

26.03.21

Stellungnahme des Bundesrates

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

Der Bundesrat hat in seiner 1002. Sitzung am 26. März 2021 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat begrüßt das Vorhaben der Bundesregierung, mit der Erprobung von Verfahren eines Registerzensus die Digitalisierung in der amtlichen Statistik voranzubringen. Der Bundesrat teilt die im Gesetzentwurf zum Ausdruck gebrachte Auffassung der Bundesregierung, dass es aus verfassungsrechtlichen und politischen Gründen unabdingbar ist, die Verfahren eines Registerzensus auf gesetzlicher Grundlage zu erproben.
- b) Zensusdaten sind 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.

- c) Das Großvorhaben Registerzensus kann nur dann zum Erfolg werden, wenn es von Bund und Ländern als gemeinsame Aufgabe begriffen und von dem Willen zur konstruktiven Zusammenarbeit getragen wird. Das gemeinsame Vorgehen, das die jeweiligen Stärken des Bundes und der Länder vereint, war auch bisher integrales Element der Architektur der amtlichen Statistik.
- d) Das BStatG gibt vor, dass das Statistische Bundesamt Bundesstatistiken methodisch und technisch im Benehmen mit den statistischen Ämtern der Länder vorbereitet und weiterentwickelt (§ 3 Absatz 1 Nummer 1 BstatG). Die einheitliche und termingemäße Erstellung der Bundesstatistiken liegt in der Zuständigkeit der statistischen Ämter der Länder, wobei dem Statistischen Bundesamt eine koordinierende Rolle zukommt (§ 3 Absatz 1 Nummer 2 BStatG). Für die Qualitätssicherung ist festgelegt, dass diese gemeinsam vom Statistischen Bundesamt und von den Statistischen Ämtern der Länder wahrgenommen werden soll (ebenda). Diese grundlegende Arbeitsteilung muss sich auch im RegZensErpG wiederfinden.
- e) Aus Sicht des Bundesrates wird mit dem Registerzensus erneut ein grundlegender Methodenwechsel beim Zensus und bei den laufenden Bevölkerungsstatistiken angestrebt, der sich unmittelbar auf die Ermittlung der Einwohnerzahlen auswirkt. Das BVerfG hat im Urteil zum Zensus 2011 und dem seinerzeitigen Methodenwechsel von einer Volkszählung zu einem registergestützten Zensus mit ergänzenden Haushaltsbefragungen klargestellt, dass der in den Jahren 2001 bis 2003 erfolgte Zensustest, aus dem das Statistische Bundesamt und die statistischen Ämter der Länder gemeinsame fachstatistische Empfehlungen für die Durchführung eines künftigen registergestützten Zensus ableiteten, maßgebliche Voraussetzung für die Verfassungsmäßigkeit des Zensus 2011 und der zugrunde gelegten Prognosen des Gesetzgebers war (BVerfGE 150, 1 ff. – Rn. 289 ff). Um die Verfassungsmäßigkeit auch bei einem erneuten Methodenwechsel hin zu einem vollständig registerbasierten Zensus zu gewährleisten, bedarf es einer umfassenden Erprobung der neuen Methodik und insbesondere der dazu eingesetzten Qualitätssicherungsinstrumente. Dafür muss die Konzeption und Durchführung des Tests sowie die Vorlage eines abschließenden Evaluationsberichts als gemeinsame Aufgabe des Statistischen Bundesamtes und der statistischen Ämter der Länder unter Beteiligung der Wissenschaft geregelt werden. Die Länder kennen neben den Rahmenbedingungen auf Landesebene

auch die spezifischen Bedingungen der Kommunen und können damit einen wichtigen Beitrag zu einer umfassenden Erprobung der neuen Methodik leisten.

- f) Als nicht ausreichend bewertet der Bundesrat, dass im vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung nur die Erprobung des ersten Schrittes des Lebenszeichenansatzes anhand der Daten der Haushaltsstichprobe nach § 11 ZensG 2022 in Verbindung mit § 6 RegZensErpG vorgesehen ist, ohne zugleich den zweiten Schritt einer qualitätsgesicherten Verortung der Fehlerfassungen der Melderegister durch eine sich anschließende Klärung von Unstimmigkeiten (Wohnsitzanalyse) zu regeln.
- g) Der Bundesrat begrüßt, dass im vorliegenden RegZensErpG-E davon abgesehen wird, im Statistischen Bundesamt einen Bildungsstatistischen Datenbestand aufzubauen. Bildungs- und insbesondere Schuldaten fallen in den Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder. Die Konferenz der Kultusminister der Länder hat sich deshalb mit Beschluss vom 15./16. Oktober 2020 für eine Datenhoheit der Länder (von der Interpretation bis zur Datenhaltung) ausgesprochen. Das Bildungsregister und die im RegZensErpG-E vorgesehene Vorstufe sind daher als Register und Auswertungsdatenbanken den statistischen Ämtern der Länder zuzuordnen. Dies muss im Gesetzentwurf noch deutlicher herausgearbeitet werden.
- h) Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum ZensVorbG 2021 (BR-Drucksache 546/16 (Beschluss), Nummer 1 Buchstabe c) auf die Risiken einer zentralen IT-Entwicklung und Durchführung hingewiesen. Aufgrund dieser Risiken, die sich im laufenden Verfahren schließlich auch verwirklicht haben, sollte dieser Ansatz im RegZensErpG nicht weiterverfolgt werden.

Stattdessen müssen, wie im Statistischen Verbund vorgesehen, die Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen den Ämtern des Bundes und Länder aufgeteilt werden. Die statistischen Ämter der Länder haben auf Grundlage des § 3a BStatG unter der Rahmenvereinbarung der Dienstaufsichtsbehörden über eine ämterübergreifende Aufgabenerledigung in der amtlichen Statistik seit 2007 sowohl technisch als auch prozedural in vielen Projekten der optimierten Kooperation in der Softwareentwicklung und der Datenhaltung umfassende Erfahrungen gesammelt, so etwa bei der Entgegennahme kommunaler Daten für die Bevölkerungsstatistik, für die bereits bewährte Verfahren

vorliegen (zum Beispiel der Länder-Dateneingang zur Entgegennahme von XMeld-Nachrichten für die laufenden Bevölkerungsstatistiken). Insbesondere für die Datenhaltung können entsprechend dem in anderen aktuellen Gesetzgebungsverfahren (zum Beispiel beim RegMoG oder beim OZG) vorgesehenen und im Statistischen Verbund bereits bewährten Grundsatz „Einer (oder einige) für Alle“ auch länderübergreifende Auswertungsdatenbanken in einzelnen statistischen Ämtern der Länder angesiedelt werden. Dies wurde und wird bereits erfolgreich praktiziert bei der zentralen Datenhaltung und Nutzung der Daten der Finanz- und Personalstandstatistiken in Hessen, der Regionaldatenbank Deutschland und der Bildungsdatenbank in Nordrhein-Westfalen und der Auswertungsdatenbank zum Zensus 2011 im Freistaat Bayern.

Daher ist eine wesentliche Voraussetzung für die Entwicklung von funktionsfähigen technischen Anwendungen und qualitativ hochwertigen Datenbanken zur Vorbereitung einer umfassenden Erprobung der neuen Methodik, dass das Statistische Bundesamt, das ITZ Bund und die statistischen Ämter der Länder hierbei zusammenarbeiten.

Für die Bildungsdaten dagegen muss die Aufbereitung und Datenhaltung von vorneherein den statistischen Ämtern der Länder obliegen. Sie sollen auch wie bisher in der Bevölkerungsstatistik die technischen Voraussetzungen für die Entgegennahme kommunaler Daten insbesondere der Meldebehörden in eigener Zuständigkeit schaffen.

- i) Für die Landesverwaltung und insbesondere die Kommunalverwaltungen und deren Zusammenschlüsse sind keine belastbaren Kostenfolgen ermittelt worden. Die groben Schätzungen des Statistischen Bundesamtes sind falsch; es wurden dafür relevante Arbeitspakete der statistischen Ämter der Länder nicht hinreichend berücksichtigt. Der Bundesrat fordert den Bund des Weiteren auf, die Haushaltsausgaben sowie den Erfüllungsaufwand, insbesondere für die Landesverwaltung und die Kommunen zu ermitteln, denen auch eine Verteilung der Mittelbedarfe auf die kommenden Haushaltsjahre zu entnehmen ist.
- j) Diese Kosten sollten Teil eines Arbeits- und Zeitplanes für das Projekt der Registerzensuserprobung sein. Der Bundesrat fordert den Bund auf, einen derartigen Plan nachzureichen.

2. Zu Artikel 1 (§ 2 RegZensErpG)

In Artikel 1 ist § 2 wie folgt zu fassen:

„§ 2

Aufgaben des Statistischen Bundesamtes und der statistischen Ämter der Länder

(1) Das Statistische Bundesamt bereitet im Benehmen mit den statistischen Ämtern der Länder die Erprobung des Registerzensus methodisch vor, koordiniert eine einheitliche und termingerechte Durchführung und sichert die Einhaltung einheitlicher Qualitätsstandards in Zusammenarbeit mit den statistischen Ämtern der Länder.

(2) Das Statistische Bundesamt ist für die Entwicklung der für die Durchführung von § 4 Absatz 2 bis 4 und der für die Erprobung des Registerzensus benötigten technischen Anwendungen verantwortlich. Die besonderen Erfahrungen der statistischen Ämter der Länder sollen dabei genutzt werden. Das Statistische Bundesamt hält in Zusammenarbeit mit dem Informationstechnikzentrum Bund die für die Aufbereitung und Datenhaltung notwendige IT-Infrastruktur vor. Die beim Statistischen Bundesamt einzurichtenden Datenbanken werden als zentrale Datenbanken des Statistischen Bundesamtes und der statistischen Ämter der Länder betrieben, auf die die statistischen Ämter der Länder zur Erfüllung der ihnen nach diesem Gesetz obliegenden Aufgaben für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich Zugriff haben. Für die in § 9 genannten Daten obliegt die Aufbereitung und Datenhaltung den statistischen Ämtern der Länder. Die statistischen Ämter der Länder sind für die Entwicklung der benötigten technischen Anwendungen und deren Infrastruktur für die Entgegennahme der nach § 4 Absatz 1 übermittelten Daten verantwortlich.

(3) Nach der Erprobung der Verfahren des Registerzensus erstellen das Statistische Bundesamt und die statistischen Ämter der Länder einen gemeinsamen Evaluationsbericht unter Einbeziehung der Wissenschaft.“

Begründung:

Die Vorschrift regelt die gemeinsamen Aufgaben im Statistischen Verbund.

Das BStatG gibt vor, dass das Statistische Bundesamt Bundesstatistiken methodisch und technisch im Benehmen mit den statistischen Ämtern der Länder vorbereitet und weiterentwickelt (§ 3 Absatz 1 Nummer 1 BStatG). Die einheitliche und termingemäße Erstellung der Bundesstatistiken liegt in der Zu-

ständigkeit der statistischen Ämter der Länder, wobei dem Statistischen Bundesamt eine koordinierende Rolle zukommt (§ 3 Absatz 1 Nummer 2 BStatG). Für die Qualitätssicherung ist festgelegt, dass diese gemeinsam von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder wahrgenommen werden soll (ebenda). Diese grundlegende Arbeitsteilung muss in § 2 RegZensErpG-E geregelt werden.

Der Registerzensus wird - sollte die Erprobung die Eignung der Verfahren nachweisen - die Bevölkerungsfortschreibung zur Feststellung von Einwohnerzahlen auch auf Gemeindeebene ablösen, insofern sind die statistischen Ämter der Länder umfassend zu involvieren. Dies beinhaltet, dass die statistischen Ämter der Länder für ihren Zuständigkeitsbereich einen vollumfänglichen Zugriff auf die (zusammengeführten) Einzeldaten erhalten, um sie analysieren und auswerten zu können.

Eine zentrale IT-Entwicklung und Durchführung birgt höhere Risiken hinsichtlich Qualität, Performanz und - damit verbunden - der termingerechten Verfügbarkeit als die Verteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten in der IT-Entwicklung und Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur auf verschiedene, fachlich spezialisierte Ämter des Bundes und der Länder. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum ZensVorbG 2021 (BR-Drucksache 546/16 (Beschluss), Nummer 1 Buchstabe c) auf die Risiken einer zentralen IT-Entwicklung und Durchführung hingewiesen. Aus Sicht des Bundesrates zeigen die bisherigen Erfahrungen bei der Vorbereitung des Zensus 2022, dass sich die zentrale IT-Entwicklung und Durchführung durch das Statistische Bundesamt und das ITZ Bund nicht bewährt hat. Verzögerungen von mehr als einem Jahr in der Softwareentwicklung für Teilprojekte sind zu konstatieren, zentrale IT-Verfahren wurden und werden weder in der erforderlichen Qualität und Performanz noch termingerecht zur Verfügung gestellt. Dieser Ansatz sollte daher im RegZensErpG nicht weiterverfolgt werden. Es kann auf das bewährte Modell der optimierten Kooperation, welches auf der Rahmenvereinbarung der Innen- und Finanzministerien und der Staatskanzlei Hessen als Dienstaufsichtsbehörden über eine ämterübergreifende Aufgabenerledigung in der amtlichen Statistik beruht, zurückgegriffen werden. Die Ausgestaltung der Datenbanken als gemeinsame zentrale Datenbanken bedeutet insbesondere, dass die statistischen Ämter der Länder für ihren Zuständigkeitsbereich einen vollumfänglichen Zugriff auf die (zusammengeführten) Einzeldaten erhalten, um sie analysieren und auswerten zu können. Dies ist für eine Evaluation der vorgeschlagenen Qualitätssicherungsmaßnahmen unerlässlich.

Die Notwendigkeit der alleinigen Zuständigkeit der statistischen Ämter der Länder für die IT-Aufgaben betreffend § 9 RegZensErpG-E folgt den Leitlinien zu einem Bildungsregister, bei dem laut Beschluss der Konferenz der Kultusminister der Länder vom 15./16. Oktober 2020 die Datenhoheit der Länder (von der Interpretation bis zur Datenhaltung) verbleiben soll. Daraus ergibt sich, dass auch die Vorstufe eines Bildungsregisters, welche die Regelung in § 9 RegZensErpG-E darstellt, als ein Datenbestand der statischen Ämter der Länder zu konzipieren und umzusetzen ist.

Da die statistischen Ämter der Länder gemäß § 4 Absatz 1 RegZensErpG-E die Datenempfänger der Daten der Meldebehörden sind, verbleibt bei ihnen dann

auch die alleinige Verantwortung für die Bereitstellung der hierfür notwendigen technischen Infrastruktur inklusive dafür benötigter Anwendungen.

Die Evaluation ist vom Statistischen Bundesamt und den statistischen Ämtern der Länder gemeinsam vorzunehmen. Dies ist notwendig, damit sowohl die primär auf die Einwohnerzahlen des Bundes- und der Länder gerichtete Sichtweise des Bundesamtes als auch auf die fachliche Expertise und das Erfahrungswissen der statistischen Ämter der Länder zur kommunalen Ebene berücksichtigt werden können. Die Wissenschaft sollte einbezogen werden, damit die verwandten statistischen Methoden aus methodologischer Sicht für den Einsatzzweck adäquat sind.

3. Zu Artikel 1 (§ 4 Absatz 1 Satz 1, Nummer 11, § 5 Absatz 1 Satz 1 RegZensErpG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) § 4 Absatz 1 ist wie folgt zu ändern:
 - aa) In Satz 1 sind nach den Wörtern „jede zum Stichtag“ die Wörter „mit alleiniger Wohnung oder Hauptwohnung“ einzufügen
 - bb) Nummer 11 ist zu streichen.
- b) In § 5 Absatz 1 Satz 1 sind die Wörter „oder nur für Nebenwohnungen“ zu streichen.

Begründung:

Für die Durchführung ergänzender Bevölkerungsstatistiken ist eine Übermittlung von Angaben zu Personen, die in einer Gemeinde nur einen Nebenwohnsitz haben, nicht notwendig. Die Einfügung konkretisiert, dass nur Datensätze zu Personen mit Haupt- oder alleinigem Wohnsitz an die statistischen Ämter der Länder zu übermitteln sind. Dementsprechend kann auch im Anschluss keine Mehrfachfallprüfung nur auf Nebenwohnungen durchgeführt werden.

Da nur noch Daten zu Personen mit alleiniger Wohnung oder Hauptwohnung angefordert werden, muss der Wohnungsstatus (§ 4 Absatz 1 Satz 1 Nummer 11 RegZensErpG-E) nicht mehr erhoben werden.

4. Zu Artikel 1 (§ 4 Absatz 1 Satz 1 RegZensErpG)

In Artikel 1 § 4 Absatz 1 Satz 1 sind nach dem Wort „Person“ die Wörter „mit Ausnahme derjenigen Personen, für die eine Auskunftssperre gemäß § 51 Absatz 1 des Bundesmeldegesetzes eingetragen ist,“ einzufügen.

Begründung:

Gemäß § 4 Absatz 1 Nummern 2, 3 und 4 RegZensErpG-E umfasst der jährliche Bestandsdatenabzug Name und Anschrift der betroffenen Person. Wenn Tatsachen vorliegen, die die Annahme rechtfertigen, dass der betroffenen oder einer anderen Person durch eine Melderegisterauskunft eine Gefahr für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder ähnliche schutzwürdige Interessen erwachsen kann, hat die Meldebehörde gemäß § 51 Absatz 1 BMG auf Antrag oder von Amts wegen unentgeltlich eine Auskunftssperre im Melderegister einzutragen. Die regelmäßige Übermittlung von Namen und Anschriften von Personen, die § 51 Absatz 1 BMG unterfallen, birgt die Gefahr, dass der Schutzzweck der Auskunftssperre unterlaufen wird. Zumindest bis zur Löschung der Hilfsmerkmale (darunter Name, Straße und Hausnummer), die spätestens erst vier Jahre nach dem Stichtag erfolgen muss (§ 4 Absatz 3 RegZensErpG-E), wird ein Datenbestand erzeugt, über den bundesweit sämtliche Adressen der Personen, für die eine Auskunftssperre besteht, ermittelt werden können. Auch bei Ausnahme von Personen, für die eine Auskunftssperre gemäß § 51 Absatz 1 BMG besteht, werden statistische Ergebnisse von hinreichender Qualität erzielt.

5. Zu Artikel 1 (§ 4 Absatz 3 Satz 2 RegZensErpG)

In Artikel 1 § 4 Absatz 3 Satz 2 sind die Wörter „nach Abschluss der Aufbereitung“ durch die Wörter „unverzüglich nach Abschluss der Mehrfachfallprüfung gemäß § 5 Absatz 1 und der Typisierung aller benötigter Auswertungsmerkmale“ zu ersetzen.

Begründung:

Die Typisierung der benötigten Auswertungsmerkmale muss ebenso wie die Mehrfachfallprüfung nach § 5 Absatz 1 RegZensErpG-E auf Individualebene erfolgen. Aus fachstatistischer Sicht sind die Hilfsmerkmale danach nicht mehr erforderlich und dem Grundsatz der Datenminimierung nach unverzüglich zu löschen. Der im RegZensErpG-E verwendete Begriff der „Aufbereitung“ führt bei enger Auslegung zu dem durch den Änderungsantrag vorgesehenen Lösungszeitpunkt. Da der RegZensErpG-E jedoch auch eine andere, weite Auslegung ermöglicht, nach der die Hilfsmerkmale erst später gelöscht würden, sollte eine entsprechende Klarstellung erfolgen.

6. Zu Artikel 1 (§ 4 Absatz 4, 5, 6 – neu – RegZensErpG)

In Artikel 1 ist § 4 wie folgt zu ändern:

- a) In Absatz 4 ist das Wort „acht“ durch das Wort „sechzehn“ zu ersetzen.
- b) In Absatz 5 sind die Wörter „vier Wochen nach der Überprüfung gemäß Absatz 4“ durch die Wörter „zwanzig Wochen nach dem jeweiligen Stichtag“ zu ersetzen.
- c) Folgender Absatz ist anzufügen:

„(6) Die Merkmale nach Absatz 1 Satz 1 Nummern 3 und 4 dürfen verwendet werden, um das Anschriftenregister nach § 13 Absatz 2 des Bundesstatistikgesetzes zu aktualisieren.“

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Es bestehen keine zwingenden fachlichen Gründe, die Überprüfung der Daten der Meldebehörden durch die statistischen Ämter der Länder innerhalb der sehr kurzen Frist von acht Wochen nach der Datenübermittlung durchzuführen. Nach diesem Gesetz kommen zum Anfang eines jeden Jahres durch die Pflegearbeiten im Anschriftenregister nach § 13 Absatz 2 BStatG in Verbindung mit der durch den vorliegenden RegZensErpG-E veranlassten Änderung dieses Paragraphen zusätzliche Arbeiten auf die statistischen Ämter der Länder zu. Die dadurch entstehenden Arbeitsspitzen sind in den statistischen Ämtern der Länder organisatorisch und wirtschaftlich nicht zu realisieren, sodass der Bearbeitungszeitraum auf 16 Wochen auszuweiten ist. Auch mit einer Ausweitung der Prüffrist auf 16 Wochen können alle fachlichen Anschlussprozesse weiterhin termingerecht eingehalten werden.

Zu Buchstabe b:

Es ist nicht sichergestellt, dass die Meldebehörden Kenntnis davon haben, wann die Überprüfung durch die statistischen Landesämter nach § 4 Absatz 4 RegZensErpG-E abgeschlossen ist. Aufgrund der Gesamtkonzeption des § 4 RegZensErpG-E und der Formulierung in § 4 Absatz 4 RegZensErpG-E ist es vorzugswürdig, bei der Bestimmung der Dauer der Aufbewahrungspflicht der Meldebehörden an den jeweiligen Stichtag anzuknüpfen.

Zu Buchstabe c:

Durch die Anfügung des Absatzes wird klargestellt, dass die Anschriftendaten der Melderegister auch explizit für die Pflege des Anschriftenregisters verwendet werden dürfen. Dies erscheint notwendig, da § 13 BStatG nicht explizit weitere Daten vorsieht, die nicht statistikproduziert beziehungsweise öffentlich zugänglich sind.

7. Zu Artikel 1 (§ 5 Absatz 1 Satz 3, § 7 Absatz 7 Satz 3, § 8 Absatz 2 Satz 3 RegZensErpG)

Artikel 1 § 5 Absatz 1 Satz 3, § 7 Absatz 7 Satz 3 und § 8 Absatz 2 Satz 3 sind jeweils wie folgt zu fassen:

„Das Statistische Bundesamt übermittelt die dafür erforderlichen Daten zu diesem Zweck an die statistischen Ämter der Länder.“

Begründung:

Es muss sichergestellt werden, dass zur Durchführung von manuellen Abgleichen in jedem Fall die erforderlichen Daten an die statistischen Ämter der Länder übermittelt werden.

8. Zu Artikel 1 (§ 6 Satz 1 Nummer 2, 3, 4 – neu – RegZensErpG)

Artikel 1 § 6 Satz 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 2 sind die Wörter „2022 und“ durch die Angabe „2022,“ zu ersetzen.
- b) In Nummer 3 ist nach der Angabe „2022“ das Wort „und“ einzufügen.
- c) Nach Nummer 3 ist folgende Nummer einzufügen:

„4. § 16 Absatz 1 Nummer 1 bis 4 des Zensusgesetzes 2022“

Begründung:

Damit auch eine Erprobung der Methodik des Registerzensus an Sonderbereichen möglich ist, bedarf es auch der Hilfsmerkmale. Da keine Identifikationsnummern in den Daten des Zensus vorliegen, muss bei den Zusammenführungen nach § 8 Absatz 2 auf personenidentifizierende Merkmale zurückgegriffen werden. Diese liegen jedoch in den Datenbeständen des Zensus überwiegend als Hilfsmerkmale vor. Für einen vollständigen Test der Methodik des Lebenszeichenansatzes sind insbesondere die Daten zu Personen aus Wohnheimen notwendig, da diese sich durch hohe Mobilität auszeichnen. Im Zensus 2011 und 2022 wurde deshalb auch entschieden, an diesen Anschriften eine Vollerhebung durchzuführen. Die Aufnahme dieser Daten ist notwendig, um beurteilen zu können, ob die Methodik des Registerzensus auch dazu geeignet ist, die Wohnheimbevölkerung in mindestens der Qualität eines registergestützten Zensus zu ermitteln. Ohne die Einfügung sind die Daten aus § 6 Satz 1 Nummer 3 RegZensErpG-E für die Evaluation des Lebenszeichenansatzes wertlos. Eine umfassende Evaluierung kann somit nicht erfolgen.

9. Zu Artikel 1 (§ 7 Absatz 1 Satz 2, Absatz 7 Satz 2 RegZensErpG)

Artikel 1 § 7 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Absatz 1 Satz 2 sind nach dem Wort „Monaten“ die Wörter „auf bis zu 12 Monate“ einzufügen.
- b) In Absatz 7 Satz 2 ist das Wort „Abgleiche“ durch das Wort „Bereinigungen“ zu ersetzen.

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Die Ergänzung dient der fachlichen Klarstellung, dass zur Erprobung der Lebenszeichenanalyse minimal 12 Monate notwendig sind.

Zu Buchstabe b:

Nach Feststellung von Unvollständigkeit oder Unschlüssigkeit können keine Abgleiche durchgeführt werden, sondern es sind Bereinigungen durchzuführen. Es handelt sich hierbei um eine fachliche Klarstellung.

10. Zu Artikel 1 (§ 8 Absatz 3 RegZensErpG)

In Artikel 1 § 8 Absatz 3 sind die Wörter „eines Registerzensus“ durch die Wörter „der ergänzenden Bevölkerungsstatistiken“ zu ersetzen.

Begründung:

Auf Basis der genannten Daten ist nur eine Erprobung der Methodik der ergänzenden Bevölkerungsstatistiken möglich. Inwiefern dieser Datenverschnitt zur Entwicklung der Methoden des Registerzensus genutzt werden kann, ist nicht ersichtlich. Es handelt sich hierbei um eine Klarstellung gemäß der zugehörigen Gesetzesbegründung.

11. Zu Artikel 1 (§ 8a – neu – RegZensErpG)

In Artikel 1 ist nach § 8 folgender § 8a einzufügen:

„§ 8a

Klärung von Unstimmigkeiten

(1) Soweit Unstimmigkeiten in Bezug auf die Daten nach § 8 Absatz 2 festgestellt werden, dürfen die Statistischen Ämter der Länder bei den betroffenen Personen die zur Klärung der Unstimmigkeiten erforderlichen Daten erfragen.

Für die Klärung von Unstimmigkeiten besteht Auskunftspflicht.

(2) Auskunftspflichtig sind alle Volljährigen und alle einen eigenen Haushalt führenden Minderjährigen. Sie sind jeweils auch auskunftspflichtig für minderjährige Haushaltsmitglieder, die unter den ausgewählten Anschriften wohnen.

(3) Für volljährige Haushaltsmitglieder, die insbesondere wegen einer Krankheit oder Behinderung nicht selbst Auskunft geben können, ist jedes andere auskunftspflichtige Haushaltsmitglied auskunftspflichtig. Gibt es kein anderes auskunftspflichtiges Haushaltsmitglied und ist für die nicht auskunftsfähige Person ein Betreuer bestellt, so ist dieser oder diese auskunftspflichtig, soweit die Auskunft in seinen oder ihren Aufgabenbereich fällt.

(4) Benennt eine wegen einer Krankheit oder Behinderung nicht auskunftsfähige Person eine Vertrauensperson und erteilt diese die erforderliche Auskunft für die nicht auskunftsfähige Person, so erlischt die Auskunftspflicht nach den Absätzen 2 und 3.

(5) In Gemeinschaftsunterkünften nach § 10 Absatz 3 Nummer 3 ist die Leitung der Einrichtung auskunftspflichtig. Diejenigen Personen, über die Auskunft zu erteilen ist, sind von der Leitung über die Auskunftserteilung zu informieren.“

Begründung:

Allgemein:

Die Aufnahme der Klärung von Unstimmigkeiten in das Gesetz ist notwendig, da im vorliegenden RegZensErpG-E nur die Erprobung der Lebenszeichenanalyse anhand der Daten der Haushaltsstichprobe nach §11 ZensG 2022 in Verbindung mit § 6 RegZensErpG-E vorgesehen ist, jedoch keine Qualitätssicherung durch eine sich anschließende Wohnsitzanalyse vorgenommen wird. Ansonsten könnte in der Erprobungsphase nicht für alle Fälle der potenziellen Über- und Untererfassung im Melderegister eine abschließende Klärung erfolgen. Die Testergebnisse könnten zwar einen Einblick in die Qualität der Methodik des Registerzensus geben, aber diese nicht abschließend belegen. Insbesondere könnte keine valide Einschätzung vorgenommen werden, inwieweit die Verfahren dafür geeignet sind, auf der Gemeindeebene verlässliche Einwohnerzahlen zu ermitteln, die den spezifischen und mindestens den derzeitigen Qualitätsansprüchen genügen.

Zu Absatz 1:

Soweit bei der Zusammenführung der Daten nach § 8 Absatz 2 RegZensErpG-E Unstimmigkeiten festgestellt werden (zum Beispiel Über- oder Untererfassungen), soll zur Qualitätssicherung eine schriftliche Klärung bei auskunftspflichtigen Personen erfolgen. Die Klärung von Unstimmigkeiten

entspricht einer schriftlichen Auskunftserteilung mit wenigen Fragen zum Aufenthaltsort (Existenzfeststellung) und wird einen deutlich geringeren Umfang haben als beim Zensus 2011 und 2022. Die Durchführung mit Auskunftspflicht ist erforderlich, da bei freiwilliger Rückmeldung Antwortausfälle zu erwarten sind, die eine für die Evaluation notwendige Ermittlung realitätsgerechter Einwohnerzahlen erheblich gefährden.

Zu Absatz 2:

Auskunftspflichtig sind alle volljährigen Personen in einer Wohnung für sich selbst sowie für alle minderjährigen Personen, die in derselben Wohnung wohnen. Minderjährige Personen, die einen eigenen Haushalt führen, sind für sich selbst auskunftspflichtig sowie für weitere minderjährige Personen, die in dieser Wohnung wohnen.

Zu Absatz 3:

Personen, die zum Beispiel wegen einer Krankheit oder einer Behinderung nicht selbst Auskunft geben können, unterliegen keiner eigenen Auskunftspflicht. Für diese Personen ist jede andere auskunftspflichtige Person in derselben Wohnung auskunftspflichtig. Wenn es keine solche gibt, aber ein Betreuer bestellt ist, ist dieser auskunftspflichtig, soweit die Auskunft in seinen Aufgabenkreis fällt.

Zu Absatz 4:

Eine volljährige Person, die auf Grund von Krankheit oder Behinderung selbst keine Auskunft erteilen kann, darf eine Person ihres Vertrauens mit der Auskunftserteilung beauftragen. Soweit diese Vertrauensperson die Auskünfte erteilt, sind die ansonsten auskunftspflichtigen Personen in derselben Wohnung von der Auskunftspflicht befreit (Absatz 2 und 3).

Zu Absatz 5:

Es sollte hier eine Regelung aufgenommen werden, welche die Auskunftspflicht von Personen in Gemeinschaftsunterkünften (zum Beispiel Altenheime, Justizvollzugsanstalten – Personen haben keine eigene Haushaltsführung) benennt (vergleiche § 26 Absatz 4 ZensG 2022).

12. Zu Artikel 1 (§ 9 Absatz 1, 3 Satz 1 RegZensErpG)

Artikel 1 § 9 ist wie folgt zu ändern:

a) Absatz 1 ist wie folgt zu ändern:

aa) Die Wörter „speichert das Statistische Bundesamt“ sind durch die Wörter „übermittelt das Statistische Bundesamt den statistischen Ämtern der Länder für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich“ zu ersetzen.

bb) Die Angabe „Satz 1“ ist durch die Wörter „Satz 2 Nummer 2“ zu ersetzen.

- b) Absatz 3 Satz 1 ist wie folgt zu ändern:
- aa) Die Wörter „übermitteln die statistischen Ämter der Länder dem Statistischen Bundesamt jährlich auf Anforderung“ sind durch die Wörter „dürfen die statistischen Ämter der Länder jährlich“ zu ersetzen.
 - bb) In Nummer 2 ist das Wort „Mikrozensusgesetzes.“ durch die Wörter „Mikrozensusgesetzes verwenden und mit den Daten nach Absatz 1 zusammenführen.“ zu ersetzen.

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Die Datenhaltung bei den statistischen Ämtern der Länder entspricht der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung. An die Stelle der im RegZensErpG-E vorgesehenen Übermittlung der Mikrozensusdaten an das Statistische Bundesamt muss daher umgekehrt die Übermittlung der Bildungsdaten aus der Haushaltsstichprobe des Zensus 2022 an die statistischen Ämter der Länder treten. So kann auch die nach Absatz 3 durchzuführende Aktualisierung und Ergänzung der Zensusdaten durch Mikrozensusdaten in den statistischen Ämtern der Länder erfolgen. Die vorgesehene Datenspeicherung und -aktualisierung nach § 9 RegZensErpG-E würde einen Grundstock für einen Bildungsstatistischen Datenbestand sowie ein Bildungs(verlaufs)register beim Statistischen Bundesamt legen. Dies wäre nicht zu akzeptieren, weil der Haupt- und Grundbestand des Bildungsregisters aus den amtlichen Schuldaten der Länder stammt.

Da eine Vielzahl von Personen der Haushaltsstichprobe keine Informationen zu den Bildungsmerkmalen vorweisen können (nur Befragung nach § 11 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 des ZensG 2022) erscheint es aus Sicht des Grundsatzes der Datensparsamkeit fragwürdig, weshalb diese Personen in den entsprechenden Datenbestand aufzunehmen sind. Die Übernahme von Angaben zu Personen, die im Rahmen der Stichprobe nach §11 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 ZensG 2022 befragt werden (Unterstichprobe aus Nummer 1) in den Datenbestand ist ausreichend.

Zu Buchstabe b:

Die statistischen Ämter der Länder sollen die Aktualisierung und Ergänzung der Zensusdaten durch Mikrozensusdaten durchführen.

13. Zu Artikel 1 (§ 9a – neu – RegZensErpG)

In Artikel 1 ist nach § 9 folgender § 9a einzufügen:

„§ 9a

Bereitstellung der Daten für die statistischen Ämter der Länder

(1) Während und nach Abschluss aller einmaligen und jährlichen Aufbereitungsschritte werden für statistische Zwecke und zur Erprobung sowie Evaluation der entwickelten Methoden im Rahmen des § 1 die Datenbestände nach diesem Gesetz, inklusive Hilfsmerkmale und abgeleiteter Merkmale, in regelmäßigen, zwischen dem Statistischen Bundesamt und den statistischen Ämtern der Länder vereinbarten Zeitintervallen, in einer durch den Bund vorgehaltenen und gemeinsam mit den Ländern verwalteten zentralen Datenbank gespeichert. Das Statistische Bundesamt und die statistischen Ämter der Länder dürfen die Datenbank für die Analyse und Bearbeitung von Daten sowie für Auswertungen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich nutzen.

(2) Nach Abschluss aller einmaligen und jährlichen Aufbereitungsschritte ist das Statistische Bundesamt jährlich verpflichtet, auf Anfrage eines statistischen Landesamts für dessen Zuständigkeitsbereich für statistische Zwecke des Landes und zur Evaluation der entwickelten Methoden im Rahmen des § 1 eine Kopie der Daten der mehrfachfallgeprüften Melderegister nach § 5 Absatz 1 Satz 1, der Daten des Zensus 2022 nach § 6, der Vergleichsregisterbestände nach § 7, der generierten Daten nach § 8, der Daten zur Erfüllung künftiger Datenübermittlungspflichten nach § 9, sowie die Ergebnisse der ergänzenden Bevölkerungsstatistiken nach § 5 Absatz 2 zu übermitteln.

(3) Die Löschfristen der in einer zentralen Datenbank hinterlegten Datenbestände nach Absatz 1 und der übermittelten Daten nach Absatz 2 bleiben jeweils unberührt.“

Begründung:

Allgemein:

Für Zwecke der Evaluierung der entwickelten Methoden des Registerzensus durch die statistischen Ämter der Länder bis auf die Gemeindeebene ist sowohl ein Zugriff auf die Datenbestände im laufenden Betrieb zur Beurteilung der einzelnen Aufbereitungsschritte im Statistischen Bundesamt notwendig, als auch dann nach Abschluss aller Aufbereitungsschritte. Dadurch wird die notwendige Transparenz geschaffen, damit die statistischen Ämter der Länder ihrem gesetzlichen Auftrag zur Mitwirkung bei der Qualitätssicherung nach § 3

Absatz 1 Nummer 3 BStatG hinreichend nachkommen können. Dieses gilt insbesondere, da die Statistischen Ämter für eine realitätsgerechte Ermittlung der Einwohnerzahlen auf kommunaler Ebene Sorge zu tragen haben.

Zu Absatz 1:

In diesem Absatz wird geregelt, dass sämtliche Datenbestände nach diesem Gesetz in einer zentralen Datenbank gespeichert werden sollen. Dadurch wird gewährleistet, dass auch während des Evaluierungsprozesses die statistischen Ämter der Länder für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich die Möglichkeit haben, sämtliche Schritte bis auf Personenebene nachvollziehen zu können und bei Feststellung von Qualitätseinbußen frühzeitig auf die Abstellung dieser hinzuwirken.

Zu Absatz 2:

Hiermit erhalten die statistischen Ämter der Länder nach Abschluss aller Bearbeitungsschritte auf Anfrage einen Abzug der verwendeten Daten ihres Zuständigkeitsbereichs. Damit soll gewährleistet werden, dass die statistischen Ämter der Länder in der Lage sind, zum einen die zur Veröffentlichung vorgesehenen Daten nach § 5 Absatz 2 RegZensErpG-E zu erhalten, und zum anderen auch für die weiteren Datenbestände eigene Analysen zur Evaluierung der Methodik durchführen zu können. Dieses erlangt insbesondere dann Relevanz, wenn die möglichen Analysen nach Absatz 1 durch technische Vorgaben beschränkt sind.

Zu Absatz 3:

Hierin wird festgehalten, dass durch Bereitstellung von Daten in einer Datenbank oder der Übermittlung von Daten die Löschfristen nicht geändert werden. Sie gelten entsprechend den hinterlegten Regelungen:

1. Für die Kopie der Daten der mehrfachfallgeprüften Melderegister nach § 5 Satz 1 gilt § 4 Absatz 3 RegZensErpG-E.
2. Für die Kopie der Daten des Zensus 2022 nach § 6 gilt § 6 Satz 1 Nummer 2 RegZensErpG-E.
3. Für die Kopie der Daten der Vergleichsregister gilt § 7 Absatz 6 RegZensErpG-E.
4. Für die Kopie der Daten zur Erfüllung künftiger Datenübermittlungspflichten nach § 9 gelten § 9 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 Satz 2 RegZensErpG-E.

14. Zu Artikel 1 (§ 10 Absatz 1 Satz 1, 2, Absatz 4 – neu – RegZensErpG)

In Artikel 1 ist § 10 wie folgt zu ändern:

a) Absatz 1 ist wie folgt zu ändern:

aa) In Satz 1 sind die Wörter „zur Vorbereitung und Erstellung von Bundes- und Landesstatistiken sowie für Auswertungszwecke“ durch die Wörter „gemeinsam mit den statistischen Ämtern der Länder zur Vorbereitung des Registerzensus“ zu ersetzen.

bb) In Satz 2 ist das Wort „Bundesstatistiken“ durch die Wörter „Bundes- und Landesstatistiken und öffentlich zugängliche Quellen“ zu ersetzen.

b) Folgender Absatz ist anzufügen:

„(4) Die statistischen Ämter der Länder wirken beim Aufbau und der Pflege des Einrichtungsregisters mit. Die statistischen Ämter der Länder stellen die Vollständigkeit der einzubeziehenden Sonderbereiche und die Qualität der Angaben zu den in Absatz 2 genannten Merkmalen sicher. Zu diesem Zweck dürfen die statistischen Ämter der Länder bei den nach Landesrecht für die Aufsicht über die Sonderbereiche zuständigen Stellen sowie bei den Trägern der Einrichtungen die Angaben nach Absatz 2 Nummer 3 bis 8 erheben.“

Begründung:

Zu Buchstabe a

Zu Doppelbuchstabe aa:

Die Umformulierung erfolgt zur Klarstellung, dass dieser Datenbestand nur für den Registerzensus zu verwenden ist und nicht als ein weiteres allgemeines Statistikregister, was unter § 12 BStatG zu führen ist. Damit ist dann in Verbindung mit §§ 2 und 5 dieses Gesetzes das Zugriffsrecht auf den Datenbestand des Einrichtungsregisters durch die statistischen Ämter der Länder gewährleistet.

Zu ergänzen war, dass die Führung gemeinsam erfolgt, da viele der benötigten Angaben aus den Ländern kommen und durch diese zu pflegen sind. Im Zensusvorbereitungsgesetz wird der Aufbau dieses Datenbestands noch den Statistischen Ämtern der Länder zugestanden (vgl. § 11 ZensVorbG 2022).

Zu Doppelbuchstabe bb:

Zum Aufbau und zur Pflege des Einrichtungsregisters sind auch Angaben aus Landesstatistiken sowie öffentlichen Quellen zu verwenden.

Zu Buchstabe b:

Es ist ein neuer Absatz hinzuzufügen, der regelt, dass die Statistischen Ämter der Länder bei der Pflege und dem Aufbau mitwirken. Die Formulierung erfolgt analog zu § 11 Absatz 2 ZensVorbG 2022.

15. Zu Artikel 1 (§ 11 Satz 1 RegZensErpG)

In Artikel 1 § 11 Satz 1 sind die Wörter „darf das Statistische Bundesamt“ durch die Wörter „dürfen das Statistische Bundesamt und die statistischen Ämter der Länder“ zu ersetzen.

Begründung:

Es soll sichergestellt werden, dass auch innerhalb der Länder eigene Untersuchungen in Bezug auf die Nutzbarkeit von Fernerkundungsdaten für den Registerzensus ermöglicht werden.