

Der Registerzensus – auf dem Weg zu einem zukunftsorientierten Zensus

Getreu dem Motto: „Nach dem Zensus ist vor dem Zensus“ bereiten die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (im Folgenden auch statistischer Verbund genannt) bereits seit einiger Zeit den Nachfolger des Zensus 2022 vor, den Registerzensus. Dabei soll der Registerzensus frequenter, aktueller, kleinräumiger und leistungsstärker werden. Vor allen Dingen soll er jedoch im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung die Bevölkerung von Befragungen entlasten.

Der Umstieg auf ein rein registerbasiertes Verfahren ist in einigen anderen europäischen Ländern bereits erfolgt. So wurde beispielsweise in Österreich 2006 beschlossen, künftige zensusrelevante Merkmale ausschließlich auf Basis von Registerdaten abzuleiten.¹⁾ Ein vergleichbares Verfahren zur Ermittlung dieser Merkmale wird mit dem Registerzensus gerade auch in Deutschland konzipiert.

Warum der Umstieg auf den Registerzensus?

Die Befragungen im Rahmen des Zensus 2022 sind nicht nur fordernd für den statistischen Verbund und die kommunalen Erhebungsstellen, sondern stellen vor allem auch eine Belastung für viele Millionen auskunftspflichtige Bürgerinnen und Bürger dar. Dabei haben diese in vielen Fäl-

len zu Zensuszwecken benötigte Angaben und Merkmale erst kürzlich bei einem anderen Verwaltungskontakt hinterlegen müssen.

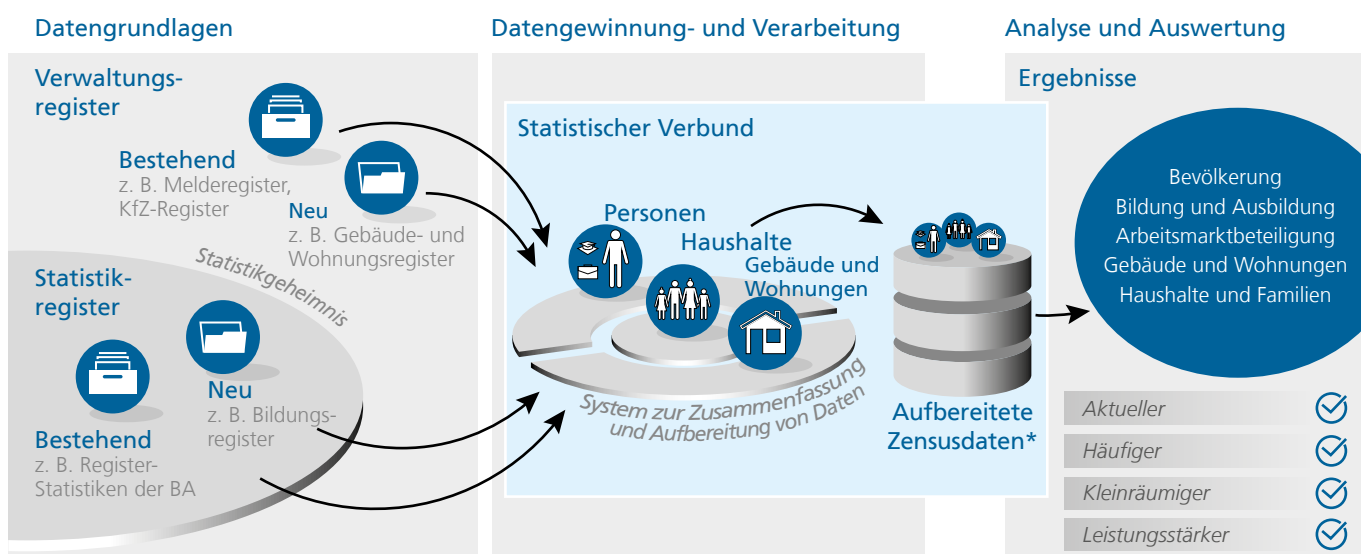
Um die im Rahmen eines Zensus zusätzlichen Belastungen für die Bevölkerung erheblich zu reduzieren und bestenfalls gänzlich abzuschaffen, sollen zensusrelevante Merkmale künftig vollständig registerbasiert gewonnen werden, weitestgehend ohne dabei zusätzliche Befragungen unter Auskunftspflicht durchführen zu müssen. Die Idee ist hierbei, dass der Registerzensus Daten aus verschiedenen Registern verknüpft, sodass Informationen zu den relevanten Merkmalen direkt verarbeitet und gegebenenfalls aktualisiert werden können. So sollen die Daten der nächsten Zenserhebung, die für das Jahr 2031 vorgesehen ist, aus dem neuen Registerzensus abgeleitet werden.

Ein Großteil der Kosten im Zusammenhang mit dem Zensus 2022 ergeben sich aus der Tatsache, dass aufwändige Befragungen durchgeführt werden müssen. So belaufen sich die Kosten des Zensus 2022 auf etwa 1,5 Milliarden Euro, wobei etwa 1,2 Milliarden auf die Durchführung der notwendigen Erhebungen unter Auskunftspflicht entfallen.²⁾ Zum Vergleich: beim Zensus 2011 waren es noch rund 670 Millionen Euro.³⁾ Diese durchführungsbezogenen Kosten werden bei einem rein registerbasierten Verfahren voraussichtlich wesentlich geringer ausfallen, da größten-

1) Vgl. österreichisches Bundesgesetz über die Durchführung von Volks-, Arbeitsstätten-, Gebäude- und Wohnungszählungen und Änderung des Postgesetzes 1997, des Meldegesetzes 1991 und des Bildungsdokumentationsgesetzes (BGBl. I Nr. 33/2006), das zuletzt durch das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 233/2021 geändert worden ist; verfügbar unter: <https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgb1/2021/233>.

2) Vgl. Zensus 2022 Zahlen und Fakten unter: https://www.zensus2022.de/DE/Veranstaltungen/Pressegesprach/Zensus_Factsheet.pdf?__blob=publicationFile&v=4.
3) Vgl. Kosten des Zensus 2011; verfügbar unter: https://www.zensus2011.de/SharedDocs/Aktuelles/Kosten_des_Zensus_2011.html.

A1 | Aufbau des Registerzensus¹⁾



*Statistikinterner Datensatz: Bereinigt (qualitätsgesichert und plausibilisiert), georeferenziert und anonymisiert.

1) Abbildung nach: Destatis - Vom Zensus 2022 zum Registerzensus.

teils auf Befragungen der Bürgerinnen und Bürger verzichtet wird. Dennoch bleibt festzuhalten, dass die Konzeption und der Aufbau eines Registerzensus neben dauerhaften Pflegeaufwänden ebenfalls erhebliche einmalige Aufwände erfordern, welche mit entsprechenden finanziellen Mitteln unterlegt werden müssen. So sind einige Register, die zu diesem Zweck benötigt werden, noch nicht geschaffen oder müssen zunächst für die Zwecke des Registerzensus ertüchtigt werden. Die hier entstehenden einmaligen Belastungen dürfte ein Registerzensusmodell langfristig aber amortisieren und weniger Steuermittel binden als es bei einer Zensusmethode der Fall ist, die auf umfangreiche Befragungen zurückgreifen muss. Zudem können im Registerzensus einmal aufgebaute Strukturen langfristig weiterverwendet werden.

Neben ökonomischen Aspekten gibt es eine ganze Reihe inhaltlicher und fachlicher Argumente, die einen Umstieg auf ein rein registerbasiertes Verfahren nahelegen. So kann der vielseitige Bedarf nach aktuellen, qualitativ hochwertigen und unterjährigen Daten mit der Methode eines Registerzensus am besten bedient werden. Auch eine sehr kleinräumige Auswertung und Bereitstellung der Zensusmerkmale wird mit dem Registerzensus möglich sein, teilweise unterhalb der Gemeindeebene. Weiterhin ist vorgesehen, zusätzliche Merkmale im Rahmen des Zensus zu ermitteln, beispielsweise zur Energieeffizienz von Gebäuden und Wohnungen.

Da der Zensus etwa alle 10 Jahre durchgeführt wird, werden einige Ergebnisse, zum Beispiel zu Gebäuden und Wohnungen oder Bevölkerungszahlen, auf Basis unterjähriger behördlicher Meldungen in der Zeit bis zum nächsten Zensus fortgeschrieben. Diese Fortschreibung kann bei der nächsten Zensusaufnahme zu Inkonsistenzen zwischen den fortgeschriebenen Werten und den Zensusergebnissen führen, weil beispielsweise sogenannte Karteileichen oder Fehlbestände, die im Zensus ermittelt wurden, in der Fortschreibung nicht vollumfänglich berücksichtigt werden konnten. Diese Problematik ergibt sich bei einem rein registerbasierten Verfahren nicht, da alle Zensusmerkmale direkt aus den Registerdaten abgeleitet werden und es daher nicht nötig ist, vergangene Zensusdaten über lange Zeiträume fortzuschreiben.

Registermodernisierung – Das ‚Once-only-Prinzip‘

Die öffentliche Verwaltung strebt die Digitalisierung in Form der Förderung der elektronischen Verwaltung und Verbesserung des (Online-)Zugangs zu Verwaltungsleistungen bereits seit längerem an, wie das E-Government-Gesetz (EGovG)⁴⁾ und das Onlinezugangsgesetz (OZG)⁵⁾ belegen. Der Registerzensus selbst findet seinen Ursprung im Registermodernisierungsgesetz (RegMoG)⁶⁾, welches einen registerübergreifenden Zugriff auf Personendaten ermög-

lichen soll, indem digitalisierte personenbezogene Daten eindeutig und somit verwechslungsfrei identifiziert und verknüpft werden können. Die Idee dabei ist, dass die Bürgerinnen und Bürger alle personenbezogenen Daten nur einmal bei einer Verwaltungsstelle angeben müssen – eben ‚once only‘. Alle anderen registerführenden Stellen können dann bei Bedarf ihre vorliegenden Daten zu einer Person mit diesen Angaben aktualisieren. Hierbei steht primär die Entlastung der Bürgerinnen und Bürger im Vordergrund, aber auch die Zeit-, Verwaltungsaufwands- und Kostenersparnis auf Seiten der Behörden.

Die Registermodernisierung schafft zwar neue Verknüpfungen, aber gleichermaßen soll auch mehr Transparenz geschaffen werden. In einem sogenannten Datenschutzcockpit sollen Bürgerinnen und Bürger einsehen können, welche registerführende Stelle sich welche Information aus welchem Anlass bei einer anderen Stelle abgeholt hat.

Aufbau und Merkmale des Registerzensus

Der Registerzensus ist in unterschiedliche Themenbereiche untergliedert: Bevölkerung und deren demografische Merkmale, Bildungsstand und Arbeitsmarktbeteiligung, Gebäude und Wohnungen sowie Haushalte, Familien und deren Wohnsituation. Im Fokus steht die Bereitstellung realitätsgerechter demografischer Basisdaten zur Ermittlung der Bevölkerungszahlen. Diese wurden bisher zwischen zwei Zensen über einen langen Zeitraum von etwa zehn Jahren fortgeschrieben. Zukünftig wird die Bevölkerungsfortschreibung in den Registerzensus integriert, wodurch sowohl monatliche als auch jährliche Bevölkerungszahlen geliefert werden können.

Im Bereich Bildung soll vor allem der höchste Bildungsstand einer Person, aber auch deren Bildungsbeteiligung erhoben und übermittelt werden. Bisher existieren jedoch keine umfassenden Längsschnittdaten zu Bildungsverläufen in Deutschland. Diesem Umstand soll durch ein Bildungsverlaufsregister Abhilfe geschaffen werden, was sich in der Umsetzung jedoch als ein sehr ambitioniertes Projekt erweist. Hierfür müssen insbesondere Hürden aufgrund von uneinheitlichen Merkmalskränzen und nicht vorhandenen Einzeldaten in einigen Ländern überwunden werden. Aufgrund des Föderalismus ist in Deutschland die Erhebung und Auswertung von Schuldaten länderindividuell geregelt. Diese Aufgabe obliegt den jeweiligen Kultusministerien. Für ein bundeseinheitliches Register ist es fachlich notwendig, dass alle Länder identische Merkmale in derselben regionalen Gliederung und auf Individualebene liefern. Diese Umstellungen erfordern teilweise langwierige Vorlaufprozesse, weswegen der Zeitpunkt der Einführung eines Bildungsverlaufsregisters noch nicht vollständig abschätzbar ist. Um aber dennoch in 2031 deskriptive Aussagen zum Bildungsstand auch an die EU – wie gefordert – übermitteln zu können, werden derzeit Übergangslösungen beraten und ausgearbeitet, um sie dann anschließend erproben zu können.

4) E-Government-Gesetz vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Juli 2021 (BGBl. I S. 2941) geändert worden ist.

5) Onlinezugangsgesetz vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138), das zuletzt durch Artikel 16 des Gesetzes vom 28. Juni 2021 (BGBl. I S. 2250) geändert worden ist.

6) Registermodernisierungsgesetz vom 28. März 2021 (BGBl. I S. 591), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 9. Juli 2021 (BGBl. I S. 2467) geändert worden ist.

Neben der Ermittlung von demografischen und sozioökonomischen Daten zur Bevölkerung ist die zweite Hauptaufgabe eines Zensus, Informationen zu Gebäuden und Wohnungen sowie zur Wohnsituation der Bevölkerung bereitzustellen. Aktuell werden Ergebnisse zu Gebäuden und Wohnungen im Rahmen einer Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ) alle zehn Jahre gewonnen.

Dabei werden alle Eigentümerinnen und Eigentümer für bundesweit ca. 23 Millionen Gebäude und Wohnungen angeschrieben⁷⁾ und um Auskunft zu ihrer Wohnsituation, aber auch dem Wohn- und Gebäudebestand gebeten. Hiervon entfallen ca. 2,5 Millionen Gebäude und Wohnungen alleine auf Niedersachsen⁸⁾, deren Eigentümerinnen und Eigentümer angeschrieben werden. Beim Zensus 2022 wurde der sogenannte ‚Online-first-Ansatz‘ verfolgt, also zunächst ein Online-Fragebogen zur Verfügung gestellt. Wer nicht online antworten konnte oder wollte, hatte mit dem Erinnerungsschreiben auch die Möglichkeit, postalisch mit einem ausgefüllten Papierfragebogen zu antworten.

Eine registerbasierte Ermittlung dieser Daten eröffnet Einsparungspotential, sowohl den Aufwand als auch die Kosten betreffend, aber auch hinsichtlich der Belastungsintensität der Bürgerinnen und Bürger. Hierfür braucht es aber ein flächendeckendes Register, das alle erforderlichen Merkmale enthält. Dieses Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) soll sowohl der amtlichen Statistik als unter anderem auch den kommunalen Verwaltungsträgern zur Verfügung stehen. Daher herrscht Konsens, dass ein GWR als Verwaltungsregister aufgebaut werden soll, wofür bereits in naher Zukunft ein erster Gesetzesentwurf erwartet wird. Nur wenn das GWR als ein Verwaltungsregister aufgebaut wird, kann ein Zugriff der öffentlichen Verwaltung außerhalb der amtlichen Statistik datenschutzkonform gewährleistet werden.

Der Methodentest

Zu Beginn des Jahres 2023 startet bereits die erste Erprobungsphase der neuen Methoden für den Registerzensus, der sogenannte Methodentest. Dieser ist durch das Registerzensuserprobungsgesetz (RegZensErpG)⁹⁾ gesetzlich verankert und dient neben der eigentlichen fachlichen Erprobung der entwickelten Methode sowohl dem technischen Test neu entwickelter IT-Fachanwendungen als auch der Einordnung der für die Umsetzung personell und organisatorisch notwendigen Kapazitäten. Das Ziel ist es, die Qualität der neuen Methode zu evaluieren, wobei die Anforderung lautet, dass die neue Methode mindestens so gut sein muss wie die bisherige Zensusmethode – unter den Nebenbedingungen, dass der Registerzensus belastungsärmer und günstiger für die Gesellschaft werden soll. Die gewonnenen Erkenntnisse aus dem Methodentest sind ein unverzichtbarer Informationsschatz, um möglicherweise notwendige Anpassungen an dem bisher geplanten Vor-

gehen im finalen Zielmodell des Registerzensus vorzunehmen, welches 2031 erstmals Anwendung finden soll.

Um realitätsgerechte Bevölkerungszahlen ermitteln und bundesweit vergleichbare Qualitätsstandards garantieren zu können, müssen die Daten der Melderegister in der Statistik auf Unstimmigkeiten hin überprüft und Unplausibilitäten bereinigt werden. Dafür wird bzw. wurde beim registergestützten Zensus 2022 eine Haushaltsstichprobe durchgeführt, um eine statistische Korrektur der Über- und Untererfassungen in den Melderegistern vorzunehmen. Diese entstehen im Wesentlichen infolge von unterlassenen oder verspäteten Meldungen trotz Meldepflicht, wenn Bürgerinnen und Bürger ihren Wohnort wechseln. Außerdem werden im Rahmen von Mehrfachfallprüfungen Fälle statistisch korrigiert, in denen Personen bundesweit mehrfach mit Haupt- oder alleinigem Wohnsitz oder nur mit Nebenwohnungen gemeldet sind. So wird gewährleistet, dass jede Person genau einmal in die Bevölkerungszahl eingeht. Auch wird an sogenannten Sonderbereichen, dazu zählen Wohnheime (z. B. für Studierende) und Gemeinschaftsunterkünfte (z. B. Alten- und Pflegeheime), eine Vollerhebung durchgeführt, weil dort in der Regel eine höhere Fluktuation herrscht.

Bei der künftigen, rein registerbasierten Ermittlung von Bevölkerungszahlen werden hingegen sogenannte Lebenszeichen aus Vergleichsregistern herangezogen und anhand dessen wird überprüft, ob es sich bei einem paarigen Eintrag im Melderegister, d. h. eine Person wird sowohl im Melderegister als auch in einem Vergleichsregister geführt, um eine aktuelle Meldung und somit die Bestätigung der Existenz einer Person handelt. Durch diese Registerabgleiche können also potenzielle Über- und Untererfassungen in den Melderegistern festgestellt und die Existenz einer Person validiert werden. Beispiele für Vergleichsregister sind unter anderem die Datenbestände der Sozialversicherungen, das Zentrale Fahrzeugregister oder der Finanzverwaltung.

Lässt sich die Existenz einer Person nicht oder nicht eindeutig durch einen Eintrag in einem Vergleichsregister bestätigen, so wird diese Person im Rahmen der Klärung von Unstimmigkeiten, auch Wohnsitzanalyse genannt, angeschrieben und um Auskunft zum dauerhaften Hauptwohnsitz gebeten. Da der Registerzensus auf den Melderegisterdaten des Zensus 2022 aufbaut und viele Bürgerinnen und Bürger bereits beim Zensus 2022 im Rahmen der Haushaltsstichprobe und der Gebäude- und Wohnungszählung befragt wurden, ist die Summe der zu Befragenden im Methodentest auf bundesweit maximal 100 000 Personen gesetzlich beschränkt worden.

Aus verfassungs- und datenschutzrechtlichen Gründen müssen die zu verwendenden Register sorgfältig ausgewählt werden. So können beispielsweise keine Register als Vergleichsregister herangezogen werden, bei denen aufgrund der Eintragung der Person im Register sensible Informationen über sie offenbart werden, wie das zum Beispiel beim Insolvenz- oder Waffenregister der Fall wäre.

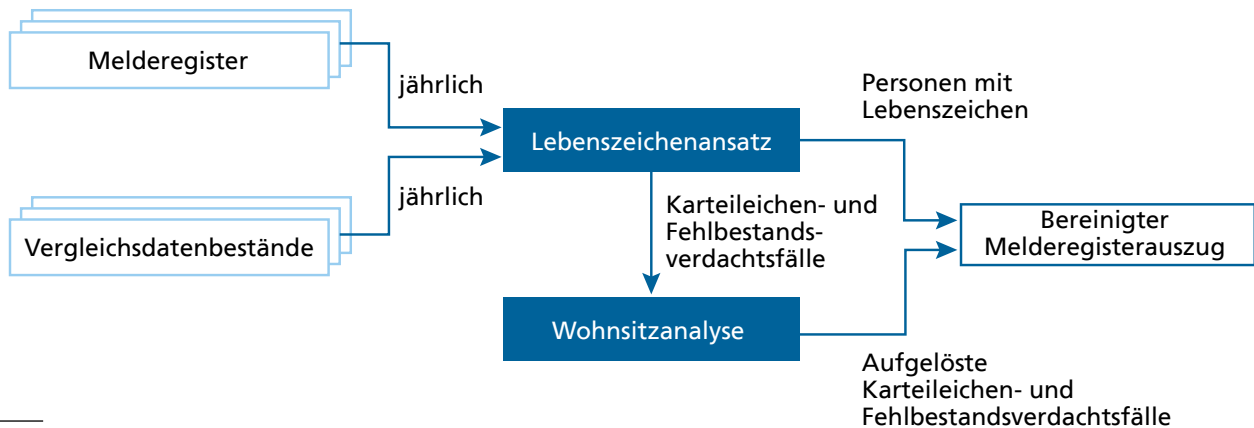
Die Umsetzung des Lebenszeichenansatzes setzt eine ver-

7) Vgl. Die Gebäude- und Wohnungszählung beim Zensus 2022, verfügbar unter: https://www.zensus2022.de/DE/Wer-wird-befragt/GWZ_inhalt.html.

8) Vgl. Pressegespräch zum Zensus 2022 in Niedersachsen; verfügbar unter: <https://www.statistik.niedersachsen.de/download/183669>; siehe Folie 14.

9) Registerzensuserprobungsgesetz vom 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1649).

A2 | Lebenszeichenansatz und Wohnsitzanalyse¹⁾



1) Abbildung nach: Destatis - Vom Zensus 2022 zum Registerzensus.

lässliche und datenschutzkonforme Registerverknüpfung voraus, worauf im nachfolgenden Absatz noch einmal eingegangen werden soll.

Identitätsmanagement und Datenschutz

Im Registerzensus muss eine eindeutige Identifikation von Personen über hilfsweise personenidentifizierende Merkmale oder idealerweise eine einheitliche Identifikationsnummer möglich sein. Nur so kann die Verknüpfung relevanter Daten aus verschiedenen Registern funktionieren. Dieser fachlichen Notwendigkeit wurde nicht zuletzt durch das Identifikationsnummerngesetz (IDNrG)¹⁰⁾ Rechnung getragen, welches eine Vielzahl von registerführenden Stellen verpflichtet, zukünftig die Steueridentifikationsnummer als eindeutiges Personenkennzeichen zu führen. Da zum Führen der Steuer-ID in den verschiedenen Registern teilweise umfangreiche Vorarbeiten nötig sind, müssen diese erst in der zweiten Hälfte des laufenden Jahrzehnts abgeschlossen sein. Dabei geht es nicht darum, eine Art „gläserne Bürgerin bzw. gläsernen Bürger“ zu schaffen, sondern grundlegende Informationen wie beispielweise die aktuelle Anschrift registerübergreifend verknüpfen zu können, damit Bürgerinnen und Bürger diese nicht wiederholt an verschiedene Verwaltungsstellen melden müssen. Zweck der Verknüpfung ist daher in keiner Weise die Erstellung von Persönlichkeitsprofilen. Sie dient dem Statistischen Verbund ausschließlich zum Zweck der Ableitung aggregierter Ergebnisse. So profitiert die amtliche Statistik von der Einführung einer Identifikationsnummer in zahlreiche Register, da es so möglich ist, zweifelsfrei verknüpfte Informationen zu nutzen, um daraus zu Zensuszwecken Ergebnisse abzuleiten, die höchsten qualitativen Ansprüchen gerecht zu werden. Die Einführung der Steuer-ID in alle Register wird aber noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Die Paragraphen §§ 1 bis 11 des IDNrG, welche die Verpflichtung zur Integration und Führung der Steuer-ID festschreiben, treten erst zukünftig in Kraft. Hierfür muss durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Hei-

mat im Bundesgesetzblatt bekannt gegeben werden, dass die technischen Voraussetzungen für den Betrieb nach dem Identifikationsnummerngesetz gegeben sind.¹¹⁾

Um vorher schon Daten bei der Erprobung des Registerzensus im Rahmen des Methodentestes verarbeiten zu können, musste für die Zwischenzeit ein alternativer Ansatz gefunden werden, damit Merkmale aus verschiedenen Registern miteinander verknüpft werden können. Bis ein eindeutiger Personen-Identifikator für den Registerzensus nutzbar ist, wird das sogenannte Record-Linkage-Verfahren verwendet, um anlassbezogene Meldungen aus Vergleichsregistern mit den Melderegisterdaten zu verbinden. Das Verfahren basiert auf dem Vergleich personenbezogener Merkmale. Überall da, wo dieser Vergleich kein Ergebnis liefert, wird die Wohnsitzanalyse durchgeführt, welche durch Befragung den Wohnsitz der verbliebenen, nicht zu verbindenden Fälle feststellt. Die so gewonnenen Erkenntnisse über die Wohnsitze der Bevölkerung sollen ab 2026 mit den Daten aus der Bevölkerungsfortschreibung kombiniert und geokodiert an Eurostat geliefert werden (sogenanntes Kombinationsmodell). Langfristig verfolgt der Registerzensus das Ziel, einen Bevölkerungsstatistischen Datenbestand (BESD) zu etablieren, in welchem allen in Deutschland wohnhaften Personen zu Zwecken der Statistik ein eindeutiger Identifikator zugewiesen werden kann. Aus fachlicher Sicht der amtlichen Statistik käme hierfür die Steuer-ID infrage. Eine rechtliche Klärung dieser Fragestellung steht aber noch aus.

Da es sich bei den Daten des Zensus um sensible Daten der Bevölkerung handelt, gelten für die Verarbeitung und Nutzung der Daten höchste Datenschutzstandards. Grundsätzlich unterliegen alle Daten dem Statistikgeheimnis, die innerhalb der amtlichen Statistik erhoben und verarbeitet werden. Alle Einzelangaben müssen danach geheim gehalten werden. Es gilt das sogenannte Rückspielverbot, welches ausschließt, dass Einzelangaben wieder an die liefernden Verwaltungsstellen zurückübermittelt werden, sodass Verwaltungsprozesse nie auf Basis von Datenlieferungen aus der amtlichen Statistik initiiert werden können.

¹⁰⁾Identifikationsnummerngesetz vom 28. März 2021 (BGBl. I S. 591), das durch Artikel 15 des Gesetzes vom 28. Juni 2021 (BGBl. I S. 2250) geändert worden ist.

¹¹⁾Vgl. § 1 und § 5 Identifikationsnummerngesetz sowie Art. 22 S. 2 G v. 6.4.2021 | 591 Bundesgesetzblatt 2021 Teil 1 Nr. 14.

Die Datenübermittlung aus den Registern erfolgt über Kanäle, welche in der amtlichen Statistik bereits genutzt werden. Dabei werden die Daten aus den Verwaltungsregistern datenschutzkonform an das Statistische Bundesamt übermittelt, die auch für andere Statistiken genutzt werden. So steht mit eSTATISTIK.core bereits ein Portal zur elektronischen Übermittlung von Verwaltungsdaten zur Verfügung. Diese Datenübermittlung folgt dem sogenannten 4-Corner-Modell, in welchem durch die Einbindung weiterer Stellen und vielfache Verschlüsselung der Daten ein ungerechtfertigter Zugang ausgeschlossen werden kann. Weiterhin verfolgt die Registermodernisierung den Ansatz maximaler Transparenz, welche in erster Linie durch das bereits angesprochene Datenschutzcockpit gewährleistet werden soll.

Wer nutzt die Daten und wofür?

Die Daten des Zensus sind eine unerlässliche Grundlage für zahlreiche politische, wirtschaftliche und private Entscheidungsträgerinnen und -träger. Die auf Basis des Zensus ermittelten Einwohnerzahlen sind eine der zentralen Größen zur Wahlkreisaufteilung und für die Mittelzuweisungen im Zuge der Finanzausgleichssysteme, zum Beispiel für den Kommunalen Finanzausgleich. Daher ist es nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts Pflicht des Gesetzgebers, die realitätsgerechte Ermittlung der Einwohnerzahlen sicherzustellen und, um dieser Aufgabe gerecht werden zu können, dafür adäquate und aktuelle wissenschaftliche Verfahren zu nutzen. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass vergangene Zensuserhebungen diese Maxime erfüllen konnten (vgl. Urteil vom 19. September 2018¹²⁾), die auch ein künftiger Registerzensus erfüllen muss, ohne dass dieser auf umfangreiche Erhebungen zurückgreift.

Zu den Nutzerinnen und Nutzern der Erhebungen zählt insbesondere die amtliche Statistik selbst, welche die Daten in aufbereiteter und aggregierter Form der Öffentlichkeit zur Verfügung stellt. Das Pendant zu den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder ist auf europäischer Ebene Eurostat, das – wie in der EU-Rahmenverordnung über Bevölkerungsstatistiken (EG Nr. 763/2008)¹³⁾ festgelegt – mit Zensusdaten beliefert wird. Gerade das Kombinationsmodell, welches im Registerzensuserprobungsgesetz (RegZensErpG) niedergeschrieben ist, trägt einer Lieferverpflichtung von zensusrelevanten Merkmalen an Eurostat Rechnung. Eine neue Europäische Rahmenverordnung für Bevölkerungsstatistiken (ESOP) wird gerade erarbeitet. Es ist zu erwarten, dass die Lieferverpflichtungen an Eurostat hinsichtlich der Merkmale, ihrer Komplexität und ihrem Detailgrad weit über die bisherigen hinausgehen.

Auf nationaler Ebene sind sowohl die Wissenschaft als auch die Verwaltung große Stakeholder, die teilweise sehr dezidierte Anforderungen an zensusrelevante Daten und ihre Verfügbarkeit stellen. So hat beispielweise der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) ausdrücklich dafür argu-

mentiert, dass die Daten eines Bildungsverlaufsregisters für wissenschaftliche Zwecke verwendet werden können müssen und dass dies bereits bei dessen Konzeption zu beachten ist¹⁴⁾. Natürlich ist die amtliche Statistik bestrebt, auch den Anforderungen dieser Nutzerinnen und Nutzer an ein solches Bildungsverlaufsregister als Statistikregister gerecht zu werden. Aus diesem Grund wurden Interessierte aus der Wissenschaft und der Kommunalverwaltung bereits zu Workshops geladen, um Datenbedarfe und -anforderungen zum Aufbau z. B. des Gebäude- und Wohnungsregisters zu formulieren.

Ausblick

Mit dem Registerzensus wird die Bevölkerungszählung nicht nur digital(er), sondern sie wird neu gedacht und es sollen Synergien zwischen Registern etabliert, ausgebaut und durch ein einheitliches Identitätsmanagement nutzbar gemacht werden. Bis zur vollständigen Umsetzung ist es noch ein langer Weg, der die Einrichtung von gänzlich neuen Registern erforderlich macht, aber auch die Ertüchtigung von bereits bestehenden erfordert. Zudem müssen eine Reihe neuer Gesetze geschaffen sowie einige bestehende Regelungen angepasst werden. Auch datenschutzrechtlichen Bedenken ist weiterhin Rechnung zu tragen, sodass durch eine datenschutzkonforme Konzeption und Umsetzung ein Missbrauch der Daten vollständig ausgeschlossen werden kann.

Die Nachfrage zeigt: Nutzerinnen und Nutzer benötigen statistische Ergebnisse immer häufiger, aktueller sowie in regional tieferer Gliederung. Diese Anforderungen können das aktuelle Zensusmodell und die darauf aufbauende Bevölkerungsfortschreibung absehbar kaum erfüllen. Der Statistische Verbund erarbeitet derzeit ein zukunftsfähiges Zensusmodell, über das Ergebnisse zu den zensusrelevanten Themenbereichen viel schneller produziert und bereitgestellt werden könnten. Wie fundamental wichtig schnelle Auswertungen auf regional kleinräumiger Ebene sind, hat uns nicht zuletzt die Covid-19-Pandemie gelehrt.

Durch den Registerzensus ließen sich die Aktualität und Kohärenz, aber auch die Datenqualität enorm steigern, da zum einen die Haushaltsstichprobe – verbunden mit Hochrechnungen – entfiel und die langjährigen Fortschreibungen des jeweiligen Bevölkerungsbestands, die durch den jeweils letzten Zensusbestand ermittelt worden sind, nicht mehr nötig wären. Auch die häufig gewünschte Geokodierung von Daten sowie der Einsatz von innovativen Techniken zur Datengewinnung und Aufbereitung wie dem maschinellen Lernen auf Basis künstlicher Intelligenz ließen sich in den Registerzensus integrieren bzw. im Registerzensus realisieren. Somit liefert der Registerzensus ein zukunftsfähiges Konzept, das sich am neuesten Stand der Wissenschaft orientiert, Ressourcen schon und durch sein Identitätsmanagement effiziente Synergien zwischen Registern knüpft. Es bleibt nun abzuwarten, wie gut sich dieses Konzept in der Erprobungsphase bewährt und im Anschluss in die Praxis umsetzen lässt.

¹²⁾ Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 19. September 2018 - 2 BvF 1/15 -, Rn. 1-357, http://www.bverfg.de/e/fs20180919_2bvf000115.html.

¹³⁾ Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über Volks- und Wohnungszählungen (Abl. EU L 218 S. 14).

¹⁴⁾ Vgl. RatSWD unter <https://www.konsortswd.de/wp-content/uploads/Positionspapier-RatSWD-Aufbau-eines-Bildungsverlaufsregisters.pdf>.