



Wortprotokoll der 136. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat
Berlin, den 3. Mai 2021, 10:00 Uhr
10557 Berlin
Konrad-Adenauer-Str. 1
Paul-Löbe-Haus, Raum 4 900

Vorsitz: Andrea Lindholz, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt

Seite 6

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Erprobung von
Verfahren eines Registerzensus und zur Änderung
statistikrechtlicher Vorschriften**

BT-Drucksache 19/27425

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

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

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Petra Nicolaisen [CDU/CSU]
Abg. Thomas Hitschler [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]

b) Antrag der Abgeordneten Manuel Höferlin, Stephan
Thomae, Grigorios Aggelidis, weiterer
Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss Digitale Agenda



**Smart Germany - Register modernisieren und
öffentliches Datenmanagement einführen**

BT-Drucksache 19/14053

Berichtersteller/in:

Abg. Petra Nicolaisen [CDU/CSU]

Abg. Thomas Hitschler [SPD]

Abg. Dr. Christian Wirth [AfD]

Abg. Manuel Höferlin [FDP]

Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]

Abg. Dr. Konstantin von Notz [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Teilnehmerliste	4
II. Sachverständigenliste	6
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	7
IV. Anlagen	

Anlage A

Stellungnahmen der Sachverständigen

Dr. Georg Thiel, Präsident - Statistisches Bundesamt, Wiesbaden	19(4)819 A	22
Prof. Ulrich Kelber, Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Bonn	19(4)819 B	27
Marcel Hüter, Präsident – Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Bad Ems	19(4)819 C	33
Ass. Jur. Kirsten Bock	19(4)819 D	42

Anlage B

Unaufgeforderte Stellungnahmen

BfDI, Bonn	19(4)783	59
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände	19(4)786	64
Ergänzende Stellungnahme BfDI, Bonn	19(4)835	68



Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Lindholz, Andrea Müller, Axel Nicolaisen, Petra	
SPD	Hitschler, Thomas	
AfD	Wirth, Dr. Christian	
FDP	Höferlin, Manuel	
DIE LINKE.	Pau, Petra	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Dr. Mihalic, Irene	
fraktionslos		



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 3. Mai 2021, 10.00 Uhr
„Registerzensus“

Ass. Jur. Kirsten Bock

Marcel Hürter

Präsident - Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Bad Ems

Prof. Ulrich Kelber

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Bonn

Manuela Lenk

Vizedirektorin - Eidgenössisches Department des Innern, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel

Sebastian Schöne

Sächsischer Städte- und Gemeindetag, Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

Dr. Georg Thiel

Präsident - Statistisches Bundesamt, Wiesbaden



Tagesordnungspunkt

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus und zur Änderung statistikrechtlicher Vorschriften

BT-Drucksache 19/27425

b) Antrag der Abgeordneten Manuel Höferlin, Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Smart Germany - Register modernisieren und öffentliches Datenmanagement einführen

BT-Drucksache 19/14053

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich eröffne die heutige 136. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat zu einer öffentlichen Anhörung zum Registerzensusgesetz. Das Ganze wird live im Parlamentsfernsehen übertragen und zum Schluss auch wieder über die Mediathek des Deutschen Bundestages für die Öffentlichkeit zum Abruf bereitgestellt. Wir haben einige Stellungnahmen bekommen, für die ich mich ganz herzlich bedanken möchte. Ich darf mich auch generell ganz herzlich dafür bedanken, dass Sie mit Ihrer Expertise den Kolleginnen und Kollegen und den Fraktionen zur Verfügung stehen. Von unserer Anhörung wird wie üblich ein Wortprotokoll angefertigt, das Ihnen auch zur Durchsicht übersandt wird. In dem Schreiben, das Sie erhalten, ist auch aufgeführt, was Sie tun müssen, falls Sie Ihre Äußerungen noch korrigieren möchten. Das Wortprotokoll wird dann zusammen mit Ihren Stellungnahmen als Gesamtdrucksache für jeden einsehbar zur Verfügung gestellt. Bei den Statements zur Einleitung werde ich Sie in alphabetischer Reihenfolge aufrufen und darf Sie bitten, sich an einem ungefähr fünfminütigen Zeitfenster zu orientieren und selbst auch die Uhr etwas mit im Blick zu behalten. Nach den Eingangsstatements machen wir dann die Fragerunden der Fraktionen. Da gilt für die erste Runde, dass jeder Fragesteller zwei Fragen an einen Sachverständigen, eine gleiche Frage an zwei Sachverständige oder an zwei Sachverständige jeweils eine unterschiedliche Frage richten kann. Wir sammeln die Fragen und Sie erhalten hinterher die Möglichkeit, in einer Antwortrunde auf alle einzugehen. Ob wir eine zweite Fragerunde

schaffen, sehen wir dann mit Blick auf die Uhr. Wir beginnen mit Frau Bock, sofern sie inzwischen zugeschaltet ist? Noch nicht. Dann beginnen wir mit Herrn Hürter, bitte.

SV Marcel Hürter (Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Bad-Ems): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus soll meines Erachtens einen Beitrag leisten zum einen zur Verwaltungsvereinfachung und Verwaltungsmodernisierung und zum anderen die Bürgerinnen und Bürger entlasten und auch der Entlastung der Haushalte dienen. Vor allem soll mit dem Entwurf die Möglichkeit einer umfassenden registerbasierten Ermittlung von Einwohnerzahlen erprobt werden. Dies begrüße ich sehr. Es würde in der Tat die Amtsstatistik mit einem weiteren Digitalisierungsschub versehen und so die Rolle der Statistischen Ämter zum einen des Bundes und zum anderen der Länder als Informationsdienstleister stärken. Der zurückliegende Zensus in 2011 und der bevorstehende Zensus in 2022 fanden beziehungsweise finden registergestützt statt. Das ist bereits im Vergleich zur traditionellen Vollerhebung ein wichtiger Schritt. Er hat nach meinem Empfinden vor allem Bürgerinnen und Bürger entlastet und zum anderen die Kosten deutlich verringert. Nun gilt es für die Zukunft den geplanten Methodenwechsel hin zu einem reinen Registerzensus durch einen umfassenden Test zu prüfen. Registerdaten sind aus unserer Sicht eine wichtige Grundlage für wirtschaftliche und gesellschaftliche Entscheidungen und für die amtlichen Einwohnerzahlen, die von der Statistik erfasst werden. Es werden wichtige Entscheidungen bemessen, wie zum Beispiel die Finanzzuweisungen, zum Beispiel der Zuschnitt von Wahlkreisen oder auch die Stimmenanteile der Bundesländer im Bundesrat. Wenn man sich diese Tragweite vor Augen führt, ist klar, dass die Qualität hier besondere Bedeutung hat und insofern gilt es, aus statistikmethodischer Sicht aber auch verfassungsrechtlichen und politischen Gründen hier einen guten Test vorzunehmen, der dann zu belastbaren Ergebnissen im eigentlichen Registerzensus führt. Der Bundesrat hat eine Stellungnahme abgegeben und diese war sehr umfassend. Hierbei wurde die herausgehobene



Bedeutung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern betont, meines Erachtens auch vollkommen zu Recht, denn wir haben in der Amtsstatistik eine gute und bewährte Zusammenarbeit und gerade mit Blick auf diese Zusammenarbeit wurden Änderungsbedarfe von den Ländern reklamiert. Diese Änderungsvorschläge wurden erfreulicherweise von der Bundesregierung in der Gegenäußerung überwiegend aufgegriffen und so ergeben sich meines Erachtens nur noch in wenigen, aber dennoch zentralen Punkten einige Nachbesserungsbedarfe.

Zum Ersten hat der Bundesrat festgehalten, dass eine zentrale IT-Entwicklung und ein zentraler IT-Betrieb höhere Risiken bergen. Insbesondere zeigen die bisherigen Erfahrungen bei der Vorbereitung des aktuellen Zensus, dass sich dieser Ansatz nicht bewährt hat. Deshalb soll dieser im vorliegenden Fall nicht weiter verfolgt werden – so die Äußerung des Bundesrates. Auch wenn ich persönlich hoffe, dass das Statistische Bundesamt beim anstehenden Zensus die Probleme noch in den Griff bekommt, so plädiere auch ich dafür, in der Zukunft, also auch beim Registerzensus, an der bewährten Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern festzuhalten.

Der zweite Punkt ist, dass die Begrenzung der Erhebungsumfänge, die von der Bundesregierung zur Klärung von Unstimmigkeiten vorgesehen wurde, aus meiner Sicht nicht hinreichend begründet ist. Entscheidend ist, dass diese Kontrollerhebung ausreichen muss, um auch qualitativ hochwertige Ergebnisse bei der Machbarkeit zu erzielen. Wenn dies beispielsweise wegen einer zu knapp bemessenen Stichprobe nicht gelingt, wäre das sehr bedauerlich, das Ziel einer Erprobung würde verfehlt und die Etablierung des Registerzensus insgesamt gefährdet.

Zum Dritten: Für den Projekterfolg ist es entscheidend, dass die Statistischen Ämter der Länder im Zuge der Evaluierung auch projektbegleitend Zugang zu den Daten erhalten, sodass eine umfassende Beurteilung der Ergebnisse möglich ist. Dies gilt insbesondere für die kleinräumigeren Aspekte.

Ich darf auch noch ansprechen, dass der Gesetzentwurf aus unserer Sicht ein wichtiger

Baustein zur Digitalisierung unseres Landes ist. Dennoch muss man sich vor Augen führen, dass Weitere nötig sind. Insbesondere benötigen wir Regelungen zur Schaffung weiterer Register und dringend auch zur Verbesserung der bestehenden Register. Nur dann kann Registerzensus insgesamt erfolgreich sein. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Hürter vielen Dank. Herr Professor Kelber, bitte.

SV **Prof. Ulrich Kelber** (BfDI, Bonn): Vielen Dank Frau Vorsitzende. Meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordneten, ich darf mich für die Einladung bedanken und damit für die Gelegenheit, hier auch noch einmal zum vorliegenden Gesetzentwurf mich äußern zu können. Mit dem Gesetzentwurf werden Maßnahmen legitimiert, mit denen die Durchführung künftiger Zensuserhebungen auf der ausschließlichen Basis bestehender Register, also ohne zusätzliche Befragung der Bevölkerung, erprobt werden. Unter dem Blickwinkel von Datenminimierung und Entlastung des Einzelnen von unmittelbaren Befragungen ist die Vorbereitung eines auf Dauer angelegten Registerzensus aus meiner Sicht eindeutig zu begrüßen. Dieser grundlegende Methodenwechsel beim Zensus soll bereits im Anschluss an den im kommenden Jahr noch nach bisherigen Verfahren durchgeführten Zensus greifen.

Die Entscheidung des Gesetzgebers, vor dem Hintergrund fehlender Erfahrung mit dieser Erhebungsmethode zunächst in einer Erprobungsphase die benötigten Register zu ertüchtigen und die Verfahren zu testen, findet meine ausdrückliche Zustimmung. Eine Optimierung der Abläufe im Sinne auch einer Beschränkung auf das tatsächlich Benötigte dient, insbesondere mit Blick auf den Umfang der Erhebungsmerkmale, letztendlich dem Datenschutz.

Der eingangs aufgezeigte Vorteil eines Registerzensus, der Verzicht auf eine unmittelbare Befragung der Bevölkerung, trägt gleichzeitig aber auch einen datenschutzrechtlich gravierenden Nachteil in sich, wenn die sozusagen nur noch im Hintergrund ablaufenden Datenverarbeitungen nicht hinreichend transparent werden. Die Sicherstellung dieser verfassungsrechtlich gebotenen



Offenlegung der Verfahren und Maßnahmen in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten obliegt solchen gesetzlichen Regelungen, wie sie hier zur Beratung vorliegen. In dieser Hinsicht sehe ich in dem vorliegenden Gesetzentwurf noch Nachbesserungsbedarf. Der Titel des Gesetzes „zur Erprobung“ suggeriert eine zeitlich befristete Laufzeit, die in den Regelungen allerdings keine Konkretisierung erfährt. Es genügt aus meiner Sicht nicht, wenn in der Gesetzesbegründung stellenweise anklingt, dass es sich hier um ein vorübergehendes Verfahren für einen Zitat: „zeitlich begrenzten Übergangszeitraum“ handelt. Der Grundsatz der Normenklarheit verlangt nach meinem Verständnis mehr – nämlich einen auf den ersten Blick im Gesetz erkennbaren und eindeutig definierten Zeitraum für die Dauer dieser Erprobungsphase. Nur so kann die erforderliche Transparenz im Hinblick auf die in diesem Zeitraum erfolgenden Datenverarbeitungen hergestellt werden. Dabei liegt mein Fokus auf den als „Hilfsmerkmale“ deklarierten Daten, die in der Regel eindeutig personenbeziehbar sind. Ich spreche mich daher für eine unmissverständliche, zeitliche Begrenzung der Anwendbarkeit jedenfalls der Regelung dieses Gesetzes aus, die zum Zweck der Erprobung von Verfahrensmethoden eine Verwendung personenbezogener Daten zum Gegenstand haben.

Sowohl zu Erprobungszwecken als auch zu dem darüber hinaus verfolgten Zweck des Aufbaus ergänzender Register zur Vorbereitung wird auf Erhebungsmerkmale vor allem des Zensusgesetzes 2022, zum Teil auch des Zensusvorbereitungsgesetzes 2022 und des Mikrozensusgesetzes zurückgegriffen. Davon umfasst sind Hilfsmerkmale, die einen Rückschluss auf die Person des Auskunftspflichtigen zulassen. Zur Wahrung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung dieser betroffenen Personen enthalten die genannten Gesetze konkrete Bestimmungen zur Separierung dieser Merkmale von den übrigen Erhebungsmerkmalen sowie zu ihrer frühestmöglichen Löschung, spätestens nach Ablauf eines definierten Zeitraumes. Eine Einhaltung dieser Vorgaben erachte ich als wesentlich zur Aufrechterhaltung von Transparenz und Glaubhaftigkeit gesetzlicher Normen. Daher kann ich einer Aufweichung der gesetzlichen Fristen zur Löschung, jedenfalls in Bezug auf die verwendeten Hilfsmerk-

male aus den genannten Gesetzesquellen, auch soweit sie nicht nur zu Erprobungszwecken nach diesem Gesetz dienen, nicht zustimmen. Für den Fall, dass, beispielsweise für Zwecke europäischer Bevölkerungsstatistiken, eine Verwendbarkeit von bestimmten Hilfsmerkmalen noch über die nach den Zensusgesetzen zulässigen Speicherfristen hinaus erforderlich sein sollte, müssten diese durch entsprechende Einwilligungen der betroffenen Personen legitimiert werden.

Meine erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Einführung einer bereichsübergreifenden, einheitlichen Identifikationsnummer und der Rückgriff auf die Steuer-Identnummer sind Ihnen bekannt. Sie greifen auch insofern auf den vorliegenden Gesetzentwurf durch, als dieses Kennzeichnen hier als „Zuordnungsmerkmal“ für einen Abgleich der Melderegisterdaten Verwendung finden soll. Im Unterschied zum Identifikationsnummerngesetz sieht der Entwurf eines Zensuserprobungsgesetzes keinerlei Maßnahmen vor, mit denen durch die Verwendung einer einheitlichen Identnummer hervorgerufenen Gefahren begegnet werden soll, also weder das „Four-Corner-Modell“ noch das „Datenschutzcockpit-Modell“. Für den hier vorgesehenen Zweck der Mehrfachfallprüfung der erhobenen Melderegisterdaten scheint mir ein Rückgriff auf das Merkmal der einheitlichen Identnummer nicht zwingend. Daher bitte ich darauf zu verzichten. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Lenk, bitte.

SV **Manuela Lenk** (EDI, Neuchâtel, Schweiz): Vielen Dank Frau Vorsitzende. Sehr geehrte Damen und Herren, danke für die Einladung. Ich bin mittlerweile im Bundesamt für Statistik der Schweiz tätig, war aber vorher 15 Jahre lang in Österreich und immer verantwortlich für die Registerzählungen und für den Aufbau der Registerzählungen – ich spreche daher aus der Praxis. Registerzensus funktioniert. Der wird in manchen Ländern bereits seit den Siebzigerjahren durchgeführt. In Österreich seit 2011 beziehungsweise, wenn man den Test hinzuzählt, seit 2006. Das vorliegende Gesetz ist aus meiner Sicht ein guter erster Schritt, dem noch weitere folgen müssen, damit Deutschland auch zu den Register-



zensus-Ländern gehört. Aus meiner Sicht gibt es keine Alternative zum Registerzensus. Die Bevölkerung versteht heute nicht, warum es noch immer Erhebungen gibt über Sachverhalte, die der Verwaltung bereits bekannt sind, Stichwort „Once only-Prinzip“. In Dänemark zum Beispiel wissen die heute Fünfzigjährigen und Jüngeren gar nicht mehr, was eine Volkszählung überhaupt ist. Der Registerzensus ist für die kommenden Lieferverpflichtungen an die EU unbedingt erforderlich. Welche Vorteile hat ein Registerzensus? Eine deutliche Kostenreduktion um mindestens 90 Prozent im Vergleich zu traditionellen Zählungen. Die Methode entspricht dem neuesten Stand der Forschung. Jährliche Daten, die jährlich zur Verfügung stehen und zwar kleinräumig und für spezielle Gruppen, im Vergleich zu zehnjährigen Daten, bieten deutliche Vorteile. Ein jährlicher Finanzausgleich im Rahmen einer volatilen Gesellschaft ist, glaube ich, wirklich auch notwendig. Der Registerzensus ist unabhängig und objektiv. Der Bund hat keine eigenen Interessen bezüglich des Finanzausgleichs – es gibt keinen Interessenskonflikt, wie dies unter Umständen bei Gemeinden und den Ländern beim traditionellen Zensus immer wieder sein kann.

Der gewählte Lebenszeichenansatz inklusive der Überbrückung ist unabdingbar, da langfristig die Qualität der Einwohnerregister ohne Qualitätskontrolle immer mehr nachlassen wird. Der gewählte Lebenszeichenansatz - - Also man muss klar sagen, die Gemeinden brauchen gewisse Anreize, um die Melderegister gut und richtig zu führen. Eine Übererfassung bedeutet immer mehr Geld, das heißt, wenn man das nicht kontrolliert, gibt es definitiv Schwierigkeiten. In Österreich wird dieser Lebenszeichenansatz seit 2006 durchgeführt und hat sich wunderbar bewährt. Außerdem ist der Aufbau von Registern in den nationalen Statistischen Ämtern üblich und notwendig. Bevölkerungsregister, Unternehmensregister, Gebäude- und Wohnungsregister, Bildungsstandregister. Periodisch upgedatet, laufend geführt, für die Verwendung von Statistik und Forschung. Der letzte traditionelle Zensus eines Landes, also jener Zensus, der mit Befragung durchgeführt wird, wird zum Aufbau von Registern benutzt. Seit den Siebzigerjahren ist das auch State of the Art im statistischen Bereich. In Österreich war der letzte traditionelle Zensus 2001 und diente für das

Einwohnerregister, das Gebäude- und Wohnungsregister, das Unternehmensregister, aber auch das Bildungsstandregister zur Korrektur oder zum Aufbau derselbigen. Bereits zu diesem Zeitpunkt wurde überlegt, wie kann man die Register updaten, wie kann man diese Register up to date halten? Denn ein Timelag ist für die Qualität der Daten ein riesiges und leider irreversibles Problem. Noch einige Worte zum Datenschutz: Aus meiner Sicht ist eine zentrale Datenhaltung und –verarbeitung unabdingbar. Andernfalls muss man sich ständig mit Doublettenbereinigungen und den unterschiedlichen Datenspeicherungsansätzen beschäftigen und dies widerspricht doch dem Ansatz, Daten nur einmal zu speichern und nicht mehrfach. Der Einsatz einer sogenannten chinesischen Mauer für die Trennung von Identifizierungsmerkmalen und den Auswertungsmerkmalen ist eine gängige Methode in den Statistischen Ämtern und entspricht auch hier dem gängigen Stand der Forschung. Der vorliegende Gesetzesentwurf entspricht im Hinblick auf den Datenschutz und dem, was wir in Österreich gemacht haben, dem, was wir im Rahmen der Probezählung beziehungsweise der Registerzählung machen und gemacht haben und auch dem, was im Rahmen des Registerzählungsgesetzes gesetzlich festgelegt ist. Lassen Sie mich kurz einen Schritt zurück machen zum traditionellen Zensus: Hier bedeutet es, dass es oftmals, wenn Erhebungspersonen bei Befragungen in kleinen Gemeinden unterwegs sind, einen Bezug zu den befragten Bürgerinnen und Bürgern gibt. So etwas wäre bei einem reinen Registerzensus kein Thema mehr.

Ein kurzes Resümee aus meiner Sicht: Jährliche Daten sind zum Beispiel auch bei solchen Krisen wie durch COVID-19 für eine Auswertung mit Blick auf Bildung und der Wertstatus schnell, kleinräumig und für spezielle Gruppen möglich. Ein Registerzensus hätte auch im Rahmen der Pandemie die Politik und damit die Gesellschaft in Deutschland mit aussagekräftigen Daten unterstützen können. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Herr Schöne, bitte.

SV **Sebastian Schöne** (SSG, Dresden): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren, auch noch einmal vielen Dank von unserer Seite,



dass wir hier auch die Position der Kommunen zum Gesetzentwurf kurz darlegen können. Unsere schriftliche Stellungnahme liegt Ihnen ja bereits vor, sodass ich mich hier auf die wesentlichen Aspekte beschränken möchte. Ganz grundsätzlich wird die Umstellung auf einen vollständig registerbasierten Zensus durch die Kommunen sehr begrüßt, denn nicht zuletzt gibt es ja bei der klassischen oder jetzt auch bei der registergestützten Durchführung erhebliche Aufwendungen für die Kommunen, die dann wegfallen würden. Auch die Erprobung ist aus unserer Sicht sehr wichtig, denn das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zensus 2011 hat ja auch gezeigt, wie wichtig der Zensus-Test für die Rechtmäßigkeit der Durchführung war.

Allerdings fehlt im aktuellen Gesetzentwurf zur Registerzensuserprobung die Berücksichtigung einiger wesentlicher kommunaler Belange und an der Stelle sehen wir erheblichen Änderungsbedarf. Das betrifft zum einen die Kostenermittlung, denn nicht nur die Erprobung, sondern auch die spätere Durchführung eines registerbasierten Zensus hat für die Kommunen, die ja mit den Melderegisterdaten einen ganz erheblichen und ganz wesentlichen Datenstand liefern, auch Kosten zur Folge, etwa für die Anpassung der Software zur Datenermittlung. Diese sind bisher im Gesetzentwurf gänzlich unberücksichtigt und es ist aus unserer Sicht nicht nachvollziehbar, warum die kommunalen Kosten hier vollständig ausgeblendet werden. An der Stelle muss unbedingt nachgebessert werden. Wir sind da gern bereit zu unterstützen, aber es ist nicht unsere Aufgabe, die Kosten zu ermitteln – das ist Aufgabe des Gesetzgebers. Des Weiteren hat der Zensus 2011 deutlich gezeigt, dass die Akzeptanz der ermittelten Einwohnerzahlen bei den Kommunen begrenzt ist – das war ja der Grund für die Klageverfahren. Ganz wesentliche Ursache dafür war, dass das Verfahren wenig transparent war, die Kommunen waren wenig eingebunden und das sollte perspektivisch geändert werden. Gerade, wenn es darum geht, ein Verfahren zu erproben für einen vollständig registerbasierten Zensus, ein Verfahren also, was die Durchführung des Zensus für die nächsten Jahrzehnte bestimmt, ist es aus unserer Sicht unabdingbar, auch die kommunalen Statistiker hier mit einzubinden. Das kann die Akzeptanz der Daten deutlich erhöhen, aber nach unserer Über-

zeugung kann damit auch die Qualität der Ergebnisse wesentlich verbessert werden. Wir haben in den kommunalen Statistikstellen jede Menge erfahrene Statistiker, die mit den Daten, die für den registergestützten Zensus herangezogen werden, seit vielen Jahren arbeiten. Sie kennen die Stärken und Schwächen dieser Daten und können auch wichtige Hinweise dazu liefern, wie die Qualität der Daten verbessert werden soll. Es ist aus unserer Sicht daher dringend notwendig, diese Expertise mit einzubeziehen, gerade was auch den Bestand der Meldedaten betrifft, der ja ein zentraler Bestandteil der registerbasierten Zensus-Durchführung ist. Bei den Meldedaten ist es wichtig, dass man für die Qualitätssicherung und für die Bewertung der Richtigkeit auch Ortskenntnisse hat. Und diese haben die kommunalen Statistikstellen, deshalb muss man die hier dringend mit einbeziehen. Wir fordern daher unbedingt, dass die Statistischen Ämter direkt im Gesetzentwurf verpflichtet werden, die kommunalen Statistikstellen hier bei der Erprobung des Zensus mit zu beteiligen.

Schließlich fordern wir, dass auf Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltungshoheit verzichtet wird. Die mit Artikel 2 geplante Änderung des Bundesstatistikgesetzes, die die Kommunen verpflichtet, kleinräumige Gliederungen an die Statistischen Ämter zu übermitteln, ist aus unserer Sicht überhaupt nicht nachvollziehbar. Die Gliederungssysteme unterhalb der Gemeindeebene werden durch die Kommunen nach eigenen Kriterien und in unterschiedlicher Gliederungstiefe erstellt. Sie dienen vor allem verschiedenen Zwecken der innerstädtischen Planungen und unterliegen deshalb auch laufenden Änderungen. Es ist für uns nicht ersichtlich, aus welchen Gründen diese kleinräumige Gliederung für die Zwecke der Bundes- oder Landesstatistik relevant sein sollen. Die Übermittlung dieser kleinräumigen Gliederungssysteme an die Statistischen Landesämter oder an das Statistische Bundesamt lehnen wir daher strikt ab.

Nicht zuletzt ist es auch wichtig, dass die Kommunen unmittelbar von den erhobenen Daten profitieren. Gerade größere Städte haben in der Regel abgeschottete Statistikstellen, die den statistischen Vorgaben entsprechen, um auch Einzeldaten zu erhalten. Es ist daher für uns nicht nachvollziehbar, dass die im § 5a des Bevölke-



rungsstatistikgesetzes geplanten Änderungen weiterhin die kommunalen Statistikstellen ausblenden. Für eine Vielzahl von Planungen der Städte ist es von entscheidender Bedeutung, dass man die erhobenen Daten nutzen und gegebenenfalls auch mit eigenen Planungen und eigenen Erhebungen, etwa zur sozialräumlichen Struktur abgleichen kann. Eigene parallele Erhebungen würden somit unnötig gemacht und dem Ziel der Datensparsamkeit Rechnung getragen. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Herr Dr. Thiel.

SV Dr. Georg Thiel (Statistisches Bundesamt, Wiesbaden): Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren Abgeordnete, vielen Dank für die Gelegenheit, hier kurz vortragen zu können. Der Zensus 2011 und der Zensus 2022 sind in ihrer Methodik identisch. Der Zensus 2011 ist vom Bundesverfassungsgericht umfangreich geprüft worden und ich möchte hier auf zwei wesentliche Punkte hinweisen.

Erstens hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die Methodik stets auf dem aktuellen Stand zu halten ist. Zweitens hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass möglichst eine belastungsarme Methodik für die Bevölkerung gewählt wird. Derzeit haben vierzehn europäische Staaten als Methodik ein rein registerbasiertes Verfahren. Das heißt, die Methodik schwingt langsam um zu diesem registerbasierten Verfahren, das allgemein in Europa anerkannt wird, Frau Lenk hat es eben schon gesagt. Und wir sind auch der Meinung im statistischen Verbund, dass es nun an der Zeit ist, auf diese Methodik umzustellen. Das kostet Vorlauf. Man wird sich fragen: „Warum muss man zehn Jahre vorher damit beginnen?“ Wir haben in 2011 zu lange gewartet, sodass wir für den Zensus 2021/2022 nur diese Methodik noch verwenden konnten, wie sie schon in 2011 angewandt worden ist. Wir müssen jetzt beginnen, für die Zukunft umzusteigen.

Ein weiterer, ganz wichtiger Punkt: Die meisten europäischen Staaten sind uns in der Registernutzung voraus. Das heißt, wenn entsprechende Auswertungen aus der Statistik gefordert werden, sind sie wesentlich schneller und belastungsärmer in der Möglichkeit, aktuelle Zahlen zu liefern.

Europa will in der Zukunft aktuellere Zahlen haben. Alleine bei der Bevölkerungsstatistik wird diskutiert, ob das jährlich, zweijährlich oder dreijährlich ist, aber auf gar keinen Fall mehr zehnjährlich. Ich möchte weiterhin noch darauf hinweisen, was Herr Hürter auch schon sagte: Für den Länderfinanzausgleich, den kommunalen Finanzausgleich und die Wahlkreiseinteilung brauchen wir sehr aktuelle Bevölkerungszahlen. Das werden wir in der Zukunft nur für eine kurze Zeit aus den alten Daten schätzen können. Je länger der Schätzraum dauert, umso ungenauer werden die Zahlen und umso ungenauer sind dann auch die Grundlagen für zum Beispiel eine Wahlkreiseinteilung. Deshalb müssen wir umsteigen.

Der weitere wichtige Punkt der Erprobung ist, dass wir noch weitere Register in der Zukunft aufbauen müssen. Das heißt, dieses jetzige Erprobungsgesetz ist nur ein erster Einstieg. Weitere Gesetze und Aufbau von den Registern im Bereich Bildung und im Bereich Gebäude- und Wohnungsregister müssen kommen.

Im Vergleich zu anderen europäischen Staaten ist unser Zensus in der alten Form extrem teuer. Wir brauchen im Vergleich zum Beispiel zu Österreich ein Vielfaches an Summen, um den Zensus durchzuführen, wie es dann notwendig wäre, wenn wir ihn nur registergestützt durchführen können. Wir müssen in dem neuen Zensus auch, meine Damen und Herren, neue intelligente Methoden einführen und hier darf ich insbesondere an Satellitendaten denken, die zur Ermittlung von Gebäude- und Wohnungsmerkmalen herangezogen werden können. All diese Methodik braucht Erfahrung im Umgang, sie braucht Akzeptanz und sie braucht eine umfangreiche Kommunikation – deshalb der lange Vorbereitungszeitraum. So können wir diese Akzeptanz allgemein erzielen.

Im Weiteren darf ich auf meine Ausführungen in meiner Stellungnahme hinweisen. Ich möchte nur zum Schluss noch sagen: Ich bin fest davon überzeugt, dass Datenschutz und Datensicherheit nur erreicht werden können, wenn wir den Kernbestand, der abgeglichen werden muss, an einer zentralen Stelle zur Verfügung haben und nicht an vielen Stellen. Davon natürlich selbstverständlich nicht umfasst ist die Frage, wer die Daten dann nutzen kann. Hier ist es, glaube ich, mehr eine Frage, welche Mikrodaten genutzt werden können,



und nicht, dass die Daten allgemein zur Verfügung stehen. Dass den Kommunen und den Ländern diese Daten unter Beachtung des Statistikgeheimnisses zur Verfügung gestellt werden, das ist in jedem Zensus bisher eine Selbstverständlichkeit gewesen. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Dr. Thiel. Frau Bock, bitte.

SV Kirsten Bock: Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren, ich bedanke mich, dass ich auch heute hier vortragen darf und möchte darauf hinweisen, dass ich hier meine eigene und nicht die Auffassung des ULD Schleswig Holstein vortrage.

Meine Damen und Herren, worum geht es? Wir haben es gehört, das Registerzensuserprobungsgesetz soll nicht nur, wie der Name es sagt, die Erprobung eines Registerzensus regeln, sondern auch die Entwicklung von Methoden und Verfahren für einen Wechsel von einem registergestützten zu einem registerbasierten Zensus, um zukünftig auf Primärbefragungen verzichten zu können. Dazu erhält das Statistische Bundesamt weitreichende Verarbeitungsbefugnisse und einen Datenbestand, der Data Science, also Big Data-Analysen, ermöglicht. Melderegisterdaten sollen mit Daten aus weiteren Registern und den Ergebnissen des Zensus 2022 verglichen und überprüft werden, wir haben das gerade gehört. Diese Zusammenführungen der Registerdaten durchbricht eine Schutzmauer. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht im Zensusurteil 2018 festgehalten, dass Einwohnerzahlen realitätsgerecht ermittelt werden müssen. Doch wurden für eine verfassungsgemäße Erhebung weitere Anforderungen zum Schutz der Bürger*innen formuliert, die man im vorgelegten Entwurf vergeblich sucht. Stattdessen wurden der Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum nicht nur weitlich ausgenutzt, sondern meines Erachtens erheblich überschritten. Da sind zum Beispiel weitreichende Bearbeitungsbefugnisse für das Statistische Bundesamt, auch verursacht durch mangelnde Normenklarheit wegen fehlender Begriffsdefinitionen, das Vorsehen von Tests mit Echtdaten, die Einbindung der Steuer-ID als festes Zuordnungskennzeichen, die Zusammenführung unterschiedlicher Register,

darunter Sozialdaten, kein Ausschluss des Aufbaus eines Superregisters, kaum Schutzmaßnahmen und dazu noch uneinheitliche Löschfristen. Dem Statistischen Bundesamt werden durch unbestimmte Regelungen weitreichende Befugnisse, quasi eine „Spielwiese mit Bevölkerungsdaten“ eingerichtet. Für Statistiker*innen dürften hier Ostern und Weihnachten zusammen fallen – aus der Grundrechtsperspektive dagegen sieht es düster aus. Denn Normenklarheit sowie Schutzvorkehrungen und Schutzmaßnahmen hat der Gesetzgeber hier konkret nicht vorgesehen, obwohl diese Anforderungen vom Bundesverfassungsgericht im Zensusurteil bestätigt wurden und sich zudem auch aus Artikel 5 und 89 der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) ergeben. Ein Verweis auf andere Normierungen reicht dafür meines Erachtens nicht aus. Es fehlen Festlegungen für zentrale Begrifflichkeiten wie „Erprobung“, „Entwicklung“, „Aufbereitung“ um nur einige zu nennen. Statt grundrechtsschonend mit Testdaten sollen sowohl die Erprobung als auch die Entwicklung der Methoden und Verfahren mit Echtdaten aller Bürger*innen erfolgen. Aber das Testen mit personenbezogenen Echtdaten ist eigentlich ein absolutes No-Go, insbesondere in so einem weitreichenden Umfang. Echtdaten sind zu Testzwecken grundsätzlich nicht erforderlich und ihr Einsatz ein Verstoß gegen die Pflicht zur Datenminimierung – anders, als wir das hier gerade gehört haben. Es bedürfte einer expliziten Begründung, warum keine Testdaten zum Einsatz kommen können. Es rächt sich hier, dass die Bundesregierung nicht zuerst eine Eckpunkteplanung erstellt hat. So fehlt es dann auch im Entwurf durchgängig an einer Trennung der Entwicklungs- und Erprobungsphasen, die vorzusehen wären. Es zeigt sich, dass weder ein registerbasierter Zensus noch dessen Erprobung automatisch grundrechtsschonend sind. Denn die Eingriffsintensität in die Grundrechte kann aufgrund der automatisierten Verarbeitung in der Summe sogar stärker ausfallen, weil beispielsweise nicht nur das Angriffspotential durch Dritte bei Übermittlungen zwischen den beteiligten Behörden und bei einer zentralen Speicherung steigt, sondern zudem vielfältige Auswertungen und durch stetige Aktualisierungen auch Personenentwicklungsprofile erstellt werden können. Der Gesetzentwurf müsste hiergegen Schutzvorkehrungen und möglichst technische Maßnahmen verbindlich machen. Dazu gehört, dass in der Entwicklungs-



phase nur mit Testdaten gearbeitet wird und erst nach einer Evaluation und Freigabe auch Echt Daten verwendet werden. Zudem sollten vorrangig Verfahren entwickelt werden und zum Einsatz kommen, die die verfassungsmäßige dezentrale Struktur der Datenhaltung bei den Ländern respektieren. Der derzeitige Entwurf hingegen sieht eine zentrale Datenhaltung auf Bundesebene vor – dadurch entsteht eine Superdatenbank, ein Superregister, auch wenn die personenidentifizierenden Hilfsmerkmale in einem frühestmöglichen Zeitpunkt von den Erhebungsmerkmalen getrennt werden. Die Hauptaufgabe des Statistischen Bundesamtes liegt im Abgleich der Daten und der Qualitätssicherung und damit vor diesem Zeitpunkt. Allein eine spätere Trennung und Löschung sind keine hinreichenden Maßnahmen, diese Eingriffe in die Rechte und Freiheiten der Bürger*innen abzumildern. Im Rahmen der Gesetzgebung sollten die Anforderungen aus Artikel 89 DSGVO, die auf Verarbeitung zu Zwecken der Forschung und Statistik anwendbar sind, aufgenommen werden.

Abschließend möchte ich noch auf die fehlende Einhaltung der Zweckbindung bei der Verwendung der Zensus-2022-Daten und auf die Gefahren bei der Nutzung der Steuer-ID hinweisen. Zu diesen hat im Detail ja Herr Professor Kelber auch schon ausgeführt, insofern spare ich mir das jetzt hier und bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Wir kommen jetzt zur Fragerunde und beginnen mit der Union. Bitteschön.

BE Abg. **Petra Nicolaisen** (CDU/CSU): Vielen Dank Frau Vorsitzende. Mein herzliches Dankeschön gilt den Sachverständigen für Ihre Stellungnahmen, die Sie uns in schriftlicher Art und Weise und jetzt auch mündlich entgegengebracht haben. Herzlichen Dank. Meine Frage richtet sich an Herrn Thiel und an Frau Lenk. Herr Dr. Thiel, Sie haben den Aufbau auch weiterer Register eben angesprochen. Welchen Beitrag leistet der Zensus jetzt für die Digitalisierung der amtlichen Statistik und für die Bürgerinnen und Bürger? Also welche Entlastung haben die Bürgerinnen und Bürger dadurch, vielleicht mögen Sie das noch einmal erläutern? Und Frau Lenk, Sie haben das Verfahren in Österreich begleitet, haben auch weitere Staaten

angesprochen, aber in Österreich hat es ja den vollständigen Umbau auf das registerbasierte Verfahren gegeben. Welches Potential – einiges haben Sie angesprochen – hat Österreich daraus geschöpft, nicht nur in Bezug auf die Pandemie? Und zu welchen Kostenersparnissen ist es gekommen? Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Nicolaisen vielen Dank. Wir kommen zur AfD-Fraktion, Herr Dr. Wirth.

BE Abg. **Dr. Christian Wirth** (AfD): Vielen Dank Frau Vorsitzende. Vielen Dank an die Sachverständigen. Eine Frage an Herrn Professor Kelber und Herrn Dr. Thiel. Wir haben eben gehört, dass in diesem Testverfahren echte Daten verwendet werden. Inwieweit sehen Sie ein Problem beim Grundrechtsschutz bei der Erprobung dieses Verfahrens für die Bürger?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Herr Hitschler bitte für die SPD.

BE Abg. **Thomas Hitschler** (SPD): Vielen Dank Frau Vorsitzende, vielen herzlichen Dank meine sehr geehrten Damen und Herren Sachverständige, ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Kelber. Die erste ist eher grundsätzlich, nämlich ob Sie, Herr Kelber, als Datenschutzexperte ein „milderes Mittel“ sehen, um das zu erreichen, was wir als regierungstragende Fraktion mit dem Gesetz erreichen wollen. Also sehen Sie da was, wenn Sie es einmal durchgehen? Und das Zweite: Sie hatten ein Stück weit rekurriert auf das Datenschutzcockpit, das wir im Registermodernisierungsgesetz ja eingeführt haben. Wäre eine Einbindung dieser Abfrage, auch dieser Erprobungsabfrage, in das Datenschutzcockpit etwas, womit man ein Stück weit mehr Transparenz herbeiführen und herstellen könnte – auch für die Bürgerinnen und Bürger? Danke schön.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Für die FDP Herr Höferlin, bitte.

BE Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Danke schön Frau Vorsitzende. Meine zwei Fragen gehen an Herrn Hürter. Einmal, Sie haben in Ihrem Statement ja auch etwas zu den Vorschlägen des Bundesrates zur Zentralisierung der Entwicklung und des



Betriebs der benötigten IT-Systeme bei der Durchführung eines echten Registerzensus gesagt. Sie haben da ja anklingen lassen, dass das so nicht erforderlich ist und die Länder auch stärker eingebunden sind. Welche Änderungen bräuchte es denn genau oder noch, um die Forderung der Länder nach einer besseren Einbindung bei der IT und bei der Entwicklung der Fachverfahren herzustellen? Das ist die erste Frage.

Zweite Frage: Sie haben in Ihrem Eingangsstatement erwähnt, dass es allgemein eine Steigerung der Qualität der Register bedarf. Welche Anreize bräuchte es denn konkret, damit die registerführenden Stellen ihre Register konsolidieren? Also zum Beispiel haben wir ja ein großes Problem, das habe ich ja aus Ihrem Haus in Rheinland-Pfalz, auch schon von Ihrem Vorgänger und auch von Ihnen gehört, dass sich unheimlich viele Doppeleinträge, Doubletten oder Falscheinträge in Melderegistern befinden. Was kann man dort tun, damit sich die Qualität der Register verbessert? Herzlichen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Höferlin vielen Dank. Frau Pau für die Fraktion DIE LINKE.

Abg. **Petra Pau** (DIE LINKE): Danke Frau Vorsitzende. Meine Fragen richten sich an Frau Bock. Es liegt uns ja hier ein Erprobungsgesetz vor, mit dem schon einmal ausprobiert wird, wie das mit dem jährlichen Registerzensus funktionieren könnte. Sie haben ja die zentrale Zusammenführung der Daten kritisiert. Mich würde interessieren, welche Alternativen Sie sehen, wie man das anders lösen kann?

Und zweitens: Auch davon war heute hier schon die Rede – es sollen ja erneut sehr viele Daten über jede einzelne Bürgerin und jeden einzelnen Bürger zentral zusammengeführt werden. Können Sie uns noch etwas zu den aus Ihrer Sicht notwendigen Schutzmaßnahmen sagen zum Thema „Datensicherheit“, „Löschfristen“ und so weiter, welchen Änderungsbedarf sehen Sie noch im vorliegenden Entwurf?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Pau vielen Dank. Frau Dr. Mihalic für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Abg. **Dr. Irene Mihalic** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank Frau Vorsitzende. Auch

vielen Dank von meiner Seite an die Sachverständigen. Ich habe zwei Fragen an Herrn Kelber und kann gut an die Fragestellung von Frau Pau eben anknüpfen, denn die Bedenken, was eine zentrale Erfassung beziehungsweise eine zentrale IT-Entwicklung und Durchführung angeht, die hat ja auch der Bundesrat geäußert. Und deswegen möchte ich Sie fragen, ob Sie datenschutzrechtlich diese Bedenken teilen? Weil, es wird ja gemutmaßt, dass die auf jeden Fall riskanter seien oder diese zentrale IT-Entwicklung auf jeden Fall riskanter sei, als die föderale Aufteilung. Und wenn ja, welche Gefahren drohen Ihrer Ansicht nach konkret? Und die zweite Frage, die ich Herrn Kleber stellen möchte, ist: Welche Gefahren für den Datenschutz drohen Ihres Erachtens, wenn die ID-Nummer beziehungsweise Steuernummer bei der Registerzensuserprobung genutzt werden dürfte, wie das jetzt auch im Gesetz vorgesehen ist. Ihre verfassungsrechtlichen Bedenken haben Sie ja schon deutlich gemacht, aber vielleicht können Sie ja noch etwas zu den Gefahren für den Datenschutz ausführen?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Dr. Mihalic, vielen Dank. Wir beginnen jetzt mit der Antwortrunde und fangen bei Frau Bock an, bitte.

SV **Kirsten Bock**: Vielen Dank für die Fragen. Ja, was der Bund sich nicht traut zu sagen, haben wir heute gehört und sagt der Bundesrat in seiner Stellungnahme auch im Klartext mit dem vorgeschlagenen § 9a: Es soll eine zentrale Datenbank geschaffen werden, in der die Meldedaten der Bürger*innen mit anderen Verwaltungsdaten zusammengeführt und abgeglichen werden. Das heißt, es soll sozusagen ein Superregister entstehen, aus dem sich das Bundesamt für Statistik dann für seine Zwecke bedienen kann. Aufgrund der Unbestimmtheit des Gesetzeswortlautes, das hatte ich schon erwähnt, konnte der Datenbestand zu Qualitätssicherungszwecken und ergänzenden Bevölkerungsstatistiken mit Algorithmen durchforstet werden – das ist wohl auch Sinn und Zweck der Zusammenführung. Es können dann Korrelationen gefunden werden, die gar nicht vermutet werden, nach denen man gar nicht fragen würde. Und auch nach denen zunächst auch erst einmal gar nicht gesucht würde. Also wir hätten einen Big Data Treasure Trove sozusagen und durch den Lebenszeichenansatz – das kommt ja noch dazu –



bei dem die Verwaltungskontakte registriert werden, bleibt dieser Datenbestand eben auch aktuell und lässt Aussagen über das Verhalten der Bürger*innen zu, also wer zieht wohin und so. Das mag noch etwas nach Science Fiction klingen, der zur Verfügung stehende Bevölkerungsdatensatz beim Statistischen Bundesamt böte aber genügend Potential für genau solche Analysen. Und dass ein solcher Datenbestand natürlich Begehrlichkeiten weckt und zwar nicht nur bei Versicherungen, Krankenkassen, Polizei und Sicherheitsbehörden, sondern auch bei kriminellen Hackern, das liegt auf der Hand. Das heißt, dagegen alternativ vorzugswürdig wäre eine normative Vorgabe, dass die Entwicklung von Verfahren und Schnittstellen so entwickelt werden, dass sie dezentral entweder direkt auf die Registerdaten zugreifen oder auf den Bestand bei den Landesstatistikämtern. Und das, denke ich einmal, wäre der vorzugswürdige Weg, weil da schon entsprechende Schutzvorkehrungen bestünden.

Zu Ihrer zweiten Frage: Vielen Dank, dass Sie mir die Frage noch einmal mit dem Blick auf die Schutzmaßnahmen gestellt haben. In der vorgelegten Entwurfsfassung sind weder hinreichende Vorkehrungen noch Schutzmaßnahmen vorgesehen. Der Bundesrat hat zu Recht in seiner Stellungnahme angemerkt, dass die Zuständigkeiten und Aufgaben der Länder auch bei der Erprobung nicht umgangen werden dürfen. Und auch die Einhaltung dieser Zuständigkeiten ist eine Schutzvorkehrung. Da es vorliegend ja auch um die Schaffung von Verfahren und Methoden geht, können mit der Erprobung sehr leicht Fakten geschaffen werden, die die Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern faktisch auflöst. Mit dem Änderungsantrag der Regierungskoalition ist hier zwar etwas abgemildert worden, ich möchte aber nochmals betonen, dass es an wirksamen Vorkehrungen und Schutzmaßnahmen in diesem Gesetzentwurf jedenfalls durchgängig fehlt. Es wird eine Spielwiese für die Statistik geschaffen, ohne dass ein normatives Sicherheitsnetz geschaffen wird. Es fehlen zum Beispiel Maßnahmen zur Gewährleistung von Transparenz, nichts haben wir gehört zur Interventionsbarkeit, also zum Beispiel zu Auskunftsrechten für Bürger*innen, um die informelle Machtasymmetrie gegenüber dem Staat abzumildern, denn so wie es jetzt ist, bleibt für die Bürger*innen völlig unklar, was das Statistische

Bundesamt da zusammenführt und analysiert. Und wir wissen seit dem Volkszählungsurteil, dass genau das nicht passieren darf. Und eine weitere Maßnahme zur Datenminimierung ist nicht etwa ein zentraler Ansatz – das ist ein falsches Verständnis von Datenminimierung – das wäre der Einsatz von Test- und Kontrolldaten, die die Echtdaten ersetzen, zumindest in einer ersten Phase. Oder man könnte pseudonymisierte Daten nutzen, also die zum Beispiel hashen. Also das wäre das Minimum. Der Aufbau einer Testdatenbank für verschiedene Register ist im Übrigen nicht nur für Erprobungszwecke nutzbar, sondern könnte später im Realbetrieb auch Kontrolldaten liefern. Und das ist nicht aus der Luft gegriffen, sondern in Finnland zum Beispiel werden solche Kontrolldatensätze in im Register geführt und zum Beispiel zur Kontrolle von Nutzungen von Datensätzen durch Dritte genutzt. So ein Aufbau einer Testdatenbank wäre nicht nur für die Erprobungsphase hilfreich, sondern auch für spätere Verwendungen. Aber nicht zuletzt: Die beste Schutzmaßnahme ist natürlich der Verzicht auf Verknüpfungen und Einbindungen von sensiblen Informationen in eine Testumgebung. Und das betrifft insbesondere Sozialdaten und vor allem auch die Meldedaten von Personen mit Sperrvermerken. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Herr Hürter, bitte.

SV **Marcel Hürter** (Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Bad-Ems): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, vielleicht darf ich noch einmal einleitend sagen, weil das in meiner bisherigen Ausführung vielleicht zu kurz gekommen ist: Der Ansatz, der hier von Bundesgesetzgeber verfolgt wird und ja auch von den Ländern begrüßt wurde, leistet eben nicht nur einen Beitrag zu den angesprochenen Zielen, belastungsärmer und weniger kostenintensiv, eine solche Erhebung vorzunehmen, sondern dient auch der Qualität. Ganz allgemein dadurch, dass wir eben nicht mehr die Situation haben, dass alle zehn Jahre ein Zensus durchgeführt wird, der dann etwa anderthalb Jahr nach dem Zensusstichtag Ergebnisse zeigt, sondern wir kämen zu aktuelleren Ergebnissen, was ein Wert wäre, und wir könnten auch eine höhere Periodizität erreichen. Das heißt nicht nur alle zehn Jahre, sondern in engerer Taktung. Und das wäre natürlich angesichts der wichtigen Ziele, die



verfolgt werden, ein wirklicher Fortschritt. Wenn man angesichts des sehr strengen Statistikgeheimnisses, dem sich alle Kollegen verpflichtet fühlen, das ja auch gesetzlich geregelt ist, zu einer wirklichen Verbesserung kommen möchte, insbesondere bei den Meldedaten, kann man an der Stelle nicht nur auf den Zensus bauen, denn hier gilt natürlich das Statistikgeheimnis und das Rückspielverbot, sondern es müssten wirklich die Meldesysteme ertüchtigt und verbessert werden. Und wir wissen ja gerade aus den Zensusdaten, dass die Qualität von Land zu Land, aber auch von Kommune zu Kommune, erheblich schwankt und insofern wäre das wirklich eine Aufgabe für den Gesetzgeber des Bundes, aber auch von den Ländern aktiv zu werden, um die Qualität der Meldewesen kräftig zu ertüchtigen – das wäre nach meinem Empfinden der wichtigste Beitrag. Natürlich, das muss ich fairnesshalber sagen, ist die Herausforderung in einer großen Universitätsstadt, ein aktuelles Meldewesen zu pflegen, deutlich anspruchsvoller als im ländlichen Raum. Insofern gibt es da auch unterschiedliche Herausforderungen, aber ich glaube, das wäre ganz, ganz wichtig.

Das andere Thema, das angesprochen wurde, war die Frage, inwieweit die Zentralisierung in der Form, die die Bundesregierung vorgeschlagen hat, sinnvoll ist oder ob hier eine bessere Einbindung der Länder möglich wäre, so wie das auch vom Bundesrat gefordert wurde. Und hier darf ich zum einen noch einmal auf die Stellungnahme des Bundesrates verweisen und zum anderen aber auch auf meine eigene Stellungnahme. Ich glaube, es ist wichtig, dass die Länder auch in der Erprobungsphase Zugang zu den Daten bekommen, die in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich fallen, um eben an der Evaluation mitwirken zu können. Hier hat ja Herr Schöne schon ausreichend ausgeführt, dass aus einer höheren räumlichen Nähe oftmals auch eine bessere Kenntnis des Sachverhaltes resultiert, zumindest aber zusätzliche Kenntnisse resultieren. Und insofern glaube ich, dass die Länder hier eine stärkere Rolle brauchen und auch gerade bei der Software-Entwicklung, hat der Bundesrat hinreichend belegt, dass das bewährte Verfahren, das auf dem Grundsatz „Einer für Alle“ basiert, deutlich besser geeignet ist als eine pauschale Zentralisierung beim Bundesamt. Und das wären die zwei wesentlichen Punkte, die nach meinem Empfinden dazu beitragen würden, dass

die Landesämter und die Länder besser eingebunden wären. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Hürter, vielen herzlichen Dank. Herr Professor Kelber hat eine ganze Menge an Fragen.

SV **Prof. Ulrich Kelber** (BfDI, Bonn): Ja, vielen Dank Frau Vorsitzende. Zuerst zur Frage von Herrn Abgeordneten Wirth: „Ist das ein Konflikt mit den Grundrechten?“ Nein, in der Form, wenn natürlich die entsprechenden Schutzmaßnahmen eingehalten werden. Eine rechtliche Grundlage für die Erhebung eines Zensus ist eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten zu diesem Zweck. Und eine Erprobung eines registergestützten Zensus als eine milde Form um dies durchzuführen gibt es dann, wenn wir eine Normenklarheit haben und auch eine klare zeitliche Begrenzung. Das hatte ich ja vorhin in dem Statement angesprochen, und damit bestünde auch die Vereinbarkeit mit dem Grundrechtsschutz.

Zu den Fragen des Abgeordneten Herrn Hitschler: „Milderes Mittel?“ Nicht grundsätzlich bei der Frage der Zensushebung – da ist das das mildere Mittel gegenüber dem jetzt vorhandenen Bereich. Sie haben sich auch mit der „Lebenszeichen-Variante“ für ein milderes Mittel entschieden gegenüber einer sozusagen zentralen Kopie der Melderegister – deutlich milderes Mittel. Im Bereich der Fragestellung der zeitlichen Begrenzung des Erprobungsgesetzes, aber auch bei der Nutzung bestimmter Hilfsmerkmale gibt es allerdings geeignetere Methoden. Da ist es dann nicht das mildeste Mittel, das verwendet werden darf. Deswegen komme ich auf Ihre Frage mit dem Datenschutzcockpit zurück. Selbstverständlich wäre das eine Verbesserung gegenüber dem Vorschlag, wenn man das Datenschutzcockpit in dieser Form mit einbindet, wenn also bekannt ist, dass es diesen Zugriff gegeben hat und in welcher Form. Noch besser wäre natürlich der zweite Schritt des Datenschutzcockpits, dass man als Bürger*in auch sozusagen die Bestandsdaten sehen kann von den Registern, die eingebunden sind. Was mich halt verwundert, ist, dass selbst, wenn man auf die ID-Nummer als Hilfsmerkmal zugreift, dass man dann erneut nicht vollumfänglich wenigstens die Schutzmechanismen einsetzt, die



man für Teile der Register mit dem „Four-Corner-Modell“ und für Teile der Register im Registermodernisierungsgesetz gewählt hat. Das erscheint zunehmend willkürlich, wann diese Schutzmaßnahme denn dann ergriffen wird und wann nicht.

Zu den Fragen der Frau Abgeordneten Mihalic: „Zentrale Datenhaltung?“ Wir haben das nicht grundsätzlich an dieser Stelle thematisiert, weil wir glauben, dass mit den entsprechenden Schutzmechanismen technischer, organisatorischer und normativer Art dies durchaus hier gelingen kann – auch wenn wir insgesamt ja große Anhänger dezentraler Datenverwaltungen sind. Wir glauben insbesondere, dass mit einigen der Vorschläge einer Dezentralisierung hier leider auch eine „geteilte Datenverantwortung für bestimmte Daten“ folgen würde und das würde wiederum die Wahrnehmung von Betroffenenrechten eventuell sogar erschweren an der Stelle. Das wäre ein Nachteil, den man mit der dezentralen Datenhaltung hat. Wichtig wäre natürlich, dass die Teilung der Daten, die regelmäßig mit anderen Ebenen stattfinden muss, auf jeden Fall möglichst um die Hilfsmerkmale bereinigt ist. Denn das sind natürlich die Daten, die insbesondere mit einer räumlichen Nähe eine Personenbeziehbarkeit schnell wiederherstellen könnte.

Die datenschutzrechtlichen Fragestellungen zur Steuer-Identnummer sind von den verfassungsrechtlichen Fragestellungen praktisch nicht zu trennen, weil sie die gleiche Fragestellung betreffen und natürlich sich auch aus dem immer noch voll gültigen Urteil des Bundesverfassungsgerichtes ableiten lassen. Sie gelten sowohl für staatliches Handeln, als auch für das Handeln von Dritten. Sei es, indem dort Daten kriminell beschafft werden oder aus Lücken stammen, oder auch Erkenntnisse erlangt werden, die zum Beispiel aus einer Verbreitung der Steuer-Identnummer im Rahmen von Geschäftsbeziehungen, Auskünften oder ähnliches resultieren. So kann eine leichte Zuordenbarkeit von Daten aus Registern zu einer Person vorgenommen werden, wenn das dann das zentrale Identitätsmerkmal ist. Insbesondere gilt halt, dass eine leichte Verknüpfung unterschiedlicher Lebensstatbestände möglich ist, insbesondere in größeren Teilbereichen, die viele Lebensstatbestände umfassen, die aber selbst nach dem Gesetzentwurf Registermodernisierungsgesetz bei der Arbeit

untereinander noch nicht einmal mit dem „Four-Corner-Modell“ geschützt sind – insbesondere auch die lange Ausnahme, die dort für die Kommunen vorgesehen ist. Das schafft tatsächlich natürlich große Probleme, dass diese Daten dann in einer anderen Form durch dritte Nichtbefugte oder für nichtbefugte Zwecke zuordenbar sind. Und bei den Zensusdaten werden natürlich eine ganze Reihe wichtiger personenbeziehbarer Daten mit einer Person verknüpft und wenn diese Person dann über die Steuer-Identnummer identifizierbar ist, ist das ein hohes datenschutzrechtliches Risiko.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Professor Kelber, vielen Dank. Frau Lenk.

SV **Manuela Lenk** (EDI, Neuchâtel, Schweiz): Vielen Dank für die Frage. Ich möchte kurz darauf eingehen, wie wir es in Österreich gemacht haben: Wir haben ein Registerzensusgesetz gehabt, in dem bereits die Probezählung vorgesehen war, also der „Test-Zensus“, wenn man so möchte. Wir haben den 2006 durchgeführt und zwar mit der Sozialversicherungsnummer, das war eine nicht allzu gute Lösung im Sinne des Datenschutzes, aber es hat Gott sei Dank funktioniert. Und wir konnten zeigen, dass die Methode funktioniert. Es war extrem wichtig, dass wir eine echte Probezählung durchgeführt haben. Wir haben einen Bericht gemacht. Wir haben Methodentransparenz und das ist auch das, was in der Statistik üblich ist. Wir haben Methodentransparenz, im statistischen System verwenden wir Daten, die im Verwaltungsbereich vielleicht nicht verwendet werden dürfen, aber genau deshalb gibt es die im statistischen System. Und die Bürger vertrauen darauf, dass wir im statistischen System mit diesen Daten sorgfältig umgehen.

Ich wurde gefragt, welchen Nutzen Österreich gezogen hat – warum haben wir überhaupt mit dieser Probezählung angefangen und zwar schon weit vor 2011? Es war schon 2001 klar, dass wir das machen, sogar vor 2001. Die Bürgerinnen und Bürger wollten keine Fragebögen mehr beantworten. Das sieht man in verschiedenen Statistiken, das sieht man in verschiedenen Erhebungen immer wieder, dass das wirklich durch und durch schwieriger ist. Ich glaube, das hat es auch in Deutschland in dem Bereich gegeben, wo für Religion „Jedi-Ritter“ eingetragen wurde. Das ist so



ein Beispiel. Wir brauchen gute und qualitativ hochwertige Daten.

Ein großer Punkt war natürlich die Kostenreduktion. Die traditionelle Zählung 2001 hat 70 Millionen Euro gekostet. Für 2011 war die Schätzung bei 100 Millionen. Im Endeffekt hat dann die Registerzählung für 2011 inklusive Probezählung 9 Millionen ausgemacht. Das sind die tatsächlichen Zahlen. Das sind jene Zahlen, mit denen wir eine Registerzählung machen konnten. Nachdem wir den Zensus-Test 2006 durchgeführt haben, haben wir dann sehr schnell gesehen, dass das gut funktioniert hat und haben dann diese Daten jährlich geführt. Gerade im Bereich zum Beispiel der Bevölkerungszahl für den Finanzausgleich, weil es klar war, dass wir nicht auf zehnjährige Daten warten können für den Finanzausgleich. Auch in Österreich bewegen sich die Personen zwischen den Gemeinden ganz, ganz schnell hin und her. Wir haben viele Verfahren angewendet, um zu überprüfen, ob das, was wir hier tun, richtig ist – eben Methodentransparenz – nicht unbedingt so, dass man darlegt, welche Daten wo liegen und was da drinnen ist. Wir haben einen großen Bericht gemacht. All das hat das Vertrauen auch gestärkt in diese Methode, die in Österreich seit vielen Jahren durchgeführt wird.

Ich möchte es noch einmal sagen: Es gibt keine Eigeninteressen beim Bund für den Finanzausgleich – bei einer traditionellen Zählung sehr wohl. Eine Gemeinde hat das Interesse, dass möglichst viele Einwohner in ihrer Gemeinde leben, Sie haben das bei Ihrem letzten Zensus stark gemerkt. Und wenn man diese Methoden nicht überprüft, und zwar mit Echtdateien überprüft, dann wird es ganz, ganz schwierig sein, zu beweisen, dass es funktioniert oder vielleicht kommt es dann wieder zu einem Problem, weil vielleicht ist das, was in Österreich wunderbar funktioniert, in Deutschland nur ein bisschen modifiziert möglich. Und das muss man in einem Test, einer Erprobung ansehen. Und mit irgendwelchen pseudonymisierten oder anonymisierten Testdaten ist es relativ schwierig, einen Lebenszeichenansatz zu testen.

Sie haben gefragt, wie das ist mit Registern und deren Aufbau. Es ist etwas, was international üblich ist, Register zu haben mit den statistischen Systemen und man kann sich das überhaupt gar

nicht mehr vorstellen. Ohne Register kann man heutzutage keine Statistiken mehr machen. Die Entlastung von Bürgern steht ganz hoch im Kurs. Das heißt, wir dürfen nur erfragen, selbst für die von der EU beauftragten Statistiken dürfen nur erfragen, was nicht schon in einem Register erfasst ist. Das ist auch in den Bundesstatistikgesetzen normalerweise drinnen, also das heißt, ich darf nur fragen, wenn ich das in den Verwaltungsdaten nicht verfügbar habe. Das ist ein Punkt, den muss man sich wirklich gut überlegen, ob man da wirklich eine Erhebung macht. Und deswegen ist es notwendig, dass wir hohe Qualität in den Registern haben. Und die Statistik ist genau der richtige Ort, wo man Vertrauen haben kann – auch für zentrale Datenlieferungen oder zentrale Datensätze. Dort ist es gut aufgehoben.

Die zehnjährigen Daten, das wurde vorher schon erwähnt, dass wir jetzt jährlich Daten haben für den Finanzausgleich. Aber nicht nur für den Finanzausgleich, sondern auch für kleinräumige Auswertungen, für Statistiken für spezielle Gruppen. Das ist auch etwas, was unglaublich wichtig ist und das man nicht vergessen darf. Wir haben in Österreich eine sehr große Qualitätssicherung gemacht für die Registerzählung, das ist etwas, was sich über die Jahre entwickelt hat. Ich denke auch, dass so etwas für das Statistische Bundesamt hier ein Weg sein wird, darzulegen, welche Methoden sie anwenden. Aber um Qualitätssicherung zu betreiben und Methoden zu testen, braucht man gute Daten. Und deswegen glaube ich, dass es durchaus wichtig ist, mit Echtdateien zu arbeiten. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Herr Dr. Thiel.

SV **Dr. Georg Thiel** (Statistisches Bundesamt, Wiesbaden): Vielen Dank. Das Innovationspotential hat zwei ganz wichtige Grenzen: Wir haben in der Statistik keine Spielwiese, wie es gerade von einigen meiner Vorrednerinnen gesagt worden ist, sondern wir haben klare Regeln, die sich aus dem Bundesstatistikgesetz, aus den Statistikgesetzen, die es dann noch in anderen Fachbereichen gibt, aus dem Datenschutz und dem Statistikgeheimnis ergeben. Daraus folgen enge Spielvorgaben für die Statistik.



Das Innovationspotential bezieht sich auf drei wesentliche Bereiche. Zunächst im Bereich der Methodik: Wir müssen in der Registernutzung noch mehr von anderen Partnern lernen. Wir haben uns in Europa sehr weit umgesehen, bei den vierzehn, die diese Register schon nutzen: Wie machen die das, wie ist das beste Verfahren? Die neue Datenschutzgrundverordnung stellt auch die Statistik vor weitere Herausforderungen, die wir in dem neuen Registererprobungsgesetz auch weiter testen müssen. Ein großer Bereich ist die Qualitätssicherung dieser großen Datenbestände. Das geht nicht mit synthetischen Datensätzen. Das haben wir sowohl beim Erprobungsgesetz für den Zensus 2011 gesehen und wir sehen es auch für den Zensus 2022. Wir brauchen Echt Daten, um das wirklich „auf Herz und Nieren“ prüfen zu können. Mit synthetischen Daten ist das nicht möglich. Ein weiteres großes Innovationspotential liegt in der Stichprobe. Die Größe der Stichprobe muss genau so bemessen sein, dass möglichst die Lebenssachverhalte alle abgedeckt werden, sie aber auf der anderen Seite so klein wie irgendwie möglich ist. Das können Sie sehr schön sehen, die Stichprobe im Zensus 2022 ist etwas größer als die Stichprobe zum Zensus 2011. Warum ist sie etwas größer? Weil wir mehr Erfahrung haben. Und wir konnten gewisse Lebenssachverhalte in manchen Regionen einfach nicht abdecken mit der Größe der Stichprobe, wie wir sie beim 2011er hatten – deshalb musste es angepasst werden.

Der zweite große Bereich, wo wir Innovationspotential haben, ist im Datenschutz und in der Datensicherheit. Der Zensus 2022 kostet über 1,4 Milliarden. Ein ganz erheblicher Teil der Mehrkosten geht in einen größeren Aufbau der Datensicherheit und des Datenschutzes. Hier haben wir bei uns im Amt in enger Absprache und in Kooperation mit dem BSI und dem BfDI zunächst einmal den Sicherheitsstandard sehr hoch angegeben. Und um diesen Sicherheitsstandard als „sehr hoch“ anzugeben, dafür müssen wirklich erhebliche Vorkehrungen sowohl im Haus des Statistischen Bundesamtes, aber auch insbesondere bei unserem Dienstleister ITZBund getroffen werden. Sie müssen sich das vorstellen: Alle Datenbestände der Statistik werden getrennt gehalten von allen anderen Datenbeständen, die das ITZBund für sich bereithält. Eine völlige Abschottung, sowohl in organisatorischer, in

personeller, wie in technischer Hinsicht. Ich habe größte Zweifel, ob das heute in ähnlicher Form mit den Landesdienstleistern im Bereich der IT geleistet werden kann. Denn unser IT-Dienstleister sagt uns immer: „Könntet Ihr nicht ein wenig von dem Statistikgeheimnis und von dem Datenschutz abgehen, dann wäre es leichter für uns.“ Ich möchte daran erinnern, wir bauen gerade ein Datenschutzgrundverordnungs-Tool auf, wo jeder Bürger nachfragen kann beim Zensus: „Welche Daten werden an welcher Stelle von mir zum Zensus herangezogen?“ Das ist gerade im Aufbau und soll hoffentlich in diesem Sommer fertig werden.

Der dritte große Bereich des Innovationspotentials ist im Bereich der Plausibilisierung und Automatisierung der Qualitätssicherung von großen Datenbeständen. Das muss heute automatisiert unterstützt werden, damit die Qualität der Ergebnisse entsprechend hoch gehalten werden kann. Das wird besonders deutlich, Sie kennen das, das Gebäude- und Wohnungsregister wird durch Erheber vor Ort aus verschiedenen Datenbeständen einmal zusammengeführt und dann noch einmal überprüft. Und wir sind guter Dinge, dass das zukünftig mit Satellitendaten und Ortefotos noch einmal qualitätsgesichert werden kann. Das gibt es schon in den Laborbereichen, seit ungefähr zehn Jahren wird das angewandt und wir wollen das jetzt dann auch in einer zweiten Stufe im Registerzensus zukünftig zur Qualitätsunterstützung heranziehen.

Also: Innovationspotential steckt im Registerzensus in der Methodik, im Datenschutz und der Datensicherheit und in der Qualitätssicherung. Und insofern ist der Registerzensus durchaus auch ein Katalysator für Innovationspotential. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Dann wären wir mit der ersten Fragerunde durch und aufgrund des noch vorhandenen Zeitfensters kann in gleicher Weise noch eine zweite Fragerunde stattfinden. Ich würde mit der Union anfangen. Die hat keine Fragen mehr, AfD-Fraktion hat auch keine mehr, SPD hat auch keine mehr. Herr Höferlin, haben Sie noch Fragen?

BE Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Nein, ich habe keine Frage mehr.



Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Pau?

Abg. **Petra Pau** (DIE LINKE): Es ist ja schon einiges zum Personenkennzeichen gesagt worden. Aber ich würde gern Frau Bock noch einmal die Gelegenheit geben, uns ihre Auffassung zur Verwendung des einheitlichen Personenkennzeichens hier kundzutun.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Und dann frage ich noch Frau Dr. Mihalic.

Abg. **Dr. Irene Mihalic** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank Frau Vorsitzende. Ich hätte noch eine Frage an Herrn Kelber zum Thema „Datenlöschung“. Die Meldebehörden müssen ja die Daten nach Überprüfung durch die Statistischen Landesämter löschen, aber eine Löschung bei den Landesämtern und beim Statistischen Bundesamt ist hingegen nicht vorgesehen. Und deswegen möchte ich von Ihnen wissen, ob Sie daher auch die Sorge der kommunalen Spitzenverbände teilen, dass die Statistischen Landesämter und das Bundesamt die zur Registerzensuserprobung verwendeten Daten danach für andere statistische Zwecke weaternutzen. Und würde das Ihrer Ansicht nach nicht gegen das verfassungsmäßige Zweckbindungsgebot verstoßen?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Zuerst Herr Kelber und danach Frau Bock.

SV **Prof. Ulrich Kelber** (BfDI, Bonn): Ich muss jetzt zugeben, Frau Vorsitzende, dass mich Frau Abgeordnete Mihalic mit der Frage etwas auf dem falschen Fuß erwischt. Das muss ich nachliefern. Das mache ich aber auch noch im Laufe des Tages und sende es zu.

Abg. **Dr. Irene Mihalic** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank.

SV **Prof. Ulrich Kelber** (BfDI, Bonn): Diese Frage habe ich mir noch nicht gestellt.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Bock, bitte.

SV **Kirsten Bock**: Vielen Dank. Bei der Verwendung des Personenkennzeichens tritt ja genau das ein, was bei Einführung der Steuer-ID hoch und

heilig versprochen wurde, dass es nicht passieren wird. Die Zweckbindung wird nach und nach aufgelöst und Registerinformationen werden mit Hilfe der Steuer-ID zusammengeführt und fortgeschrieben. Durch den Lebenszeichenansatz erhält der Staat so ein ziemlich genaues, aktuelles Bild über Individuen und die Bevölkerung. Durch die Verknüpfung unterschiedlicher Lebensbereiche und Lebensumstände – das ist ein Eingriff in die Rechte und Freiheiten und das erhöht das Risiko weiterer Eingriffe in Rechte und Freiheiten durch weitere Verwendung dieser Informationen. Das schafft sicherlich qualitativ gute Daten, das haben wir gehört, aber genau dies schafft eben auch für die Bürger*innen die im Volkszählungsurteil ausgeführten Gefahren. Und zwar nicht nur im Hinblick auf individuelle Profilbildung, sondern auch im Hinblick auf eine ausgefeiltere Statistik, die nämlich über Gruppenzuordnungen letztendlich auch die Bürger*innen gläsern macht. Anonyme Datenauswertungen, beispielsweise zu bestimmten Regionen, haben immer auch Auswirkungen auf die individuellen Bürger*innen, die dort leben. Und es gilt hier, die negativen Auswirkungen zu minimieren und das kann man nur über eine entsprechende Evaluation, über eine Folgenabschätzung machen, die ich hier in diesem Kontext dringend anrate. Die Verbreitung der Nutzung der Steuer-ID, das haben wir auch schon gehört, führt zu einer stetigen Erhöhung des Schutzbedarfs der Bürger*innen, weil sich das Risiko der Verarbeitung mit einem Verlust oder einem Identitätsdiebstahl auf weitreichende Lebensbereiche auswirkt. Das bedeutet zum Beispiel die Plausibilität der Abstreitbarkeit von Verwaltungskontakten wird erschwert. Das heißt, faktisch kommt es in diesen Szenarien zu einer Beweislastumkehr. Die Bürger*in muss dann dem Staat/der Verwaltung nachweisen, dass die Aktivitäten oder die Informationen in den Registern nicht ihrer Person zuzuordnen sind. Und das wird oftmals fast unmöglich und ist mit erheblichem Aufwand verbunden. Das bedeutet also Identifizierbarkeit über eine Steuer-ID schafft immer ein überaus hohes Risiko. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Es gibt dann keine weiteren Fragen mehr seitens der Kollegen. Wenn einer der Damen oder Herren Sachverständigen noch etwas Dringendes hätte, was er uns mit auf den Weg geben will, hätte er oder sie jetzt noch



die Möglichkeit dazu. Da das nicht der Fall ist, bedanke ich mich ganz herzlich für Ihre Teilnahme, schließe damit die Anhörung und wünsche allen noch eine gute restliche Woche.

Schluss der Sitzung: 11:14 Uhr

Andrea Lindholz, MdB
Vorsitzende



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)819 A

STATIS
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.



BfDI

Der Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)819 B

POSTANSCHRIFT Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
Postfach 1468, 53004 Bonn

Vorsitzende des
Ausschusses für Inneres und Heimat
des Deutschen Bundestages
Frau Andrea Lindholz, MdB

nachrichtlich:
Sekretariat des
Ausschusses für Inneres und Heimat
des Deutschen Bundestages
nur per E-Mail:
Andrea.Lindholz@Bundestag.de
innenausschuss@bundestag.de

Prof. Ulrich Kelber

Bundesbeauftragter für den Datenschutz
und die Informationsfreiheit

HAUSANSCHRIFT Graurheindorfer Straße 153, 53117 Bonn

FON +49 (0)228-997799-5000

FAX +49 (0)228-997799-5550

E-MAIL bfdi@bfdi.bund.de

INTERNET www.bfdi.bund.de

DATUM Bonn, 30.04.2021

GESCHÄFTSZ. 43188/2021

**Bitte geben Sie das vorstehende Geschäftszeichen
bei allen Antwortschreiben unbedingt an.**

BETREFF **Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Erprobung von Verfahren eines
Registerzensus und zur Änderung statistikrechtlicher Vorschriften**

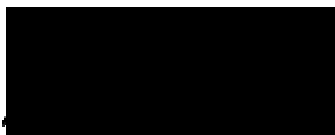
BEZUG Bundestags-Drucksache 19/27425

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren,

zum Entwurf des Gesetzes zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus und zur
Änderung statistikrechtlicher Vorschriften schicke ich Ihnen anbei meine überarbeitete
Stellungnahme.

Die Änderungen sind durch Unterstreichung gekennzeichnet.

Mit freundlichen Grüßen



Ulrich Kelber



BfDI

Der Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

Bonn, den 30.04.2021

Stellungnahme

des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat

am 3. Mai 2021

zum Entwurf eines Gesetzes zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus und zur
Änderung statistikrechtlicher Vorschriften



Erprobung von Verfahren und Methoden eines Registerzensus

Das RegZensErpG regelt die vorbereitenden Maßnahmen zur Einführung eines künftigen registerbasierten Zensus, mit dem auf Befragungen der Bevölkerung im Zusammenhang mit Zensuserhebungen und anderen Datenbereitstellungen nach EU-Vorgaben gänzlich verzichtet werden soll. Diese Zielsetzung entspricht dem Grundsatz der Datenminimierung nach der Datenschutzgrundverordnung und ist grundsätzlich zu begrüßen.

Meine sowohl zur Vor-Fassung des Gesetzentwurfs als auch zu der jetzt zu beratenden, erheblich überarbeiteten Entwurfsfassung im Rahmen der Ressortabstimmungen geäußerten Kritikpunkte sind zum Teil mit der aktuellen Überarbeitung aufgegriffen worden.

Die nachfolgend angeführten verbliebenen Bedenken bitte ich aufgrund ihrer datenschutzrechtlichen Bedeutung in die Beratungen einzubeziehen.

Dabei bitte ich zu beachten, dass die folgenden Ausführungen abweichend von der bereits vorliegenden Stellungnahme vom 15.03.2021 im Sinne einer Präzisierung noch einmal überarbeitet worden sind. Die insoweit geänderten Passagen sind unterstrichen.

1. Zeitliche Limitierung der Datenverarbeitungen nach diesem Gesetz – § 1 RegZensErpG-E

Abweichend vom ursprünglichen Entwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung eines Registerzensus sollen mit der jetzt vorliegenden Gesetzesfassung zunächst Verfahren zur Erprobung eines Registerzensus legitimiert werden. Die damit begrifflich vorgezeichnete zeitliche Begrenzung dieser Erprobungsphase erfährt im Gesetzestext allerdings keine Konkretisierung. Auch unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben, bis wann einzelne zur Ausführung dieses Gesetzes benötigte Datenbestände „spätestens“ zu löschen sind, ergibt sich insoweit kein konsistentes Bild. Die Höchst-Speicherfristen für Hilfsmerkmale mit personenbezogenen Inhalten variieren zwischen dem „31. Dezember 2026“ (§ 6 S. 2 RegZensErpG-E) über den „31. Dezember 2027“ (§ 11 RegZensErpG-E) bis „sechs Jahre nach dem Zensusstichtag“, also dem 15. Mai 2028 (§ 9 Abs. 2 RegZensErpG-E).

Soweit in der Gesetzesbegründung zu § 1 RegZensErpG-E anklingt, dass die Erprobung von Verfahren eines registerbasierten Zensus für einen „zeitlich begrenzten Übergangszeitraum“ erforderlich ist, genügen diese Ausführungen nicht den Anforderungen an die verfassungsrechtlich gebotene Normenklarheit. Die betroffenen Bürgerinnen und Bürger



haben nicht nur ein Recht auf transparenten Nachvollzug, für welche konkreten Zwecke und welchen Zeitraum Verarbeitungen ihrer personenbezogenen Daten im Einzelnen erforderlich sind, auch wenn dies im vergleichsweise gesicherten Raum der amtlichen Statistik geschieht. Sie erwarten darüber hinaus die Festlegung eines klar umrissenen Zeitraums, in dem die Verarbeitungen zu den unterschiedlichen Zwecken definitiv abgeschlossen sein müssen, selbst wenn die mit dem Erprobungsverfahren verfolgten Ziele möglicherweise noch nicht vollumfänglich erreicht worden sein sollten. Die Verarbeitung sensibler personenbezogener Daten zu Erprobungs- oder Testzwecken begegnet – aus meiner Sicht nicht zu Unrecht – besonderem Argwohn in der Bevölkerung, wie die Verfahren zur Einführung eines Testlaufs mit sog. Pilot(klar)daten der Meldeämter gemäß § 9a Zensusvorbereitungsgesetz 2021 oder nach dem Zensusstestgesetz 2001 gezeigt haben, obwohl in beiden Gesetzen die Gesamtverarbeitungsdauer von vornherein eindeutig begrenzt war.

In **§ 1** RegZensErpG-E sollte vor diesem Hintergrund ein neuer **Satz 2** eingefügt werden:

„Die Dauer der Erprobung von Methoden und Verfahren nach diesem Gesetz ist auf einen Zeitraum von höchstens vier Jahren nach dem Zensusstichtag nach § 1 Absatz 1 des Zensusgesetzes 2022 begrenzt.“

Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.

Infolge dieser Ergänzung sind der Gesetzestext und die jeweilige Begründung in **§ 6 Satz 2** und **§ 11 Satz 2** RegZensErpG-E entsprechend anzupassen.

Die Bemessung der Gesamtdauer der Erprobungsphase orientiert sich an den Vorgaben des Zensusgesetzes 2022 (ZensG 2022) zur Löschung von danach erhobenen Hilfsmerkmalen (§ 31 Absatz 1 Satz 3 ZensG 2022), die auch zur Verarbeitung nach diesem Gesetz herangezogen werden sollen.

2. Datenverarbeitungen nur im Rahmen der Vorgaben des ZensG 2022 – § 9 Absatz 2 Satz 2 RegZensErpG-E

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll ferner die Möglichkeit eröffnet werden, bestimmte, nach dem ZensG 2022 zulässig erhobene Datenbestände auch zu Zwecken des vorliegenden Gesetzentwurfs zu verwenden. Dabei ist der durch das ZensG 2022 gesetzte Rahmen, insbesondere im Hinblick auf die dort definierten Verarbeitungszwecke und die höchstzulässige Dauer der Datenverarbeitungen einzuhalten, um die Vorgaben des Gesetzgebers insoweit nicht zu unterlaufen. So ist etwa die in § 31 Absatz 1 Satz 3 ZensG 2022



normierte Pflicht des Verantwortlichen, die zum Zweck der Durchführung des Zensus erhobenen Hilfsmerkmale spätestens vier Jahre nach dem Zensusstichtag zu löschen, nach meinem Verständnis nicht relativierbar und im Interesse der betroffenen Bürger „1 zu 1“ umzusetzen. Einer von diesem zeitlichen Limit abweichenden Verlängerung der Speicherung ihrer personenbezogenen Daten müssten die betroffenen Auskunftspflichtigen dagegen ausdrücklich zugestimmt haben.

Mit dieser eindeutigen Vorgabe ist die in **§ 9 Absatz 2 Satz 2** des Gesetzentwurfs vorgesehene Löschrfrist nicht kompatibel. Sie ist daher – auch mit Verweis auf die unter Ziffer 1 angeführten Argumente – wie folgt zu ändern:

Anstelle des Wortes „sechs“ ist das Wort „vier“ einzufügen.

3. Verzicht auf Verwendung der ID-Nr. für steuerliche Zwecke als Hilfsmerkmal – § 4 Absatz 1 Nummer 22 RegZensErpG-E

Die nach § 4 Absatz 1 Nummer 22 RegZensErpG-E vorgesehene Verwendung der Identifikationsnummer / Steuer-ID nach dem Identifikationsnummerngesetz (IDNrG) begegnet den gleichen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken, die ich bereits im Zusammenhang mit dem Entwurf jenes Gesetzes als Teil des Registermodernisierungsgesetzes deutlich gemacht habe und an denen ich auch in Anbetracht der im Verlauf dieses Gesetzgebungsprozesses erfolgten Ergänzungen festhalte. Auch wenn seine Verwendung hier zunächst nur als Hilfsmerkmal zu statistischen Zwecken erfolgen soll, ist aus den Regelungen des RegZensErpG-E herauslesbar, dass diese Identifikationsnummer bzw. übergangsweise die Steuer-ID zukünftig als zentrales Zuordnungs- und Verknüpfungsmerkmal für alle nachfolgenden registergestützten Bevölkerungszählungen dienen wird.

Der Einsatz dieses eindeutig identifizierenden Personenkennzeichens über die verwaltungsübergreifenden Verwendungszwecke des IDNrG hinaus im Bereich der amtlichen Statistik bildet gerade den klassischen Präzedenzfall der Einführung eines für wesentliche Bereiche staatlichen Handelns einheitlichen Kennzeichens, mit dessen Hilfe die schon vom Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil heraufbeschworene Gefahr einer Profilbildung zulasten jeden Bürgers dieses Staates noch einmal deutlich konkreter wird. So erfasst die Datenverarbeitung im Rahmen eines Zensus aufgrund seiner Eingriffstiefe in die Privatsphäre nicht nur ausgewählte Verwaltungsbereiche, wie sie das IDNrG zurzeit vorsieht, sondern einen großen Teil der gesamten Persönlichkeit.



Der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wird auch nicht dadurch abgeschwächt, dass der künftige Registerzensus auf der Grundlage dieses Gesetzentwurfs lediglich vorbereitet werden soll, da in der geplanten Erprobungsphase neben umfangreichen Klardaten der Meldebehörden gerade auch Erhebungs- und Hilfsmerkmale zur Durchführung des Zensus 2022 weiterverarbeitet werden. Auf die sich daraus ergebenden und unter den Ziffern 1 und 2 oben dargelegten Konsequenzen hinsichtlich der Dauer der Erprobung und der Einhaltung bestehender gesetzlicher Regelungen zur Löschung personenbezogener Daten weise ich an dieser Stelle noch einmal hin.

Erschwerend kommt hinzu, dass der vorliegende Entwurf eines Registerzensuserprobungsgesetzes im Unterschied zum IDNrG selbst keine Maßnahmen vorsieht, mit denen die durch die Verwendung der einheitlichen Identifikationsnummer hervorgerufene Gefahr eines erheblichen Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung abgewendet oder jedenfalls abgeschwächt werden könnte. Auch wenn die insoweit nach dem IDNrG vorgegebene Nutzung eines 4-Corner-Modells und die Bereitstellung eines Datenschutzcockpits zugunsten der betroffenen Person nach meiner Auffassung zur Herstellung einer verfassungsgemäßen Rechtslage nicht ausreichen, sind diese Vorkehrungen zumindest ein Schritt in die richtige Richtung und sollten wenigstens auch im Registerzensuserprobungsgesetz vorgesehen werden.

Vorzugwürdig wäre es jedoch, auf die Verwendung der ID-Nr. für steuerliche Zwecke als Hilfsmerkmal zu verzichten.

Vor diesem Hintergrund bitte ich in **§ 4 Absatz 1 Nummer 22** RegZensErpG-E die Wörter „Identifikationsnummer nach § 1 des Identifikationsnummerngesetzes, übergangsweise die Identifikationsnummer für steuerliche Zwecke gemäß § 139b Absatz 3 Nummer 1 der Abgabenordnung einschließlich des vorläufigen Bearbeitungsmerkmals der Meldebehörden“ zu streichen und ggf. durch eine statistikinterne Kennnummer zu ersetzen.

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 auseinandersetzen. 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 Zensus-tests 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.

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Stellungnahme zum

Entwurf eines Gesetzes zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus und zur Änderung statistikrechtlicher Vorschriften

Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat

am

3. Mai 2021

Zusammenfassung

Die Zusammenführung von personenbezogenen Klardaten zu Testzwecken in einem zentralen Register beim Statistischen Bundesamt unter Verwendung der bereichsübergreifenden Identifikationsnummer (Steuer-ID) schafft ein erhebliches Profilbildungs- und Angriffspotential durch Zugriffe der beteiligten Stellen sowie durch Dritte und damit ein hohes Risiko für die Bürger:innen. Die Entwicklung von Methoden zur Qualitätssicherung sowie die Forschung mit Echtdaten vernachlässigt die Schutzbedürftigkeit der Betroffenen und durchbricht die föderalen Schutzvorkehrungen durch Gewaltenteilung. Statt einer zentralisierten Datenhaltung sollte der Gesetzgeber dezentrale Verfahren fördern und eine zwei-Phasen-Erprobung mit Testdaten und angemessenen organisatorischen und verfahrensrechtlichen Vorkehrungen vorsehen. In der Erprobungsphase sollte die Zuordnung von Daten ausschließlich durch ein spezifisches Testkennzeichen erfolgen. Die konkreten Vorgaben sollten entweder direkt im Gesetz oder in einer Ausführungsverordnung geregelt werden.

Inhaltsübersicht

- I. Teil: Einführung
- II. Teil: Gesetzentwurf
- II. Teil: Registerzensuserprobungsgesetz
- III. Teil: Antrag Smart Germany

I. Teil

Einführung

Die Bundesregierung hat mit dem Gesetz zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus und zur Änderung statistikrechtlicher Vorschriften ein Artikelgesetz¹ vorgelegt, mit dem die Rechtsgrundlagen für die Entwicklung von Verfahren für die Durchführung von registerbasierten Zensus und die Erstellung von ergänzenden Bevölkerungsstatistiken geschaffen werden sollen. Während Artikel 1 das Gesetz zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus (RegZensErpG) regeln soll, erfassen Artikel 2 und 3 Änderungen des Bundes- und Bevölkerungsstatistikgesetzes und Artikel 4 eine Änderung des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch. Gem. Art. 4 soll die Übermittlung von Sozialdaten „zum Zwecke der Entwicklung von Verfahren für die zuverlässige Zuordnung von Personendatensätzen und die Qualitätssicherung eines Registerzensus“ - mithin zu Testzwecken – erfolgen.

Ziel der Regelungen ist, ein Methodenwechsel von einem registergestützten zu einem registerbasierten Verfahren vorzubereiten und die für die Entwicklung und Erprobung erforderlichen Rechtsgrundlagen zu schaffen. Bei dem registergestützten Verfahren, das noch für den Zensus 2022 vorgesehen ist, werden neben der Erfassung der bei der Verwaltung vorhandenen Daten zusätzlich sog. primärstatistische Befragungen der Bevölkerung durchgeführt. Letztere sollen zukünftig entfallen und die benötigten Daten ebenfalls aus Registern erhoben werden. Durch eine Verknüpfung der Register sollen Zensus in kürzeren Abständen „auf Knopfdruck“ erstellt werden können. Eine Aktualisierung des Datenbestandes soll über den sog. Lebenszeichenansatz erfolgen, bei dem neue Verwaltungskontakte der Bürger:innen registriert und bestehende Informationen über diese überprüft werden sollen.

Die Bundesregierung geht davon aus, dass zukünftig Erhebungen häufiger notwendig werden, weil die Europäische Kommission eine Rahmenverordnung, die „European Statistics on Population“ (ESOP), für Zensus und Bevölkerungsstatistiken vorbereite, die bestehende Einzelverordnungen zusammenführen und ergänzen werde. Danach sollen ab dem Jahr 2024 jährlich geocodierte Bevölkerungszahlen übermittelt werden und ab dem Jahr 2031 ein

¹ Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Drucksache 19/27425.

Zensus zunächst alle 10 Jahre – „perspektivisch“² aber in kürzerer Abfolge – von den Mitgliedstaaten abgefragt werden.

II. Teil

Entwurf eines Gesetzes zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus und zur Änderung statistikrechtlicher Vorschriften

1. Ein registerbasierter Zensus ist nicht automatisch datenschutzfreundlich

Der Wegfall ergänzender Befragungen, wie sie für einen registergestützten Zensus erforderlich sind, beseitigt eine Reihe von Problemen bei der Erfassung durch Befragungsbeauftragte, deren Einbindung das Zensusgesetz 2022 und das Zensusvorbereitungsgesetz 2022 noch vorsehen. Jedoch ist ein registerbasierter Zensus nicht schon an sich ein grundrechtsschonenderes Verfahren im Vergleich zu einer Befragung der Bevölkerung in einer Primärerhebung. Zwar entfällt die direkte, erlebbare Belastung der Bürger:innen durch eine zusätzliche Befragung und Befragungsbeauftragte erlangen keine Kenntnisse von der Lebenssituation der Befragten. Mit einem Registerzensus und einer indirekten Erhebung der bereits bei der Verwaltung vorliegenden Informationen, gehen jedoch andere Grundrechtsgefährdungen einher. Die Eingriffsintensität in die Grundrechte kann aufgrund der automatisierten Verarbeitung mit zahlreichen Zugriffsmöglichkeiten und kürzeren Erhebungszeiträume in der Summe sogar stärker ausfallen. Die Risiken beschränken sich nicht nur auf die Angriffsrisiken, die bei Übermittlungen zwischen den beteiligten Behörden und dem Statistischen Bundesamt und durch eine zentrale Datenhaltung entstehen. Die spezifischen, datenschutzrechtlich zu beurteilenden Gefahren liegen in der Verarbeitung umfangreicher Bevölkerungsdaten durch das Statistische Bundesamt selbst und in den Zugriffswünschen anderer Behörden. Dazu gehören auch die vielfältigen Auswertungsmöglichkeiten und der durch den Lebenszeichenansatz vermittelte Zeitfaktor, der es erlaubt, auch Personenentwicklungsprofile zu erstellen. Entscheidend für die Betrachtung sind insofern nicht nur potentielle Missbrauchsmöglichkeiten, sondern auch „die mit dem Übergang zu einem qualitativ neuen Informationsinstrumentarium angestrebte

² Deutscher Bundestag, Drs. 19/27425, S. 1.

Perfektionierung der sozialen Steuerung,³ die in der zentralen Zusammenführung und Auswertung zum Tragen kommt.

2. Normenklarheit schaffen

Die Schaffung von hinreichend klaren und bestimmten Rechtsnormen ist verfassungsrechtlich unabdingbar. Der Entwurf überlässt die Auslegung zahlreicher Termini der Rechtsanwenderin. Dies führt zu einer Rechtsunsicherheit, die im Hinblick auf den Umfang der Verarbeitung personenbezogener Daten und den damit einhergehenden Eingriffen in das Grundrecht auf Datenschutz unangemessen ist und den Anforderungen an hinreichend bestimmte Normierungen nicht genügt.

Unbestimmte Rechtsbegriffe definieren

Insbesondere das RegZensErpG-E lässt Definitionen vermissen. Folgende Begriffe wären im Sinne der Normenklarheit inhaltlich und zeitlich näher zu bestimmen: Erprobung, Entwicklung, Aufbereitung, Gewinnung, manueller Abgleich, Verarbeitung, Verwaltungskontakt, gesonderte Aufbewahrung, Qualitätssicherung, Personendatensatz, Auswertungszwecke und Fernerkundungsdaten; in Artikel 4 für die Änderung des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch: zuverlässige Zuordnung von Personendatensätzen.

III. Teil

Registerzensuserprobungsgesetz

1. Zielsetzung geht über Erprobung hinaus

Ziel der Regelungen ist gem. § 1 RegZenErpG-E die Schaffung von Rechtsgrundlagen für die Erprobung von Verfahren und die Erstellung ergänzender Bevölkerungsstatistiken, die einen Methodenwechsels von einem registergestützten zu einem registerbasierten Verfahren vorbereiten sollen.

³Simitis, Spiros: Datenschutz – Notwendigkeit und Voraussetzung einer gesetzlichen Regelung. In: Datenverarbeitung im Recht 1973, Band 2: S. 138–189, S.147, Fn. 32

Der Begriff der Erprobung findet u.a. im Arbeits- und Beamtenrecht Verwendung. Er bezeichnet dort einen gesetzlich bestimmten „Zeitraum, währenddessen ein Rechtsverhältnis oder eine erteilte Erlaubnis unter erleichterten Bedingungen gelöst bzw. entzogen werden kann. Die Probezeit dient dem Zweck, die Eignung anhand bestimmter Kriterien zu bestimmen.⁴ Insoweit kann auch von einem „Versuch“⁵ gesprochen werden. In diesen Fällen liegen die Methoden und Kriterien der Bewertung bereits vor. Im Rahmen des RegZenErpG-E sollen die Methoden aber erst im Rahmen der Erprobung entwickelt werden. Damit geht ein qualitativer Unterschied einher. Überträgt man diesen Ansatz auf das Beamtenrecht, dann würde nicht nur der Beamte auf Eignung geprüft, sondern die Methoden am Beamten.

a) Zielsetzung Verfahrensentwicklung, § 2 RegZenErpG-E

Nicht explizit in § 1 RegZenErpG-E enthalten aber im Folgenden gleichwohl erfasst, ist die Zielsetzung der Entwicklung der technischen Anwendungen für die Erprobung in § 2 RegZenErpG-E, die dem statistischen Bundesamt zugewiesen wird. Der Begriff der technischen Anwendungen wird nicht definiert. Darunter sind zumindest die Systeme (Hardware) und die darauf „laufenden“ Verfahren und Prozesse zu verstehen. Es wird deutlich, dass die für die Ausgestaltung der Verfahren erforderlichen Methoden noch nicht vorliegen und deren Entwicklung Mitbestandteil der Erprobungsermächtigung sein soll. Diese weiteren Ziele ergeben sich auch aus den Regelungen in § 6 und 8 Abs. 2 und 3 RegZenErpG-E, die für die Methoden und Verfahrensentwicklungen Rechtsgrundlagen schaffen sollen.

Diese Vermischung ist bedenklich, weil dadurch keine klare Grenzziehung zwischen der Entwicklung von Verfahren und Methoden und der Erprobung erfolgen kann. Deutlich wird, dass sich die Entwicklung auf die „Gewinnung“ von personenbezogenen Daten aus vorhandenen Datenbeständen beziehen soll und insofern ein Data Science-Ansatz gewählt wird. Eine klare und bestimmte Zwecksetzung für die Verarbeitung personenbezogener Daten, wie dies Art. 5 Abs. 1 lit. b Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) vorsieht, kann so nicht erfolgen.

⁴ BVerwGE, Urteil vom 22.03.2007 - 2 C 10/06; NVwZ 2007, 1094, beck-online.

⁵ BVerfG „Gigaliner“, Beschl. v. 1.4.2014 – 2 BvF 1/12, 2 BvF 3/12, NVwZ 2014, 1219, Rn. 71.

b) Erprobung von Methoden erfordert klare Vorgaben

Eine vergleichbare „Erprobung von Methoden“ ist in § 137a SGB V⁶ vorgesehen, die in der Literatur als „*regulatorische Innovation*“ bezeichnet wird, bei der es „vornehmlich ... um die Erprobung von fortschrittlich Neuem mit noch unklarer Evidenz“ gehe.⁷ Der Gesetzgeber hat in dieser Norm jedoch deutlich klarere Vorgaben geschaffen, als dies im RegZerErpG-E der Fall ist. So wird dort eine Zwei-Phasen Prüfung vorausgesetzt, die zwischen Methodenentwicklung und Erprobung unterscheidet. Zudem sind die Anforderungen an die Durchführung, die wissenschaftliche Begleitung und die Auswertung der Erprobung in einer Richtlinie festzuhalten. Solche Anforderungen, z.B. als Vorgabe für eine Umsetzungsverordnung fehlen im RegZerErpG-E gänzlich, wären aber vorzusehen.

2. Eingriffsintensität

Die Verarbeitung von personenbezogenen Daten stellt einen Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz aus Art. 8 der Europäischen Charta der Grundrechte (GRCh) und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 19. September 2018 (2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15 – BverfGE 150, 1) darauf hingewiesen, dass eine verfassungsgemäße Eingriffsintensität nur unter bestimmten Bedingungen erreicht werden kann. Zwar ist es danach Aufgabe des Gesetzgebers die Voraussetzungen für eine realitätsgerechte Ermittlung der Einwohnerzahlen, zu schaffen. Dabei hat er aber weitere Anforderungen zu erfüllen, die sich aus der Gewährleistung des Grundrechts auf Datenschutz, insbesondere die informationelle Selbstbestimmung, ergeben. Zur Erfüllung der Anforderungen ist nicht nur der Erhebungsvorgang grundrechtsschonend

⁶ § 137a SGB V lautet:(1) ¹Gelangt der Gemeinsame Bundesausschuss bei der Prüfung von Untersuchungs- und Behandlungsmethoden nach § SGB_V § 135 oder § SGB_V § 137c zu der Feststellung, dass eine Methode das Potenzial einer erforderlichen Behandlungsalternative bietet, ihr Nutzen aber noch nicht hinreichend belegt ist, muss der Gemeinsame Bundesausschuss unter Aussetzung seines Bewertungsverfahrens gleichzeitig eine Richtlinie zur Erprobung beschließen, um die notwendigen Erkenntnisse für die Bewertung des Nutzens der Methode zu gewinnen. ²Aufgrund der Richtlinie wird die Untersuchungs- oder Behandlungsmethode in einem befristeten Zeitraum im Rahmen der Krankenbehandlung oder der Früherkennung zulasten der Krankenkassen erbracht.

(2) ¹Der Gemeinsame Bundesausschuss regelt in der Richtlinie nach Absatz 1 Satz 1 die in die Erprobung einbezogenen Indikationen und die sächlichen, personellen und sonstigen Anforderungen an die Qualität der Leistungserbringung im Rahmen der Erprobung. ²Er legt zudem Anforderungen an die Durchführung, die wissenschaftliche Begleitung und die Auswertung der Erprobung fest.

⁷ Roters/Propp, Die Erprobung von Methoden nach § SGB_V § 137 e SGB V, MPR 2013, 37, beck-online.

auszugestalten, sondern auch die weitere Verarbeitung. Das BVerfG führt aus, dass neben der Erhebung auch die Speicherung und Verwendung Eingriffe in das Grundrecht darstellen (Rn 221), die es zu berücksichtigen und insbesondere zu minimieren gelte. Es seien dafür angemessene organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen (Rn. 221), die Grundrechtsverletzungen in allen Verarbeitungsschritten entgegenwirken. Diese Vorkehrungen müssen „Art, Umfang und denkbaren Verwendungen der erhobenen Daten, dem Anlass und den Umständen ihrer Erhebung, dem betroffenen Personenkreis sowie der Gefahr des Missbrauchs“ (Rn. 221) Rechnung tragen. Solche Vorkehrungen lässt der vorgelegte Entwurf nicht erkennen.

Im Entwurf werden weder die besondere Verarbeitungsform der Erprobung und Entwicklung von Methoden und Verfahren im Gegensatz zu bereits getesteten und evaluierten Anwendungen hinreichend berücksichtigt, noch der Umstand, dass die Methoden und Verfahren an personenbezogenen Datensätzen in Form von Klardaten erprobt werden sollen und eine Trennung der Datensätze nach Erhebungs- und Hilfsmerkmalen erst nach den Methodenerkundungen und Tests zur Qualitätssicherung erfolgen soll. Insofern sind die Erwägungen des BVerfG zu Verarbeitungen zu Zwecken der Statistik (Rn. 223) nicht eins-zu-eins anwendbar, denn bei Methodenentwicklungen und Verfahren zur Qualitätssicherung geht es gerade nicht um eine statistische Aufbereitung oder anonyme Auswertung, sondern um das Zusammenführen und den Abgleich personenbezogener Daten. Hier werden Voraussetzungen mit Bevölkerungsdaten geschaffen, die Data Science-Anwendungen ermöglichen.

3. Rechtsgrundlagen sind erforderlich, aber kein Freifahrtschein – angemessene Verfahrensgestaltung und Auskunftsrechte

Mit der Schaffung von Rechtsgrundlagen für die Verarbeitung personenbezogener Daten zur Legitimierung der Grundrechtseingriffe ist es nicht getan. Es ist vielmehr sicherzustellen, dass unter den Bedingungen eine Erprobung, einschließlich die Entwicklung von Methoden und Verfahren, die Verarbeitung verfassungsgemäß erfolgen kann und dafür die erforderlichen Vorkehrungen und Maßnahmen getroffen werden. Werden für eine Erprobung Echtdaten verwendet ist deren **Integrität** und **Vertraulichkeit** durchgängig zu

gewährleisten. Es gebietet die **Transparenz** gegenüber den Bürger:innen, dass klar und deutlich normiert wird, zu welchen konkreten **Zwecken** die Verarbeitung erfolgt und über welchen Zeitraum. Zudem muss sichergestellt werden, dass in dem Zeitraum der Erprobung **Auskunft** über die Verarbeitung und mögliche Analysen erteilt werden kann oder warum dies nicht möglich sein soll und insofern Ausnahmetatbestände i.S. des Art. 89 Abs. 2 DSGVO bestehen sollen. Solche Regelungen lässt der vorgelegte Entwurf vermissen.

4. Anforderungen nach Art. 89 Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)

Art. 89 DSGVO regelt die besonderen Verarbeitungssituationen für wissenschaftliche Forschung und statistische Zwecke. Die Entwicklung von Verfahren und Methoden an sich dient nicht statistischen Zwecken, sondern stellt Forschungstätigkeit dar. Gemäß Erwägungsgrund (im Folgenden: EWG) 162 S. 3 der DSGVO fällt unter die Zwecke der Statistik zwar jeder für die Durchführung statistischer Untersuchungen und die Erstellung statistischer Ergebnisse erforderlichen Vorgang der Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten. Jedoch wird gemäß EWG 162 S. 5 dabei vorausgesetzt, dass die Ergebnisse der Verarbeitung zu statistischen Zwecken keinen Personenbezug mehr aufweisen. Dies ist bei der Mehrfachprüfung und der Methodenentwicklung gem. § 5 und 6 RegZerErpG-E nicht der Fall.

Im Ergebnis mag diese Unterscheidung dahinstehen, weil nationale Regelungen sowohl für wissenschaftliche als auch für statistische Zwecke unter Art. 89 DSGVO fallen. Mit Blick auf die Angemessenheit der von Art. 89 DSGVO vorgesehenen Schutzmaßnahmen ist aber eine klare Grenzziehung erforderlich. Zudem fehlt ein Verweis auf die Regelung des Art. 89 DSGVO und die Einhaltung dessen Vorgaben zur Einhaltung der Prinzipien aus Art. 5 Abs. 1 DSGVO sowie technischen und organisatorischen Schutzmaßnahmen, insbesondere Maßnahmen zur Datenminimierung.

a) Kein Testen mit Echtdateien

Der Gesetzesbegründung ist nicht zu entnehmen, dass der Entwicklung von Methoden und Verfahren die Erprobung vorausgehen soll. Dies ist weder aus IT-sicherheitstechnischer noch aus datenschutzrechtlicher Sicht vertretbar. Die Entwicklung von Methoden und Verfahren

ist sicherheitstechnisch hochgradig risikobelastet, weil mit ihnen erst Erfahrungen gesammelt werden müssen.

Die Regelungen sehen den Einsatz von sog. Echtdateien, d.h. den personenbezogenen Daten natürlicher Personen und nicht den Einsatz von Testdateien, d.h. Datensätzen über nichtexistierende Personen vor. Die Unterteilung der personenbezogenen Daten in Erhebungs- und Hilfsmerkmale (§ 4 Abs. 2, 3 RegZerErpG-E) steht der Qualifizierung als Echtdateien nicht entgegen, zumal die Zuordnung der Hilfsmerkmale, mithin der Personenbezug, bis zum Abschluss der Aufbereitung erhalten bleibt.

Die Verwendung von Echtdateien zu Testzwecken begegnet einer Reihe von Bedenken. Neben sicherheitstechnischen Bedenken, die sich bei der Erprobung von Verfahren und aus der Nutzung nicht gehärteter Systeme ergeben, bestehen auch datenschutzrechtliche Bedenken. In der Regel verstößt das Testen mit personenbezogenen Echtdateien gegen den datenschutzrechtlichen Zweckbindungs- und Bestimmtheitsgrundsatz aus Art. 5 Abs. 1 lit. b DSGVO und das Prinzip der Datensparsamkeit aus Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO. und ist daher unzulässig. Mit dem vorgelegten Artikelgesetz werden diese Prinzipien umgangen. Zwar sieht Art. 89 Abs. 1 DSGVO die Möglichkeit vor, für Zwecke der Statistik abweichende nationale Regeln vorzusehen, die die Verarbeitung personenbezogener Daten für Zwecke der Statistik erlauben, jedoch sind auch hierfür geeignete Sicherheitsmaßnahmen vorzusehen und der Grundsatz der Datensparsamkeit einzuhalten. Dies ist mit dem vorgelegten Gesetzentwurf nicht hinreichend gelungen. Weder aus dem Gesetz noch aus den Verweisen selbst ergeben sich Vorgaben für Maßnahmen, die auf die besondere Entwicklungs- und Erprobungssituation abstellen.

Datenschutzrechtlich ist die Verarbeitung von Echtdateien im Rahmen von Erprobungen unverhältnismäßig, weil Testdateien genauso geeignet sind und keinen Eingriff in die Grundrechte nachsichziehen. Die Verwendung von Echtdateien für Erprobungszwecke ist daher nicht erforderlich und verstößt gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

b) Testdateien

Die Verwendung von Testdateien bzw. Kontrolldatensätzen zur Erprobung von Verfahren entspricht dem Stand der Technik und ist auch in anderen Ländern. Das finnische

Zentralregister beispielsweise verwendet Datensätze über nicht existierende Personen zu Kontrollzwecken, um die Nutzung der Echtdaten z.B. von Adressdaten für Marketingzwecke kontrollieren zu können. Der Aufwand für die Erstellung von Testdatensätzen ist daher auch vertretbar, weil ihr Einsatz sich nicht auf den Erprobungsbetrieb beschränken muss, sondern Kontrollfunktionen im Realbetrieb übernehmen kann.

Es ist der Bundesregierung zu empfehlen, den Gesetzentwurf dahingehend zu erweitern, dass die Erprobung in einer ersten Stufe ausschließlich mit Testdatensätzen erfolgt. Diese wären für alle teilnehmenden Register anzulegen. Dadurch entsteht zwar ein geringer Mehraufwand, dafür entfallen aufwendige zusätzliche Schutzvorkehrungen für Echtdatensätze, für die bislang auch noch gar keine Regelungen vorgesehen sind. Es würden zudem alle verfassungs- und datenschutzrechtlichen Bedenken gegenüber den Testversuchen entfallen. Erst wenn die erste Testphase erfolgreich abgeschlossen wurde und die Verfahren gefestigt sind, sollte in Ergänzung für eine zweite Erprobungsphase die Nutzung von Echtdaten geregelt werden.

5. Erprobung zeitlich begrenzen und evaluieren

Das RegZensErpG soll die Entwicklung technischer Verfahren, deren Erprobung und die dafür vorgesehen Datenhaltung und Aufbereitung für einen Registerzensus regeln. Eine Erprobung setzt begrifflich eine zeitliche Begrenzung und eine Evaluierung des Erprobungszeitraumes voraus. Beides ist im RegZensErpG-E nicht eindeutig vorgesehen. Lediglich für einzelne Datenbestände, z.B. Hilfsmerkmale einer Datenübermittlung, bestehen Löschpflichten, die sich jedoch nur auf einzelne Datensätze beziehen (vgl. z.B. § 4 Abs. 5 RegZensErpG-E, § 6 für Zensus 2022 Daten), und insgesamt nicht konsistent sind. So sind die Speicherfristen für die personenbezogenen Hilfsmerkmale beispielsweise zum „31. Dezember 2026“ (§ 6 S. 2 RegZensErpG-E), „sechs Jahre nach dem Zensusstichtag“ (§ 9 Abs. 2 RegZensErpG-E) und dem „31. Dezember 2027“ (§ 11 RegZensErpG-E) begrenzt.

Der Erfolg einer Erprobung lässt sich nur anhand einer Evaluierung beurteilen. Dafür müsste das Gesetz Regelungen vorsehen in welchen Zeiträumen, zu Methoden und Verfahren einer Prüfung und anschließender Beurteilung unterzogen werden sollen.

6. Profilbildungsrisiko ausschließen

Das Fehlen von Schutzvorkehrungen und -maßnahmen insgesamt konkretisiert die Gefahr einer **Profilbildung**, deren Bedeutung das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungs- und im Zensus-Urteil besondere Bedeutung zugemessen hat. Die Weiterverwendung der Personenkennzahl zu Zwecken der Zuordnung von Personendatensätzen (§ 7 Abs. 5 RegZensErpG-E), zum Abgleich von Personendatensätzen und deren Anreicherung zu Profilen (§ 7 Abs. 2-4 RegZensErpG-E, Artikel 4 des Entwurfs), Bewegungsmustern (§ 5 Abs. 2 RegZensErpG-E) und der Qualitätssicherung (§ 7 Abs. 5 RegZensErpG-E) realisieren genau das vom Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil beschriebene Risiko mindestens für den Zeitraum der Erprobungsphase. Eine solche Zusammenführung in einer zentralen Datenbank, wie sie vom Entwurf nicht ausgeschlossen wird, darf nicht zur Grundlage für den Registerzensus werden. Denn damit würden alle Sicherungsmechanismen, die durch die Verfassung abgesicherte föderale Aufgabenzuweisung sowie die horizontale Gewaltenteilung der Zuständigkeit unterschiedlicher Behörden, durchbrochen.

7. Zweckbindung der Daten aus dem Zensus 2022 einhalten

§ 9 Abs. 2 Satz 2 RegZensErpG-E eröffnet die Möglichkeit Daten aus dem Zensus 2022 für Zwecke der Erprobung zu nutzen. Damit wird die Zweckbindung unterlaufen, sofern die Daten für andere als die im ZensG 2022 festgelegten genutzt werden. Eine Weiterverwendung zu anderen als den bei der Erhebung festgelegten Zwecken ist gem. Art. 6 Abs. 4 S. 1 DSGVO für Daten die auf der Grundlage eines mitgliedstaatlichen Gesetzes erhoben wurden, nur in den Fällen des Art. 23 Abs. 1 DSGVO zulässig. Dafür müssten die Zensus-Daten zur Erfüllung wichtiger öffentlicher Zwecke nach Artikel 23 Abs. 1 lit. e DSGVO erforderlich sein. Zwar ist eine Erprobung von Verfahren vor deren Einsatz in einem Realbetrieb erforderlich, nicht hingegen der Einsatz von Echtdaten zur Entwicklung von Verfahren und Methoden.

8. Schaffung einer zentralen Datenbank erhöht Mißbrauchsrisiko

Die Entwicklung und der Betrieb der beim Statistischen Bundesamt einzurichtenden zentralen IT birgt besondere Risiken. Durch die Ermächtigung zur Verarbeitung und Zusammenführung der Daten aus unterschiedlichen Registern zur Erstellung ergänzender Bevölkerungsstatistiken und zwecks Methodenentwicklung gem. § 8 RegZensErpG-E und Daten aus der Haushaltsstichprobe und des Zensusgesetzes gem. § 9 RegZensErpG-E wird die Entstehung einer Superdatenbank vorgesehen, zumindest aber nicht ausgeschlossen. Eine solche Datenbank steht nicht mit den föderalen Grundsätzen im Einklang. Hierauf hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme (Drs. 19/28168) hingewiesen. Allein die vom Bundesrat vorgeschlagenen Zugriffsmöglichkeit der Länder beseitigen die Bedenken gegenüber einer zentralisierten Datenbank nicht.

9. Keine Verarbeitung Sensibler Daten

a) Keine Verwendung der Steuer-Identifikationsnummer als Hilfsmerkmal – § 4

Absatz 1 Nummer 22 RegZensErpG-E

Besonders problematisch erscheint die Verwendung der Steuer-ID als bereichsübergreifende, konstante Identifikationsnummer nach § 4 Absatz 1 Nummer 22 RegZensErpG-E für die Personendatensätze. Hier gelten die gleichen verfassungsrechtlichen Einwände, wie sie schon in der Anhörung zum Entwurf des Registermodernisierungsgesetzes vorgetragen wurden. Wurde dort noch versucht, Schutzmaßnahmen vorzusehen, die z.B. durch das sog. Vier-Corner-Modell einen uneingeschränkten Behördenzugriff erschweren sollte, sucht man solche Maßnahmen im RegZensErpG-E vergeblich. Im Hinblick auf die Eingriffsintensität und die Zusammenführung von Melde-, Zensus- und Sozialdaten, wirkt es sich besonders schwerwiegend auf das Grundrecht auf Datenschutz aus, dass keine Vorkehrungen zum Schutz und weder besondere noch überhaupt technische und organisatorische Schutzmaßnahmen vorgesehen sind.

Die Erfassung der Steuer-ID als personenidentifizierendes Hilfsmerkmal in Abgrenzung zu den Erhebungsmerkmalen hat während der Erprobungsphase keinerlei Schutzfunktion. Gem. § 4 Abs. 3 RegZensErpG-E können die Merkmale nämlich solange zusammen verarbeitet

werden, wie dies für die Erprobungszwecke für erforderlich gehalten wird und sind erst nach vier Jahren nach dem Stichtag (gemeint ist vermutlich der Zensus 2021 Stichtag) zu löschen. Die Eingrenzung einer Löschungsverpflichtung zum „Abschluss der Aufbereitung“ in § 4 Abs. 3 S. 2 RegZensErpG-E ist als Fristmerkmal ungeeignet, da weder eine Definition der Aufbereitung noch eine solche des Abschlusses der Aufbereitung vom Gesetz vorgegeben wird.

Darüber hinaus ist die Steuer-ID für Verknüpfungen von Personendatensätzen auch nicht erforderlich, weil dafür auch andere gleich geeignete Verfahren zur Verfügung stehen. Körner et. al.⁸ schlagen dafür drei Vorgehensweisen vor

- 1) Verknüpfung über (gegebenenfalls verschlüsselte) konstante Identifikatoren,
- 2) Verknüpfung über (gegebenenfalls pseudonymisierte) Personenmerkmale, wie Name, Geburtsdatum, Geburtsort und -staat oder Staatsangehörigkeit,
- 3) Kombination aus konstanten Identifikatoren und identifizierenden Personenmerkmalen, sofern durch mindestens ein Register eine Überschneidung der Verknüpfungskriterien gewährleistet ist.

Als konstanter Identifikator wird dabei „eine über die Zeit hinweg stabile Zeichenfolge, die einer Person einmalig zugewiesen wird,“⁹ verstanden. Ein solcher konstanter Identifikator kann für Zwecke der Erprobung auf der Grundlage der Steuer-ID gebildet bzw. abgeleitet werden.

Statt der Einbindung der Steuer-ID in § 4 Abs. 1 Nr. 22 sollte daher ein auf die Erprobungsphase begrenztes, spezifische Kennzeichen vorgesehen werden.

b. Sperrdaten ausnehmen

Der Entwurf berücksichtigt nicht, dass in besonderen Fällen im Melderegister zum Schutz der Rechte und Freiheiten besonders gefährdeter Personen Auskunftssperren vorgesehen sind. Zwar sieht der Änderungsantrag A-Drs. 19(4)821 für § 4 Abs. 3 eine Änderung dahingehend

⁸ Körner et al., Anforderungen und Perspektiven auf dem Weg zu einem künftigen Registerzensus, Statistisches Bundesamt, WISTA, Sonderheft Zensus 2021, S. 79, 80.

⁹ Ibid.

vor, dass nunmehr bestimmte Hilfsmerkmale bereits nach Abschluss der Aufbereitung und spätestens nach drei Jahren zu löschen sind, doch trägt auch diese Regelung der besonderen Schutzbedürftigkeit der Personen nicht hinreichend Rechnung. Insbesondere wird außer Acht gelassen, dass es sich bei der Verarbeitung dieser Daten um Erprobungsverfahren handelt, die bei Unstimmigkeiten oder vermeintlicher Mehrfacherfassung zwischen den Statistikämtern hin- und her versandt werden können und damit einem erhöhten Verarbeitungs- und Mißbrauchsrisiko ausgesetzt sind. Zwar wird die Auskunftssperre selbst den Statistikämtern nicht mitgeteilt und sie können insofern keine weiteren besonderen Schutzmaßnahmen treffen, jedoch erscheint eine Übermittlung vor diesem Hintergrund als unverhältnismäßig. Datensätze mit Sperrvermerken sollten von den Erprobungsverfahren zum Schutz der Betroffenen gänzlich ausgenommen werden.

10. Rückübermittlung zwecks Prüfung und Abgleich von Daten

Das RegZenErpG-E sieht sowohl in § 4 Abs. 5, als auch in § 5 Abs. 1 § 7 Abs. 7 Schlüssigkeit- und Vollständigkeitsprüfungen vor. Datensätze dürfen separat als auch nach Zusammenführung gem. § 8 Abs. 2 RegZenErpG-E Daten für Zwecke des Abgleichs durch das Statistische Bundesamt an die Länder rückübermittelt werden. Hier wird nicht klar, ob damit der Grundsatz, dass Bereinigungen von Datensätzen, die durch die Statistik erfolgen, nicht an die Verwaltung zurückfließen dürfen, umgangen wird.

11. INSPIRE

Die Fassung des RegZenErpG-E macht deutlich, dass die Einbindung der Melderegister in eine verknüpfbare Registerinfrastruktur angestrebt wird, in der die Daten der Melderegister anhand der übrigen Register plausibilisiert werden können. Die Vagheit der Regelungen lässt aber auch vermuten, dass die Vorstellungen, wie ein Registerzensus in eine zukünftige Registerlandschaft passen kann, noch nicht hinreichend vorhanden sind. Aufgrund der INSPIRE Vorgaben, ist bei den gesetzlichen Vorgaben zur Erprobung von registerbasierten Zensus zu berücksichtigen, dass zukünftig nicht nur die Periodizität erhöht wird, sondern auch die „geografische Gliederungstiefe, zum Beispiel durch Veröffentlichung von

Ergebnissen auf der Ebene geografischer Gitterzellen¹⁰. Datensätze können mittels geografischen Gitterzellen in Auflösungen zwischen 1 bis 100 km bereitgestellt werden und mit anderen Informationen verschnitten werden.

III. Teil

Antrag Smart Germany – Register modernisieren und öffentliches Datenmanagement einführen (BT Drs. 19/14053)

Der Antrag Smart Germany – Register modernisieren und öffentliches Datenmanagement einführen (im Folgenden Smart Germany Antrag) thematisiert Zielvorstellungen einer Registermodernisierung.

1. Erprobung erfordert Planung

Das Ziel, einen registerbasierten Zensus durchzuführen und ab 2031 auf ergänzende Befragungen verzichten zu können, erfordert Planung. Dafür wäre zunächst eine Bestandsaufnahme der bestehenden Registerlandschaft durchzuführen. Eine solche Bestandsaufnahme sieht der Entwurf aber nicht vor. Sie ist aber unabdingbar für die Planung und Durchführung der Modernisierung. Ohne eine vollständige Erfassung der datenhaltenden Stellen, bleibt jeder Modernisierungsansatz bruchstückhaft und beliebig. Nur mit Hilfe einer Erfassung kann eine Entscheidung über die Relevanz der dort verarbeiteten Informationen für die Erhebungszwecke entschieden werden und zur Normenklarheit beitragen.

Es ist insofern zu begrüßen, dass eine Übersicht über die bestehende Registerlandschaft gefordert wird. Erst die Kenntnis über den Gesamtbestand der datenhaltenden Stellen ermöglicht eine sachgerechte Planung der Registermodernisierung und eine Berücksichtigung im Rahmen einer Überwachungsgesamtrechnung. Es dient der Transparenz als auch der Souveränität iS von Steuerungs- und Kontrollfähigkeit, wenn die mit der Registermodernisierung verfolgten Ziele im Rahmen einer transparenten Planung mit klaren

¹⁰ Körner et. al., S.78.

Begriffsbestimmungen zur Erfassung des Gegenstandsbereichs festgelegt werden. Wie auch im Bereich des Projektmanagements sollte es für die Bundesregierung eine Selbstverständlichkeit sein, dass für eine so umfassende und für die öffentliche Verwaltung bedeutsame Planung die Rahmenbedingungen gesetzlich festgeschrieben werden.

Eine solche Festschreibung sollte sich aber nicht allein an wirtschaftlichen, ökonomischen, Überwachungs- und Steuerungszielen ausrichten, wie es der Antrag vorsieht.

2. Fokussierung auf Einsparung von Zeit und Kosten greift zu kurz

Das Primat der Wirtschaftlichkeit vernachlässigt die Aufgabe, die ein Registerzensus im Rahmen der öffentlichen Verwaltung erfüllen soll. Öffentliche Verwaltung ist kein Selbstzweck. Mit Hilfe der Digitalisierung der Zensus sollen die Funktionen und die Informationsversorgung der Gesellschaft unterstützt werden. Dabei sind immer auch die Gewährleistung des Schutzes der Privatsphäre, des Schutzes der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, die Datensicherheit sowie die Entwicklung und Einhaltung der Anforderungen an eine gute Datenverarbeitung und ein gutes Informationsmanagement zu unterstützen.

Die technische Verknüpfung von Registern schafft nicht nur Einsparpotentiale, sondern verursacht Sicherheitsbedarfe, denn jede Übermittlung personenbezogener Daten stellt an sich einen weiteren Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz der Bürger:innen dar. Jede einzelne Verknüpfungsmöglichkeit, sowie deren Gesamtschau sind in eine Überwachungsgesamtrechnung einzubinden.

Moderne Register sind nicht automatisch grundrechtsschonend und datensparsam. Bei der Konzeption der Register ist zu berücksichtigen, dass Verknüpfungsmöglichkeiten und schnelle Abrufbarkeit von personenbezogenen Daten nicht ausschließlich grundrechtsgewährleistende Wirkung haben. Vielmehr vergrößert sich dadurch auch die informationelle Machtasymmetrie zwischen Verwaltung und Bürger:innen. Zum Ausgleich dieser Asymmetrie sind im Rahmen datenschutzrechtlicher Vorschriften Vorkehrungen zu treffen, die die Umsetzung insbesondere technischer Maßnahmen zur Gewährleistung der Rechte und Freiheiten der Bürger:innen bei der Verarbeitung ihrer personenbezogenen

Daten vorsehen. Diese Vorkehrungen sind gesetzlich festzulegen. Dies kann, wie vorgeschlagen, in einem Eckpunktegesetz erfolgen. Zu den Vorkehrungen gehören beispielsweise Ausführungsverordnungen.



BfDI

Der Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

Prof. Ulrich Kelber
Bundesbeauftragter
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

POSTANSCHRIFT Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
Postfach 1468, 53004 Bonn

Deutscher Bundestag

HAUSANSCHRIFT Graurheindorfer Straße 153, 53117 Bonn

Ausschuss für Inneres und Heimat

z. Hd. der Vorsitzenden

Frau Andrea Lindholz, MdB

Platz der Republik 1

11011 Berlin

Innenausschuss

Ausschuss für Inneres und Heimat

z. Hd. der Vorsitzenden

Frau Andrea Lindholz, MdB

1. Vorsitz d.B. um

Kenntnisnahme/Rücksprache

2. Mehrfertigungen mit/ohne Anschreiben

an Abg. BE, Obl. Sekr.

an _____

Am.

4. Statistisches-Gesetz- BMI

(6143)

22. 3. 2021

FON (0228) 997799-5000

FAX (0228) 997799-5550

E-MAIL referat21@bfdi.bund.de

INTERNET www.bfdi.bund.de

DATUM Bonn, 15.03.2021

GESCHÄFTSZ. 21-536/002#0003

Bitte geben Sie das vorstehende Geschäftszeichen
bei allen Antwortschreiben unbedingt an.

BETREFF

Entwurf eines Gesetzes zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus und zur Änderung statistikrechtlicher Vorschriften

Aug 22 13

Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Mitglieder des Ausschusses,

Anlass meines Schreibens sind die anstehenden Beratungen zum Entwurf eines Gesetzes zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus und zur Änderung statistikrechtlicher Vorschriften (BT-Drs. 19/27425), insbesondere dessen Artikel 1, der Entwurf eines Registerzensuserprobungsgesetzes (RegZensErpG).

Das RegZensErpG in Artikel 1 des Gesamtentwurfs regelt die vorbereitenden Maßnahmen zur Einführung eines künftigen registergestützten Zensus, mit dem auf Befragungen der Bevölkerung im Zusammenhang mit Zensuserhebungen und anderen Datenbereitstellungen nach EU-Vorgaben gänzlich verzichtet werden soll. Diese Zielsetzung entspricht dem Grundsatz der Datenminimierung nach der Datenschutzgrundverordnung und ist grundsätzlich zu begrüßen.

Meine sowohl zur Vor-Fassung des Gesetzentwurfs als auch zu der jetzt zu beratenden, erheblich überarbeiteten Entwurfsfassung im Rahmen der Ressortabstimmungen geäußerten Kritikpunkte sind zum Teil mit der aktuellen Überarbeitung aufgegriffen worden.



Die nachfolgend angeführten verbliebenen Bedenken bitte ich aufgrund ihrer datenschutzrechtlichen Bedeutung in Ihre Beratungen einzubeziehen.

1. Zeitliche Limitierung der Datenverarbeitungen nach diesem Gesetz - § 1 RegZensErpG-E

Abweichend vom ursprünglichen Entwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung eines Registerzensus sollen mit der jetzt vorliegenden Gesetzesfassung zunächst Verfahren zur Erprobung eines Registerzensus legitimiert werden. Die damit begrifflich vorgezeichnete zeitliche Begrenzung dieser Erprobungsphase erfährt im Gesetzestext allerdings keine Konkretisierung. Auch unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben, bis wann einzelne zur Ausführung dieses Gesetzes benötigte Datenbestände „spätestens“ zu löschen sind, ergibt sich insoweit kein konsistentes Bild. Die Höchst-Speicherfristen für Hilfsmerkmale mit personenbezogenen Inhalten variieren zwischen dem „31. Dezember 2026“ (§ 6 S. 2 RegZensErpG) über den „31. Dezember 2027“ (§ 11 RegZensErpG) bis „sechs Jahre nach dem Zensusstichtag“, also dem 15. Mai 2028 (§ 9 Abs. 2 RegZensErpG). Da die Daten der Meldebehörden nach § 4 Abs. 1 des Gesetzentwurfs jährlich aktualisiert zum 31.12. bereitzustellen sind, verlängert sich die nach § 4 Abs. 3 RegZensErpG auf vier Jahre festgelegte Höchst-Speicherdauer um jeweils ein weiteres Jahr, ohne dass – jedenfalls nach dem Gesetzeswortlaut – ein übergeordnetes zeitliches Limit greift.

Soweit in der Gesetzesbegründung zu § 1 RegZensErpG anklingt, dass die Erprobung von Verfahren eines registerbasierten Zensus sowie die hilfs- und übergangsweise Erstellung von ergänzenden Bevölkerungsstatistiken für einen „zeitlich begrenzten Übergangszeitraum“ erforderlich ist, genügen diese Ausführungen nicht den Anforderungen an die verfassungsrechtlich gebotene Normenklarheit. Die betroffenen Bürgerinnen und Bürger haben nicht nur ein Recht auf transparenten Nachvollzug, für welche konkreten Zwecke und welchen Zeitraum Verarbeitungen ihrer personenbezogenen Daten im Einzelnen erforderlich sind, auch wenn dies im vergleichsweise gesicherten Raum der amtlichen Statistik geschieht. Sie erwarten darüber hinaus die Festlegung eines klar umrissenen Zeitraums, in dem die Verarbeitungen zu den unterschiedlichen Zwecken definitiv abgeschlossen sein müssen, selbst wenn die mit dem Erprobungsverfahren verfolgten Ziele möglicherweise noch nicht vollumfänglich erreicht worden sein sollten. Die Verarbeitung sensibler personenbezogener Daten zu Erprobungs- oder Testzwecken begegnet – aus meiner Sicht nicht zu Unrecht – besonderem Argwohn in der Bevölkerung, wie die Verfahren zur Einführung eines Testlaufs mit sog. Pilot(klar)daten der Meldeämter gemäß § 9a Zensusvorbereitungsgesetz 2021 oder nach dem Zensusüstestgesetz 2001 gezeigt



haben, obwohl in beiden Gesetzen die Gesamtverarbeitungsdauer von vornherein eindeutig begrenzt war.

In § 1 RegZensErpG-E sollte vor diesem Hintergrund ein neuer **Satz 2** eingefügt werden:

„Die Dauer der Erprobung nach diesem Gesetz ist auf einen Zeitraum von höchstens vier Jahren nach dem Zensusstichtag nach § 1 Absatz 1 des Zensusgesetzes 2022 begrenzt.“

Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.

Infolge dieser Ergänzung sind der Gesetzestext und die jeweilige Begründung in **§ 4 Absatz 3 Satz 2, § 6 Satz 2, § 9 Absatz 2 Satz 2** und **§ 11 Satz 2** RegZensErpG entsprechend anzupassen.

Die Bemessung der Gesamtdauer der Erprobungsphase orientiert sich an den Vorgaben des Zensusgesetzes 2022 (ZensG 2022) zur Löschung von danach erhobenen Hilfsmerkmalen (§ 31 Absatz 1 Satz 3 ZensG 2022), die auch zur Verarbeitung nach diesem Gesetz herangezogen werden sollen.

2. Datenverarbeitungen nur im Rahmen der Vorgaben des ZensG 2022 - § 6 Satz 2 RegZensErpG-E

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll ferner die Möglichkeit eröffnet werden, bestimmte, nach dem ZensG 2022 zulässig erhobene Datenbestände auch zu Zwecken des vorliegenden Gesetzentwurfs zu verwenden. Dabei ist der durch das ZensG 2022 gesetzte Rahmen, insbesondere im Hinblick auf die dort definierten Verarbeitungszwecke und die höchstzulässige Dauer der Datenverarbeitungen einzuhalten, um die Vorgaben des Gesetzgebers insoweit nicht zu unterlaufen. So ist etwa die in § 31 Absatz 1 Satz 3 ZensG 2022 normierte Pflicht des Verantwortlichen, die zum Zweck der Durchführung des Zensus erhobene Hilfsmerkmale spätestens vier Jahre nach dem Zensusstichtag zu löschen, nach meinem Verständnis nicht relativierbar und im Interesse der betroffenen Bürger „1 zu 1“ umzusetzen.

Mit dieser eindeutigen Vorgabe ist die in § 6 Satz 2 des Gesetzentwurfs vorgesehene Löschfrist nicht kompatibel. **§ 6 Satz 2** RegZensErpG-E ist daher – auch mit Verweis auf die unter Ziffer 1 angeführten Argumente – wie folgt zu ändern:



Anstelle von „bis zum 31. Dezember 2026“ sind die Wörter „vier Jahre nach dem Zensusstichtag nach § 1 Absatz 1 des Zensusgesetzes 2022“ einzufügen.

3. Verzicht auf Verwendung der ID-Nr. für steuerliche Zwecke als Hilfsmerkmal § 4 Absatz 1 Nummer 22 RegZensErpG-E

Die nach § 4 Absatz 1 Nummer 22 RegZensErpG-E vorgesehene Verwendung der Identifikationsnummer / Steuer-ID nach dem Identifikationsnummerngesetz (IDNrG) begegnet den gleichen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken, die ich bereits im Zusammenhang mit dem Entwurf dieses Gesetzes als Teil des Registermodernisierungsgesetzes deutlich gemacht habe und an denen ich auch in Anbetracht der im Verlauf dieses Gesetzgebungsprozesses erfolgten Ergänzungen festhalte. Auch wenn seine Verwendung hier zunächst nur als Hilfsmerkmal zu statistischen Zwecken erfolgen soll, ist aus den Regelungen der §§ 4 und 6 RegZensErpG-E herauslesbar, dass diese Identifikationsnummer bzw. übergangsweise die Steuer-ID zukünftig als zentrales Zuordnungs- und Verknüpfungsmerkmal für alle nachfolgenden registergestützten Bevölkerungszählungen dienen wird.

Der Einsatz dieses eindeutig identifizierenden Personenkennzeichens über die verwaltungsübergreifenden Verwendungszwecke des IDNrG hinaus im Bereich der amtlichen Statistik bildet gerade den klassischen Präzedenzfall der Einführung eines für wesentliche Bereiche staatlichen Handelns einheitlichen Kennzeichens, mit dessen Hilfe die schon vom Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil heraufbeschworene Gefahr einer Profilbildung zulasten jeden Bürgers dieses Staates noch einmal deutlich konkreter wird. So erfasst die Datenverarbeitung im Rahmen eines Zensus aufgrund seiner Eingriffstiefe in die Privatsphäre nicht nur ausgewählte Verwaltungsbereiche, wie sie das IDNrG zurzeit vorsieht, sondern einen großen Teil der gesamten Persönlichkeit.

Der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wird auch nicht dadurch abgeschwächt, dass der künftige Registerzensus auf der Grundlage dieses Gesetzentwurfs lediglich vorbereitet werden soll, da in der geplanten Erprobungsphase neben umfangreichen Klardaten der Meldebehörden gerade auch Erhebungs- und Hilfsmerkmale zur Durchführung des Zensus 2022 weiterverarbeitet werden. Auf die sich daraus ergebenden und unter den Ziffern 1 und 2 oben dargelegten Konsequenzen hinsichtlich der Dauer der Erprobung und der Einhaltung bestehender gesetzlicher Regelungen zur Löschung personenbezogener Daten nach dem ZensG 2022 weise ich an dieser Stelle noch einmal hin.

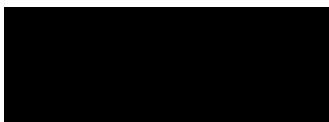


Erschwerend kommt hinzu, dass der vorliegende Entwurf eines Registerzensuserprobungsgesetzes im Unterschied zum IDNrG selbst keine Maßnahmen vorsieht, mit denen die durch die Verwendung der einheitlichen Identifikationsnummer hervorgerufene Gefahr eines erheblichen Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung abgewendet oder jedenfalls abgeschwächt werden könnte. Auch wenn die insoweit nach dem IDNrG vorgegebene Nutzung eines 4-Corner-Modells und die Bereitstellung eines Datenschutzcockpits zugunsten der betroffenen Person nach meiner Auffassung zur Herstellung einer verfassungsgemäßen Rechtslage nicht ausreichen, sind diese Vorkehrungen zumindest ein Schritt in die richtige Richtung und sollten wenigstens auch im Registerzensuserprobungsgesetz vorgesehen werden.

Vorzugwürdig wäre es jedoch, auf die Verwendung der ID-Nr. für steuerliche Zwecke als Hilfsmerkmal zu verzichten. Vor diesem Hintergrund bitte ich in **§ 4 Absatz 1 Nummer 22** RegZensErpG-E die Wörter „Identifikationsnummer nach § 1 des Identifikationsnummerngesetzes, übergangsweise die Identifikationsnummer für steuerliche Zwecke gemäß § 139b Absatz 3 Nummer 1 der Abgabenordnung einschließlich des vorläufigen Bearbeitungsmerkmals der Meldebehörden“ zu streichen und ggf. durch die in der ursprünglichen Entwurfsfassung enthaltene Formulierung „statistikinterne Kennnummer“ zu ersetzen.

Mit dem Einsatz einer solchen auf den Bereich der Statistik beschränkten Kennnummer werden einerseits die hier beschriebenen Gefahren vermieden und dennoch ließe sich der mit der Verwendung dieser Zuordnungsnummer verfolgte Zweck der Mehrfachfallprüfung der Melderegisterdaten realisieren.

Mit freundlichen Grüßen



Ulrich Kelber

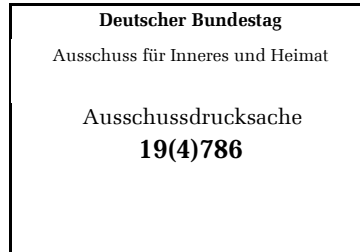
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

Ausschusses für Inneres und Heimat
des Deutschen Bundestages
Frau Vorsitzende
Andrea Lindholz
Platz der Republik 1
11011 Berlin

per E-Mail: innenausschuss@bundestag.de



25.03.2021

Bearbeitet von

Deutscher Städtetag
Petra Laitenberger
Telefon: (0 30) 37711 - 840
E-Mail: petra.laitenberger@staedtetag.de

Aktenzeichen
12.31.13 D

Deutscher Landkreistag
Matthias Hauschild
Telefon: (0 30) 590097 - 305
E-Mail: matthias.hauschild@landkreistag.de

Deutscher Städte und Gemeindebund
Ralph Sonnenschein
Telefon: (0 30) 77307 - 204
E-Mail: ralph.sonnenschein@dstgb.de

Entwurf eines Gesetzes zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus und zur Änderung statistikrechtlicher Vorschriften

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren,

der von der Bundesregierung eingebrachte Gesetzentwurf zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus und zur Änderung statistikrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 19/27425) steht am 25. März 2021 auf der Tagesordnung des Deutschen Bundestages und soll anschließend an den Ausschuss für Inneres und Heimat (federführend) überwiesen werden.

Angesichts der anstehenden Beratungen im Innenausschuss möchten wir einige Aspekte aus kommunaler Sicht darlegen, die aus unserer Sicht wesentlich sind.

Vorzustellen ist, dass der mit dem Gesetzentwurf intendierte Wechsel zu einem registerbasierten Zensus grundsätzlich begrüßt wird, da damit der Aufwand gegenüber den bisherigen Methoden deutlich reduziert werden kann. Eine häufigere Durchführung des Zensus als bisher wäre damit durchaus denkbar und realistisch.

Zugleich möchten wir jedoch darauf hinweisen, dass die damit ermittelte Einwohnerzahl nur dann auf Akzeptanz stoßen werden, wenn die Methoden der reinen registergestützten Er-

mittlung der Einwohnerzahlen bekannt sind und einer hinreichenden Diskussion in der Fachwelt unterzogen wurde. Davon ist vorliegend nach unserer Einschätzung jedoch nicht auszugehen. Dies ist vor dem Hintergrund der Bedeutung dieser Zahlen insbesondere für die Finanzverteilung in Deutschland wie auch innerhalb der Bundesländer nicht akzeptabel. Erst recht gilt dies, da mit dem Gesetz Methoden erprobt werden sollen, die langfristig Einfluss auf die Durchführung des Zensus haben werden. Daher sollte im Gesetz selbst unmittelbar geregelt werden, dass die kommunale Ebene in die Methodenprüfung direkt einbezogen wird. Nur eine vollständige Transparenz in Bezug auf die erprobten Methoden kann eine Akzeptanz der letztlich für den registerbasierten Zensus gewählten Methodik sicherstellen.

Von großer Relevanz ist auch das Ziel der Registerertüchtigung, um einheitliche und nachvollziehbare Einwohnerzahlen zu ermitteln. Dies ist gemeinsames Ziel der kommunalen, Landes- und Bundesstatistikstellen und sollte im Gesetz als Ziel und in der Methodik erkennbar und in entsprechenden Arbeitsschritten niedergelegt werden.

Zu dem Gesetzentwurf im Einzelnen folgende Hinweise:

Zu Art. 1 § 3 – Kosten der Datenübermittlung an das Statistische Bundesamt

Im Hinblick auf entsprechend vorgesehene Datenübermittlungen wird gefordert, dass die Kostenerstattung für diese Aufgabe der Bund übernimmt und dieser die Datenlieferung als auch die entstehende Kostenübernahme mit den Softwareanbietern klärt.

Zu Art. 1 § 4 Abs. 1 – jährliche Übermittlung der Meldedaten

Vorgesehen ist ab dem 31. Dezember 2023 jährlich zum Stichtag 31. Dezember eine Übermittlung der Meldedaten. Mit Blick auf den Zweck des Gesetzes, der in der Erprobung von Verfahren eines Registerzensus liegt, ist fraglich, weshalb eine jährliche Übermittlung der Meldedaten festgeschrieben wird, die keiner Befristung unterliegt. Es liegt in der Natur der Sache, dass eine Erprobung irgendwann abgeschlossen sein muss. Die Festschreibung einer unbegrenzten Datenübermittlung kann daher nicht mit dem Zweck der Erprobung begründet werden. Daher muss entweder die Datenübermittlung selbst oder das gesamte Erprobungsgesetz einer gesetzlich definierten Frist unterliegen.

Zu Art. 1 § 4 Abs. 4 – Prüfung der Meldedaten durch die Statistischen Landesämter

Es bleibt unklar, wie die Statistischen Landesämter die übermittelten Meldedaten auf Schlüssigkeit, Vollzähligkeit und Vollständigkeit überprüfen sollen. Gerade an dieser Stelle müssen die Kommunen mit eigener Statistikstelle in die Prüfung einbezogen werden. Die Meldedaten nehmen für den registergestützten Zensus eine Schlüsselstellung ein. Daher ist es dringend erforderlich, die Melderegister hinsichtlich ihrer Qualität zu ertüchtigen. Mögliche Fehler können jedoch auf lokaler Ebene mit entsprechender Ortskenntnis deutlich leichter erkannt werden und die Fehlerquellen allgemein und selbstverständlich unter Beachtung des Rückübermittlungsverbotes beseitigt werden. Ohne eigene Einbindung der kommunalen Statistikstellen, dürfte dies in der Tiefe und Qualität kaum gelingen.

Zu Art. 1 § 4 Abs. 5 – Löschung der übermittelten Meldedaten

Während die Meldebehörden die Daten vier Wochen nach der Überprüfung durch die Statistischen Landesämter und damit insgesamt zwölf Wochen nach dem Stichtag der Daten der Datenübermittlung zu löschen haben, ist eine Löschung in den Statistischen Landesämtern sowie beim Statistischen Bundesamt nicht vorgeschrieben. Dies erscheint nicht sachgerecht. Es liegt die Vermutung nahe, dass vorgesehen ist, die kommunalen Melderegisterdaten bei Bund und Ländern auf Dauer vorzuhalten und neben ihrer eigentlichen Bestimmung als Datengrundlage für die Erprobung von Verfahren für den Registerzensus für beliebige statistische Zwecke nutzen zu dürfen. Die Notwendigkeit hierfür wäre zumindest kritisch zu hinterfragen, zumal das Statistische Bundesamt die Vergleichsdatenbestände offenbar nur für den Zensusstichtag 2022 benötigt. Aktualisierungslieferungen dieser Bestände sind zumindest im Gesetzestext nicht vorgesehen.

Zu Art. 1 § 5 – Mehrfachfallprüfung; ergänzende Bevölkerungsstatistiken

Auch hier ist unklar bzw. offen, wie die Mehrfachfallprüfung ohne Einbeziehung der Kommunen mit eigener Statistikstelle vorgenommen werden soll.

Hier sollte eine entsprechende Regelung vorgesehen werden, die die Statistischen Landesämter verpflichtet, die kommunalen Statistikstellen – mit den entsprechenden Ortskenntnissen – in die Prüfung mit einzubeziehen.

Vereinzelt wurde darauf hingewiesen, dass die Mehrfachfallprüfung im Rahmen der Statistik aufgrund des Rückspielverbots nicht zu einer dauerhaften Bereinigung der Melderegister führen kann. Denkbar wäre für eine Qualitätssteigerung der Melderegister in diesem Punkt allenfalls eine regelmäßige bundesweite Mehrfachfallprüfung im Rahmen des Melderechts, was jedoch erheblicher gesetzlicher Änderungen bedürfte und mit zusätzlichen Aufwänden verbunden wäre.

Zu Art. 1 § 7 – Übermittlung von Daten aus Vergleichsdatenbeständen

Gemäß § 7 soll eine große Anzahl von Vergleichsdatenbeständen zu Prüfzwecken genutzt werden. Hierzu wird kritisch angemerkt, dass diese Vergleichsdaten aus der Erfahrung des Zensus 2011 nur bedingt tauglich waren und teilweise in starkem Widerspruch zu den Melderegisterdaten standen. Sinnvoll wäre hier Klarheit und Transparenz dahingehend herzustellen, anhand welcher Kriterien welches Register zum Tragen kommt oder nicht.

Zu Art. 1 § 10 – Einrichtungsregister

Der Aufbau eines Einrichtungsregisters für Sonderanschriften (§ 10) wird verschiedentlich begrüßt, allerdings ist unverständlich, warum ein solches Register als zentrales Anschriftenregister im Statistischen Bundesamt aufgebaut werden soll und nicht dezentral in den Kommunen oder ggf. in den statistischen Landesämtern unter Einbeziehung der Kommunen. Im Rahmen des Zensus 2011 und 2022 haben auch die Kommunen/Erhebungsstellen diese Anschriftenbestände geliefert. Die vorab von den Statistischen Landesämtern recherchierten Sonderanschriften seien oftmals ungenau, teilweise unvollständig und veraltet gewesen. Die Kommunen dürften auch weiterhin aktuellere und genauere Informationen über die Sonderanschriften in ihrem Zuständigkeitsbereich haben.

Zu Art. 2 Ziffer 1 lit. a) Nr. 3 – Übermittlung der kleinräumigen Gliederung

Bei der in Art. 2 (Änderung Bundesstatistikgesetz) in § 13 Abs. 2 Satz 2 Nummer 3 vorgesehenen Übermittlung der Zuordnung der Anschriften zu kleinräumigen Gliederungen ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Gemeinden zu dieser Lieferung verpflichtet werden sollen. Untergemeindliche Gliederungssysteme sind ausschließlich Elemente der kommunalen Selbstverwaltung, werden nach selbst festgelegten Kriterien und in unterschiedlicher Gliederungstiefe abgegrenzt und sind für Zwecke der Bundesstatistik oder der EU-Statistik ohne Belang. Eine Weiterleitung der kleinräumigen Gliederungssysteme wird daher strikt abgelehnt.

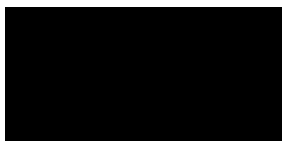
Diese kleinräumigen Bildungssysteme unterliegen ohnehin laufender Aktualisierungen durch die Gemeinden (im Zuge von Bautätigkeiten), während die Nutzung von Rastern den entscheidenden Vorteil hat, dass diese auch über die Zeitachse unverändert bleiben und damit die zeitliche Vergleichbarkeit der Daten gewährleistet bleibt. Die Nutzung von rastergestützten Daten ist daher für die EU-Statistik das Mittel der Wahl.

Zu Art. 3 Ziffer 2 – Datenübermittlung

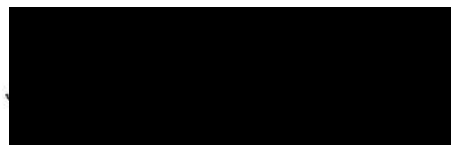
Dass im geplanten § 5a des Bevölkerungsstatistikgesetzes die kommunalen Statistikstellen keine Erwähnung finden, sollte geändert werden. Zwingend notwendig ist hier vielmehr eine Vorschrift, die es ermöglicht, Einzeldaten an Kommunen mit abgeschotteter Statistikstelle zu übermitteln, da die erhobenen Daten auch für Planungen auf kommunaler Ebene relevant sind. Gerade für die Erprobungsphase erscheint dies von herausragender Bedeutung.

Wir bitten, unsere Anmerkungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Dr. Uda Bastians
Beigeordnete
des Deutschen Städtetages



Matthias Wohltmann
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages



Uwe Zimmermann
Stellv. Hauptgeschäftsführer des
Deutschen Städte- und Gemeindebundes



BfDI

Der Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache

19(4)835

POSTANSCHRIFT Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
Postfach 1468, 53004 Bonn

Vorsitzende des
Ausschusses für Inneres und Heimat
des Deutschen Bundestages
Frau Andrea Lindholz, MdB

nachrichtlich:
Sekretariat des
Ausschusses für Inneres und Heimat
des Deutschen Bundestages
nur per E-Mail:
Andrea.Lindholz@Bundestag.de
innenausschuss@bundestag.de

Prof. Ulrich Kelber

Bundesbeauftragter für den Datenschutz
und die Informationsfreiheit

HAUSANSCHRIFT Graurheindorfer Straße 153, 53117 Bonn

FON +49 (0)228-997799-5000

FAX +49 (0)228-997799-5550

E-MAIL bfdi@bfdi.bund.de

INTERNET www.bfdi.bund.de

DATUM Bonn, 05.05.2021

GESCHÄFTSZ. 43188/2021

**Bitte geben Sie das vorstehende Geschäftszeichen
bei allen Antwortschreiben unbedingt an.**

BETREFF **Ergänzende Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Erprobung von Verfahren
eines Registerzensus und zur Änderung statistikrechtlicher Vorschriften**

BEZUG Bundestags-Drucksache 19/27425

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren,

zum Entwurf des Gesetzes zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus und zur
Änderung statistikrechtlicher Vorschriften schicke ich Ihnen anbei meine ergänzende
Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Ulrich Kelber



BfDI

Der Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

Bonn, den 03.05.2021

Ergänzende Stellungnahme

des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat

am 3. Mai 2021

zum **Entwurf eines Gesetzes zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus** und
zur Änderung statistikrechtlicher Vorschriften (BT-Drs. 19/27425)



1. Nachfragen der Abgeordneten Frau Dr. Mihalic

Im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum o. a. Gesetzentwurf am Montag, den 03.05.2021, hatte ich zugesagt, meine Antwort auf die in der Diskussion von Frau Abgeordneter Dr. Mihalic an mich gerichteten Fragen nachzureichen, die wie folgt wiedergegeben werden:

"Die Meldebehörden müssen nach dem Gesetzentwurf die Daten nach Überprüfung durch die Statistischen Landesämter löschen. Aber eine Löschung bei den Statistischen Landesämtern und beim Statistischen Bundesamt ist hingegen nicht vorgesehen. Teilen Sie die Sorge der kommunalen Spitzenverbände (siehe Stellungnahme), dass die Statistischen Landesämter und das Bundesamt die zur Registerzensuserprobung verwendeten Meldedaten danach für andere statistische Zwecke nutzen und verstieße eine solche Nutzung gegen das verfassungsmäßige Zweckbindungsgebot? Was schlagen Sie dagegen ggf. zusätzlich vor, außer einer klaren Löschfrist?"

Der gesamte Gesetzentwurf dient nach meinem Verständnis zunächst der Vorbereitung und Erprobung von Verfahren eines Registerzensus und stellt somit noch nicht den rechtlich verbindlichen und auf Dauer festgesetzten Rahmen für künftige registerbasierte Bevölkerungszählungen dar. Vor allem der in der Gesetzesbegründung mehrfach, auch im Zusammenhang mit den Datenverarbeitungen nach § 4 RegZensErpG-E (Daten der Meldebehörden), verwendete Hinweis auf einen „zeitlich begrenzten Übergangszeitraum bis zur Umsetzung eines Registerzensus“ lässt diese Annahme zu, auch wenn die Anforderungen an eine hinreichend bestimmte und normenklare Definition des Erprobungszeitraums, aus der sich auch ein eindeutiger Rahmen für die Löschung der verarbeiteten Daten ergeben würde, auf diese Weise nicht erfüllt werden.

Die nach § 4 RegZensErpG-E von den Meldebehörden zu übermittelnden Daten sollen der „Erstellung ergänzender Bevölkerungsstatistiken“ dienen und zum Zweck der Durchführung der Mehrfachfallprüfung nach § 5 RegZensErpG-E verwendet werden. Eine von dieser Zweckbestimmung abweichende Verarbeitung zu anderen, im Gesetz nicht genannten, Zwecken würde gegen den datenschutzrechtlichen Zweckbindungsgrundsatz verstoßen, jedenfalls soweit es sich hierbei um personenbezogene Daten handelt. Eine möglichst präzise Fassung der Verwendungszwecke in Kombination mit einer eindeutigen Vorgabe zur Löschung der nicht mehr benötigten personenbezogenen Daten nach Erfüllung der Zwecke gewährleistet am ehesten die Einhaltung des Zweckbindungsgrundsatzes.



In diesem Sinn kann ich der mit jetzt vorliegendem Antrag der Fraktionen von CDU/CSU und SPD (A-Drs. 19(4)821 zum o. a. GE) vorgeschlagenen Änderung des § 4 Absatz 3 Satz 2 RegZensErpG-E (siehe Nr. 2.c) des Änderungsantrags) insoweit zustimmen, als die Formulierung „Abschluss der Aufbereitung“ mit der Ersetzung durch „Abschluss der Mehrfallprüfung nach § 5 Absatz 1“ präzisiert wird.

Der neu formulierte Satz 2 sollte jedoch sämtliche in Absatz 2 Satz 1 angeführten Hilfsmerkmale umfassen, sodass der nach dem Änderungsantrag neu gefasste Satz 3 in Absatz 3 entbehrlich ist; die darin unverständlicherweise wieder aufgegriffene Formulierung „Abschluss der Aufbereitung“ würde erst Recht Auslegungsfragen aufwerfen, die der GE nicht beantwortet. Das gleiche gilt für die durch die Änderung herbeigeführte Differenzierung der Speicher-Höchstdauer von „drei“ Jahren für bestimmte Hilfsmerkmale und „vier“ Jahren für die weiteren Hilfsmerkmale. Aus hiesiger Sicht sollte sich die vorgesehene Änderung in § 4 Absatz 3 daher auf folgende Neufassung des Satz 2 beschränken:

„Sie sind nach Abschluss der Mehrfachfallprüfung nach § 5 Absatz 1 zu löschen.“

Da die verbleibenden Erhebungsmerkmale nach § 4 Abs. 1 RegZensErpG-E im Moment der Löschung der Hilfsmerkmale als anonymisiert gelten können, könnte auf diese Weise auch den Bedenken hinsichtlich einer möglicherweise nicht mehr zweckentsprechenden Verwendung der Melderegisterdaten begegnet werden.

2. Anmerkungen zum Änderungsantrag A-Drs. 19(4)821 zum Gesetzentwurf BT-Drs. 19/27425

Aufgrund zeitlich nachfolgender Zuleitung des Änderungsantrags konnte dieser in meiner bisherigen Stellungnahme zur Anhörung leider nicht mehr berücksichtigt werden. Ich nehme daher die Gelegenheit wahr, mich über die oben bereits angesprochene Änderung **Nr. 2. c)** des Antrags hinaus wie folgt zu äußern:

Zu Nr. 4. c): Ergänzung der Aufzählung in § 6 Abs.3 Satz 1 um eine neue Nummer 4

Die vorgeschlagene Erweiterung der gemäß § 6 des GE zur Methodenentwicklung benötigten Merkmale aus dem Zensus 2022 um die eindeutig personenbezogenen Hilfsmerkmale



der Erhebungen an Anschriften mit Sonderbereichen (§ 16 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 ZensG 2022) halte ich für bedenklich.

Bereits im Gesetzgebungsverfahren zum ZensG 2022 hatte ich meine erheblichen Bedenken gegen eine Erhebung personenbezogener Daten in Gemeinschaftsunterkünften (Sonderbereiche ohne eigene Haushaltsführung) unter Hinweis auf entsprechende Ausführungen des BVerfG im Volkszählungsurteil und die insoweit unzureichend dargelegte Erforderlichkeit zum Ausdruck gebracht. Die daraus ableitbaren Argumente für einen grundsätzlichen Verzicht auf personenbezogene Erhebungen in solchen Sonderbereichen greifen insbesondere auch in Bezug auf eine Weiterverarbeitung solcher sensiblen Daten, wie sie infolge der hier vorgeschlagenen Änderung ermöglicht würde.

Zu Nr. 8. b): Änderung des § 9 Absatz 3 RegZensErpG-E

Mit den vorgesehenen Änderungen zur Stärkung der Eigenständigkeit der StLÄ wird zur Definition der Speicher-Höchstfrist für die benötigten Daten aus dem Mikrozensus jetzt auf den „Abschluss der Aufbereitung des jeweiligen Mikrozensus“ abgestellt. Dieses Anknüpfungseignis kann insbesondere mit Blick auf die damit ausgelöste Speicherfrist den Anforderungen an die Bestimmtheit der Norm nicht genügen und bedarf einer umfassenden Erläuterung.

Unabhängig davon sind die gesetzlichen Vorgaben des Mikrozensusgesetzes, jedenfalls hinsichtlich der Verarbeitung der Hilfsmerkmale, auch hier einzuhalten. Eine Abweichung im Sinne einer Verlängerung der gesetzlich vorgesehenen Speicherfristen kann, wie ich im Rahmen der Anhörung bereits ausgeführt habe, nur damit legitimiert werden, dass die betroffenen Personen dieser weiteren Verwendung ausdrücklich zugestimmt haben. Bezogen auf das Mikrozensusgesetz müssten somit die Voraussetzungen dessen § 14 Abs. 5 greifen.