgreiche Erprobung des Registerzensus noch in den folgenden Punkten Änderungsbedarf:

- Die Bundesregierung strebt auch weiterhin an, das Statistische Bundesamt und das Informationstechnikzentrum Bund alleinverantwortlich mit der Entwicklung und dem Betrieb der für die Erhebung, Aufbereitung und Datenhaltung notwendigen IT-Infrastruktur zu betrauen. Insbesondere hinsichtlich der Entwicklung und des Betriebs der benötigten technischen Anwendungen und der Infrastruktur für die Entgegennahme der nach § 4 Absatz 1 des Gesetzentwurfes jährlich ab dem 31.12.2023 zu übermittelnden Meldedaten sowie der nach § 8a - neu zu entwickelnden Fachverfahren für die Vor-Ort-Klärungen kann dem nicht zugestimmt werden. Diese Aufgaben entfallen in den originären Zuständigkeitsbereich der



statistischen Ämter der Länder. Sowohl über die Entwicklung als auch den Betrieb der für die vorgenannten Aufgaben zu entwickelnden und zu betreibenden IT-Fachverfahren sollte in den im Statistischen Verbund hierzu eingerichteten und bewährten Fach- und Vergabegremien entschieden werden. Demnach wäre der nach der o. a. Gegenäußerung der Bundesregierung (BR-Drs.19/28168) vorgesehene § 2 Absatz 2 Satz 4 wie folgt zu fassen:

*„Die Verantwortlichkeit der statistischen Ämter der Länder für die zur Erfüllung der Aufgaben nach § 4 Abs. 1, § 8a und § 9 notwendigen IT-Infrastruktur bleibt davon unberührt.“*

- Die von der Bundesregierung zugestandene Aufnahme eines neuen Paragraphen zur Klärung von Unstimmigkeiten (§ 8a - neu) wird begrüßt. Die Begrenzung der Stichprobe auf insgesamt 100.000 Personen ist allerdings nicht zielführend und erscheint willkürlich gesetzt. Aus den Ausführungen der Bundesregierung hierzu ergibt sich keine statistisch-fachliche Begründung für das gesetzte Limit. Sie wird hierdurch angreifbar. Die vorgesehene Begrenzung des Befragungsumfanges lässt sich – wie auch die von der Bundesregierung beabsichtigte Vermeidung einer Befragung von Personen, die bereits im anstehenden Zensus 2022 befragt werden – nicht mit einer Entlastung der Auskunftspflichtigen begründen, weil die Klärung von Unstimmigkeiten in der so begrenzten Form u. U. nicht geeignet ist, den Zweck der Erprobung des Registerzensus zu erfüllen. Entscheidend ist, dass es sich bei der Vor-Ort-Klärung um eine einmalige Befragung handelt, die ein qualifiziertes Urteil über die Eignung der Methode „Registerzensus“ erbringen muss. Über die erforderliche Stichprobengröße bei dieser Primärstatistik kann de facto erst im Zuge des Zensustests nach Eingang und Abgleich der Registerbasisdaten entschieden werden. Insofern wird seitens der statistischen Ämter auch nicht angestrebt, das vom Bundesgesetzgeber festgelegte Limit ohne Zwang vollständig auszuschöpfen. Dies vorausgesetzt wird angeregt, die Ausgestaltung des § 8a - neu im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu überdenken.
- Die von der Bundesregierung in der Gegenäußerung anerkannte Rolle der statistischen Ämter der Länder bei der Durchführung der Evaluation wird – wie auch die übrigen Zugeständnisse zu den Forderungen der Länderkammer – ausdrücklich



begrüßt, ist allerdings in der vorgeschlagenen Fassung eines neuen § 8 Absatz 4 ebenfalls nicht hinreichend berücksichtigt. Damit die Länder auch Zugang zu den für die Qualitätsbeurteilung erforderlichen Daten, einschließlich der Befunde aus der Befragung zur Klärung von Unstimmigkeiten erhalten, ist die von der Bundesregierung vorgeschlagene Regelung wie folgt zu fassen:

*„(4) Nach Abschluss aller einmaligen und jährlichen Aufbereitungsschritte erhalten die statistischen Ämter der Länder auf Anforderung für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich zur Evaluation der entwickelten Methoden eine Kopie der Daten nach § 8, hinsichtlich der Daten gemäß Abs. 2 auch unter Berücksichtigung der Ergebnisse nach § 8a, ohne die Hilfsmerkmale.“*

Weiterhin ist der vom Bundesrat in § 9a Abs. 1 geforderte Zugriff auch während der Erprobung von Verfahren des Registerzensus für die statistischen Ämter der Länder unabdingbar. Dies hat zum Ziel, die angestrebte Zensusmethodik und die Auswirkungen auf die Qualität insbesondere von Ergebnissen auf regionaler Ebene analysieren und beurteilen zu können. Dementsprechend sollte § 8 – neben der von der Bundesregierung bereits zugestandenen Erweiterung– auf der Grundlage des Bundesratsbeschlusses um den folgenden Absatz 5 - neu ergänzt werden:

*„(5) Während und nach Abschluss der jeweiligen einmaligen Aufbereitungsschritte nach diesem Gesetz, dürfen die statistischen Ämter der Länder zur Erprobung sowie Evaluation der entwickelten Methoden für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich auf die zugehörigen Datenbestände zugreifen, inklusive der Hilfsmerkmale und abgeleiteter Merkmale.“*

## 5. Ausblick

Sofern diese wenigen, aber zentralen vorgenannten Änderungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren umgesetzt werden, besteht Zuversicht, dass die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder gemeinsam und erfolgreich das im gemeinsamen Interesse von Bund und Ländern liegende Vorhaben der Erprobung von Verfahren eines Registerzensus umsetzen können. Zensusergebnisse sind, so der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „eine



*wichtige Grundlage für wirtschaftliche, gesellschaftliche und sonstige politische Entscheidungen. Zudem sind die Zensusdaten auch in finanzieller Hinsicht von enormer Bedeutung, da durch den Zensus die amtlichen Einwohnerzahlen ermittelt werden. Daher ist sicherzustellen, dass realitätsgerechte Einwohnerzahlen sowie weitere soziodemographische und -ökonomische Merkmale auf Ebene von Bund, Ländern und Kommunen in mindestens derselben Qualität wie durch den registergestützten Zensus und vorher die Volkszählung erhoben werden.“* Dessen sowie der Tatsache, dass dieses Vorhaben nur gemeinschaftlich in konstruktivem Miteinander umgesetzt werden kann, sind sich die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder bewusst.

Es bleibt zu hoffen, dass deshalb kurzfristig ergänzende gesetzliche Regelungen zur registerbasierten Erprobung von Verfahren zur Ermittlung zensustypischer Strukturdaten insbesondere zur Erwerbsbeteiligung und zum Bildungsstand der Bevölkerung sowie zur Gewinnung von Gebäude- und Wohnungsdaten geschaffen werden. Ein leistungsfähiger Registerzensus ist auf diese noch ausstehenden Ergänzungen angewiesen.