

Thomas Körner

hat in Mainz und Caen (Frankreich) Soziologie studiert und in verschiedenen Bereichen des Statistischen Bundesamtes gearbeitet. Seit 2017 leitet er das Referat „Registerbasierte Ermittlung der Bevölkerungszahlen“, das für die fachliche und methodische Ausgestaltung eines künftigen Registerzensus verantwortlich ist.

Anja Krause

ist Geografin und arbeitet im Referat „Registerbasierte Ermittlung der Bevölkerungszahlen“ im Statistischen Bundesamt. Ihr Arbeitsschwerpunkt liegt dort auf der Entwicklung von Methoden zur registerbasierten Ermittlung von Angaben zu Gebäuden und Wohnungen.

Kathrin Ramsauer

hat Volkswirtschaftslehre in Freiburg studiert. Im Referat „Registerbasierte Ermittlung der Bevölkerungszahlen“ des Statistischen Bundesamtes beschäftigt sie sich insbesondere mit der Entwicklung von Methoden zur registerbasierten Ermittlung von Bevölkerungszahlen.

ANFORDERUNGEN UND PERSPEKTIVEN AUF DEM WEG ZU EINEM KÜNFTIGEN REGISTERZENSUS

Thomas Körner, Anja Krause, Kathrin Ramsauer

↘ **Schlüsselwörter:** Zensus – Bevölkerungsstatistik – Gebäude und Wohnungen – Registernutzung – Bevölkerungsfortschreibung

ZUSAMMENFASSUNG

Die Anforderungen an Zensus und Bevölkerungsstatistik unterliegen aktuell einem starken Wandel. Inzwischen werden Ergebnisse von den Nutzerinnen und Nutzern häufiger, aktueller und geokodiert gefordert. Diese sich abzeichnenden Anforderungen können das Modell des Zensus 2021 und die darauf aufbauende Bevölkerungsfortschreibung perspektivisch nicht mehr erfüllen. Daher haben schon heute die Überlegungen für die Zeit nach der Zensusrunde 2021 begonnen. Der vorliegende Beitrag stellt die Anforderungen an ein künftiges Zensusmodell vor und skizziert die Voraussetzungen und Umsetzungsmöglichkeiten auf dem Weg zu einem künftigen Registerzensus.

↘ **Keywords:** census – population statistics – buildings and dwellings – register use – intercensal population updates

ABSTRACT

The demands on the census and on population statistics are changing considerably. Users are now requiring results to be more timely, geocoded and available at shorter intervals. In the medium term, the model of the 2021 Census and the intercensal population updates based on it will not be able to meet these emerging requirements. This is why preparations for the post-2021 censuses have already started. This article presents the requirements to be met by a future census model and outlines the prerequisites and implementation options of a future register census.

1

Vom Zensus 2021 zum Registerzensus

Die Daten des Zensus und der Bevölkerungsstatistiken zählen zu den wichtigsten Produkten der amtlichen Statistik. Sie dienen als Entscheidungsgrundlage in vielen Bereichen, unter anderem für den Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Kommunen und für die Festlegung der Wahlkreiszuschnitte. Daneben werden sie als Planungsgrundlage für Politik, Verwaltung und Wirtschaft sowie zur Adjustierung diverser Statistiken genutzt. Aufgrund der herausgehobenen Bedeutung unterliegen die Ergebnisse höchsten Qualitätsanforderungen, was nicht zuletzt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. September 2018 zum Zensus 2011 dokumentiert.

Die letzte traditionelle Volkszählung fand im früheren Bundesgebiet im Jahr 1987 statt, in der ehemaligen DDR bereits 1981. Der kommende Zensus 2021 wird hingegen – wie bereits der Zensus 2011 – in einem registergestützten Verfahren mit zusätzlichen Befragungen durchgeführt. Die Grundlage des registergestützten Verfahrens bilden mit Angaben aus primärstatistischen

Erhebungen ergänzte Registerdaten. Die Angaben aus primärstatistischen Erhebungen dienen zum einen der Korrektur von Fehlern in den Registerdaten in der Statistik. Zum anderen werden sie zur Datengewinnung in Themengebieten genutzt, in denen die erforderlichen Register und Registerverknüpfungen bislang nicht zur Verfügung stehen (Dittrich, 2019).

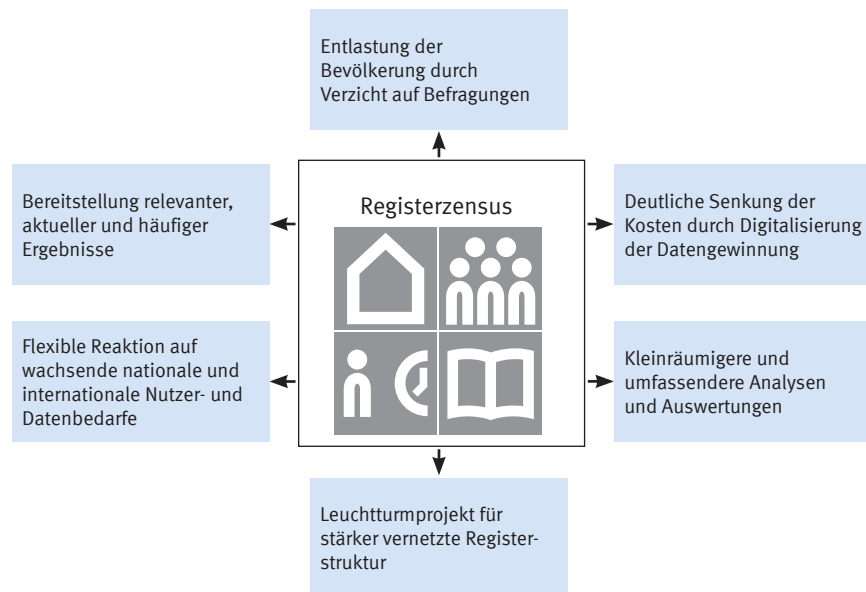
Wie in der Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über Volks- und Wohnungszählungen festgelegt, hat ein Zensus Daten zu folgenden Themenbereichen bereitzustellen:

- › Bevölkerung (demografische Merkmale)
- › Gebäude und Wohnungen
- › Haushalte, Familien und deren Wohnsituation
- › Arbeitsmarktbeteiligung der Bevölkerung
- › Bildungsstand der Bevölkerung

Zwischen den Zensusrunden werden die Ergebnisse zum Bevölkerungsstand durch die Bevölkerungsfortschreibung gewonnen. Diese schreibt die Ergebnisse des Zensus auf Basis von Registerangaben zu Geburten, Sterbefällen, Fort- und Zuzügen monatlich fort. Die Ergebnisse

Grafik 1

Gründe für den Umstieg auf einen Registerzensus



2019 - 01 - 0486

der Gebäude- und Wohnungszählung werden jährlich im Rahmen der Fortschreibung des Wohngebäude- und Wohnungsbestands aktualisiert.

Das in den Jahren 2011 und 2021 genutzte registergestützte Verfahren kann die künftigen Anforderungen nach aktuelleren, häufigeren und zunehmend auch geokodiert¹ erforderlichen Daten in Zukunft nicht mehr erfüllen. Daher gibt es Bestrebungen in Deutschland, nach 2021 auf einen Registerzensus umzusteigen, in dem auf Befragungen verzichtet wird. [↘ Grafik 1](#)

Dieser Beitrag stellt zunächst die vielfältigen Anforderungen dar, die ein Zensusmodell erfüllen muss, um künftig den Bedarfen der Nutzerinnen und Nutzer, aber auch den Erwartungen von Öffentlichkeit und Politik zu genügen (Kapitel 2). Im Anschluss daran werden die aktuellen internationalen Entwicklungen beschrieben (Kapitel 3) und die Grundvoraussetzungen für die Vision eines reinen Registerzensus skizziert (Kapitel 4). Aufbauend hierauf folgen erste Überlegungen dazu, wie die Datengewinnung in den fachlichen Themenbereichen des Zensus gestaltet werden könnte (Kapitel 5).

2

Anforderungen an ein künftiges Zensusmodell

Der Zensus sticht hinsichtlich seiner Bedeutung und seines Aufwands unter den Aufgaben der amtlichen Statistik heraus. Dementsprechend muss ein Zensus eine Vielzahl an Anforderungen erfüllen, die sich neben der fachlichen Eignung der Daten auch auf Fragen der Kosten, die Belastung der Bürgerinnen und Bürger sowie Abhängigkeiten von anderen Akteuren erstrecken. Im Folgenden werden die wichtigsten Anforderungen an ein zukunftsfähiges Zensusmodell im Überblick dargestellt.

2.1 Realitätsgerechte Ermittlung der Einwohnerzahlen

Mit seinem Urteil vom 19. September 2018 hat das Bundesverfassungsgericht den Rahmen dafür abgesteckt,

¹ Das heißt die Ergebnisse werden auf Ebene von geografischen Gitterzellen zur Verfügung gestellt.

wie ein Zensus aus verfassungsrechtlicher Sicht langfristig weiterzuentwickeln ist (2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15; siehe Bierschenk/Leischner, 2019). Grundlegend hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass der Gesetzgeber die realitätsgerechte Ermittlung der Einwohnerzahlen sicherstellen muss. Er muss deshalb insbesondere die für deren Ermittlung erforderlichen Grundlagen schaffen. Als wichtige Grundsätze hat das Bundesverfassungsgericht die Nutzung aller ausschöpfbaren Erkenntnisquellen sowie eine grundrechtsschonende Datenerhebung auf dem Stand der statistischen Wissenschaft formuliert. Dabei muss das Verfahren geeignet sein, das zur Erfüllung der verfassungsrechtlichen Zwecke erforderliche Maß an Genauigkeit zu erreichen.

Das Bundesverfassungsgericht hat den Vorzug der Datenübermittlungen aus Verwaltungsregistern gegenüber der Primärerhebung zur Ermittlung der Zensusergebnisse unter dem Gesichtspunkt der geringeren Eingriffsintensität in die Grundrechte ausdrücklich hervorgehoben (Bierschenk/Leischner, 2019, hier: Seite 13). Darüber hinaus hat das Gericht das Rückspielverbot als grundlegend betont, sodass ein Rückfluss aus dem statistischen Fachverfahren in den Verwaltungsvollzug (weiterhin) ausgeschlossen werden muss.

2.2 Perspektivische Anforderungen der Europäischen Union

Neben dem Bedarf des nationalen Gesetzgebers müssen Zensus und Bevölkerungsstatistiken auch den Anforderungen der Europäischen Union (EU) gerecht werden. Der Datenbedarf für die politischen Programme der Europäischen Kommission unterliegt derzeit einem Wandel und verlangt insbesondere nach aktuelleren, häufiger vorliegenden und geokodierten Daten. Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Kommission unter dem Titel European Statistics on Population (ESOP) eine EU-Rahmenverordnung für Zensus und Bevölkerungsstatistiken initiiert. Sie soll die derzeit geltenden Verordnungen zu Volks- und Wohnungszählungen [Verordnung (EG) Nr. 763/2008], zu demografischen Statistiken (Bevölkerungsstatistik) [Verordnung (EU) Nr. 1260/2013] sowie zur Wanderungs- und Migrationsstatistik [Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 862/2007: Statistiken über internationale Wanderung, Wohnbevölkerung und den Erwerb der Staatsangehörigkeit] ersetzen und fortentwickeln.

Die Integration der bestehenden Verordnungen in die neue EU-Rahmenverordnung soll die Kohärenz der Ergebnisse verbessern und angesichts der steigenden Anforderungen Synergien nutzen. Kernforderung der neuen Rahmenverordnung ist die jährliche Bereitstellung geodkodierter Bevölkerungszahlen ab dem Berichtsjahr 2024, die perspektivisch auch auf Untergliederungen nach sozio-ökonomischen Merkmalen ausgeweitet werden soll. In allen Themenbereichen des Zensus besteht darüber hinaus ab der Zensusrunde 2031 die Anforderung, dass Ergebnisse zumindest teilweise häufiger als alle zehn Jahre zur Verfügung stehen sollen.

2.3 Entlastung

Das aktuelle registergestützte Zensusmodell ist mit erheblichen Belastungen für die Bevölkerung verbunden: Die auskunftspflichtige Befragung von mehr als 8 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern und rund 25 Millionen Gebäude- und Wohnungseigentümerinnen und -eigentümern (im Zensus 2011) ist für die Betroffenen mit einem zeitlichen und bürokratischen Aufwand verbunden. Dieser könnte beim Umstieg auf ein rein registerbasiertes Verfahren ganz entfallen. Angesichts der vielfach bereits vorliegenden Verwaltungsdaten wird immer wieder kritisch hinterfragt (zum Beispiel vom Nationalen Normenkontrollrat, 2016; 2019), ob die Durchführung von Befragungen eigens für Zwecke des Zensus noch gerechtfertigt werden kann.

2.4 Senkung der finanziellen Belastungen

Wie Beispiele anderer europäischer Länder zeigen, bietet der Umstieg auf ein registerbasiertes Zensusmodell erhebliche finanzielle Einsparungspotenziale (UNECE, 2014, hier: Seite 64 ff.). Auf Basis der Kostangaben der UNECE (2014) kann angenommen werden, dass kombinierte Modelle (wie die registergestützten Zensus 2011 und 2021) durchschnittlich um rund die Hälfte günstiger sind als Vollerhebungen. Ein ausschließlich registerbasierter Zensus erzielt demnach gegenüber kombinierten Zensusmodellen nochmals Einsparungen von über 90%. Entsprechend weist auch der Nationale Normenkontrollrat in seinem Gutachten zum Zensusgesetz 2021 darauf hin, dass *«Zensusbefragungen durch registerbasierte Auswertungen zu einem Bruchteil der jetzt entstehenden Kosten gestaltet werden können»* (Nationaler Normenkontrollrat, 2019).

2.5 Flexibilität

Nutzerbedarfe unterliegen sowohl hinsichtlich der Merkmale als auch der interessierenden Untergliederungen einem immer schnelleren Wandel. Die derzeit für die Gewinnung der Bevölkerungszahlen zwischen den Zensusjahren genutzte Methode der Bevölkerungsfortschreibung benötigt als Basis immer erst einen Zensus mit den erforderlichen Merkmalen und Untergliederungen als Ausgangsbestand. Somit sind Änderungen der Merkmale und Untergliederungen jeweils erst zum nächsten Zensus möglich. Zudem stößt die Nutzung der Kohorten mit steigender Anzahl an Merkmalen und regionalen Untergliederungen hinsichtlich der Komplexität des Systems an methodische Grenzen. Darüber hinaus sind bei jeder Änderung aufwendige Anpassungen der IT-Verfahren nötig. Die Bevölkerungsfortschreibung ist daher künftig nicht mehr ausreichend flexibel.

2.6 Erhöhte Aktualität und Kohärenz

Für politische Entscheidungen werden die auf Basis des Zensus ermittelten Ergebnisse zunehmend häufiger als nur alle zehn Jahre benötigt. Vollerhebungen oder das in den Zensus 2011 und 2021 zum Einsatz kommende registergestützte Verfahren sind aber schon wegen des hohen Aufwands praktisch nur in größeren zeitlichen Abständen durchführbar.

Die bisherigen Befragungen zum Zensus erfordern umfangreiche Vorbereitungen und eine komplexe Organisation. Dies setzt ebenso wie die Dauer der Feldarbeit der angestrebten Aktualität bei der Bereitstellung der Ergebnisse Grenzen. Angesichts der Bedeutung der auf den Zensusdaten basierenden Entscheidungen erwarten die Nutzerinnen und Nutzer jedoch aktuelle Daten, die nur ein Registerzensus liefern kann.

Da die in der Haushaltsstichprobe des Zensus ermittelten Korrekturen der Melderegisterdaten nicht an die Melderegister zurückgespielt werden dürfen, weichen die Auszählungen der Melderegister und der amtlichen Bevölkerungszahl voneinander ab. Diese Abweichungen werden umso größer, je länger der letzte Zensus zurückliegt; sie führen zu regelmäßigen Zeitreihenbrüchen in den Bevölkerungszahlen. Dies verunsichert die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger auf den verschiedenen Ebenen und birgt erhebliches Konflikt-

potenzial. Das hat sich nicht zuletzt an den zahlreichen gerichtlichen Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit der Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen nach dem Zensus 2011 gezeigt.

2.7 Bereitstellung kleinräumiger und geokodierter Daten

Auf kommunaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene setzen immer mehr Fragestellungen voraus, dass die Ergebnisse auf kleinräumigen Gliederungsebenen (zum Beispiel Blockseiten) oder auf Ebene geografischer Gitterzellen bereitgestellt werden. Der Ergebnisgliederung unterhalb der Gemeindeebene sind jedoch von vornherein enge Grenzen gesetzt, wenn bei der Datengewinnung wie bisher Stichproben genutzt werden.

Gitterzellen haben den Vorteil, dass es sich bei ihnen um räumliche Einheiten handelt, die sowohl international als auch im Zeitablauf miteinander vergleichbar sind: Sie haben im Gegensatz zu administrativen Einheiten wie Gemeinden überall die konstante, gleiche Größe und Lage. Sie ermöglichen eine Auswertung von statistischen Ergebnissen für beliebige (auch nicht administrative) Gebietseinheiten (wie Wahlkreise, Schulsprengele oder Überschwemmungsgebiete), weil die Daten mithilfe geografischer Informationssysteme solchen Gebietseinheiten zugeordnet werden können (Verschneidung von Gitterzellen mit beliebigen Polygonen). Des Weiteren können externe Informationen an vorhandene Daten über Gitterzellen angespielt werden, die zwar kleinräumig auf Gitterzellenebene, aber nicht auf Anschriftenebene vorliegen (zum Beispiel Breitbandverfügbarkeit).

2.8 Berücksichtigung weiterer Rahmenbedingungen

Empfehlungen der Wissenschaft

Der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) hat im Jahr 2016 umfangreiche Empfehlungen für künftige Zensusrunden erarbeitet (RatSWD, 2016). Darin spricht er sich kurzfristig (mit Blick auf die Zensusrunde 2021) dafür aus, die Melderegister zu optimieren. Langfristiges Ziel soll die Einbindung der Melderegister in eine

verknüpfbare Registerinfrastruktur sein, in der die Daten der Melderegister anhand der übrigen Register plausibilisiert werden können. Ebenso wird der Aufbau eines Gebäude- und Wohnungsregisters angeregt.

Digitalisierung der Verwaltung und Modernisierung der Registerlandschaft

Ein künftiger registerbasierter Zensus kann stark von einer Modernisierung der Registerlandschaft im Kontext des Ausbaus digitaler Verwaltungsleistungen profitieren. Der aktuelle Diskussionsstand zur allgemeinen Register- und Verwaltungsmodernisierung lässt dabei allerdings noch keine Rückschlüsse darauf zu, wie sich der Registerzensus in die künftige Registerlandschaft einfügen wird.

3

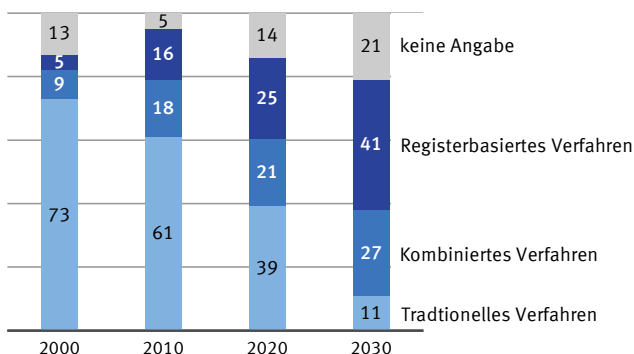
Internationale Entwicklungen

Auch international zeigt sich ein Trend hin zur Nutzung registerbasierter Zensusverfahren. Setzen bei der Zensusrunde 2000 noch 73 % der damals 55 Mitgliedstaaten im Gebiet der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) ein traditionelles Zensusmodell mit primärstatistischer Vollerhebung ein, so sind dies in der Zensusrunde um das Jahr 2020 nur noch 39 %. Im gleichen Zeitraum stieg der Anteil der Mitgliedstaaten, die ein ausschließlich registerbasiertes Verfahren nutzen, von 5 % im Jahr 2000 auf 25 % im Jahr 2020 (Valente, 2015). Eine Befragung zu den aktuellen Entwicklungsplänen in Hinblick auf die Zensusrunde um das Jahr 2030 lässt erwarten, dass sich dieser Trend noch deutlich beschleunigen wird (Valente, 2018). So wird der Anteil der Staaten mit traditioneller Vollerhebung auf nur noch 11 % der Länder sinken, während ein rein registerbasierter Zensus dann in voraussichtlich 41 % der UNECE-Staaten durchgeführt wird. Gleichzeitig steigt der Anteil der Mitgliedstaaten mit registergestützten (kombinierten) Verfahren weiter auf 27 % (Zensusrunde 2020: 21 %). [↘ Grafik 2](#)

Diese Entwicklung findet ihre Entsprechung in den geänderten Schwerpunkten der internationalen Empfehlungen über Bevölkerungs- sowie Gebäude- und Wohnungszählungen. So wurden im Zuge der Vorbereitung auf die

Grafik 2

Wandel der Zensusmodelle in den Mitgliedstaaten der UNECE
Anteile an den UNECE-Mitgliedstaaten in %



UNECE: Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen

Quellen: Valente (2015); Valente (2018); eigene Berechnungen

2019 - 01 - 0487

Zensusrunde 2020 dezidierte Leitlinien für den Umstieg auf registerbasierte und registergestützte Zensusmodelle erarbeitet und von der Konferenz Europäischer Statistiker im Juni 2018 verabschiedet (UNECE, 2018).

Auf die Frage nach den darüber hinaus bestehenden wichtigsten Änderungsbereichen im Hinblick auf die Zeit nach der Zensusrunde 2020 antwortet gut die Hälfte der

Mitgliedstaaten der UNECE, die Periodizität verkürzen zu wollen. Gut ein Drittel nennt die Erhöhung der geographischen Gliederungstiefe, zum Beispiel durch Veröffentlichung von Ergebnissen auf der Ebene geografischer Gitterzellen. [↪ Grafik 3](#)

4

Grundvoraussetzungen

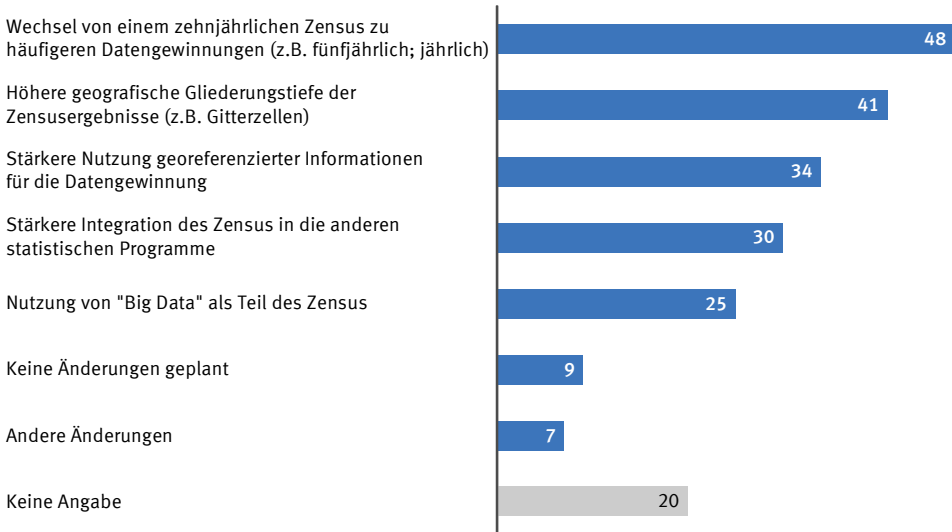
Mit der Vision eines Registerzensus geht das Ziel einher, die in Kapitel 2 aufgezeigten neuen Herausforderungen und Anforderungen an Zensus und Bevölkerungsstatistiken zu erfüllen. Die Grundidee eines Registerzensus ist es, die Ergebnisse des Zensus und der Bevölkerungsstatistik basierend auf verknüpften Verwaltungs- und Statistikregistern zu ermitteln und auf den Einsatz primärstatistischer Befragungen zu verzichten.

Für den Umstieg vom derzeitigen registergestützten System auf einen Registerzensus müssen einige Grundvoraussetzungen erfüllt sein. Hier sind insbesondere die Datengrundlagen, die Datenqualität sowie Möglichkeiten zur Registerverknüpfung zu nennen.

Grafik 3

Weitere Veränderungsthemen für den Zensus nach 2021

Anteile an den UNECE-Mitgliedstaaten in %



Mehrfachnennungen möglich. UNECE: Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen.

Quelle: Valente (2018)

2019 - 01 - 0488

4.1 Datengrundlagen

Ein registerbasierter Zensus greift als Datengrundlage zur Gewinnung der statistischen Ergebnisse ausschließlich auf Registerdaten zurück. Da die erforderlichen Informationen in unterschiedlichen Verwaltungs- oder Statistikregistern vorliegen, müssen unterschiedliche Quellen herangezogen werden. Einige Themenbereiche können mit bereits bestehenden Registern abgedeckt werden, für die der Zugang zu den erforderlichen Daten für die amtliche Statistik rechtlich, technisch und organisatorisch geregelt werden müsste. In Bereichen, in denen derzeit noch keine Register vorhanden sind, müssten darüber hinaus neue Register aufgebaut werden, beispielsweise ein Gebäude- und Wohnungsregister oder ein Bildungsregister. Des Weiteren kann es erforderlich sein, bereits vorhandene Register zu ertüchtigen, also Anpassungen vorzunehmen, die für eine statistische Nutzung erforderlich sind. Erste Überlegungen zu den Möglichkeiten der registerbasierten Datengewinnung werden in Kapitel 5 gegliedert nach den einzelnen fachlichen Themenbereichen dargestellt.

4.2 Datenqualität

Qualitativ hochwertige Ergebnisse und damit die Einhaltung eines bundesweit vergleichbaren Qualitätsstandards sind zentrale Anforderungen an einen Registerzensus. Diesem Anspruch kann nur Rechnung getragen werden, wenn bereits die Datengrundlage eine hohe Datenqualität aufweist. Dies erleichtert den statistischen Aufbereitungsprozess, trägt dazu bei, notwendige Korrekturen zu verringern, und unterstützt eine schnelle und aktuelle Ergebnisbereitstellung. Dies gilt umso mehr, da – anders als beim Zensus 2011 oder 2021 – keine Daten aus Befragungen zur Qualitätssicherung der verwendeten Registerinformationen genutzt werden sollen. Gleichwohl gilt es zu berücksichtigen, dass Verwaltungsregister originär für Verwaltungszwecke geführt werden. Entsprechend der zugrunde liegenden Rechtsvorschriften kann die Verwaltung teilweise andere Anforderungen an die Qualität ihrer Daten stellen oder differierende Konzepte abbilden. Beispielsweise weichen die Definitionen von Arbeitslosigkeit nach dem Sozialgesetzbuch und die dem Zensus zugrunde liegende Definition von Erwerbslosigkeit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) voneinander ab. Daher gehen eine qualitativ

hochwertige Datengrundlage und die Möglichkeit zu statistischen Anpassungen beziehungsweise Qualitätssicherungsmaßnahmen im Rahmen der statistischen Aufbereitung Hand in Hand bei der Nutzung von Verwaltungsdaten zur Statistikerstellung. Zu berücksichtigen ist hierbei allerdings, dass Bereinigungen, die durch die Statistik erfolgen, nicht an die Verwaltung zurückfließen dürfen. Sie können daher keinen Beitrag zu Verbesserungen in den zugrunde liegenden Verwaltungsregistern leisten.

4.3 Möglichkeiten zur Registerverknüpfung

Da die zur Datengewinnung und zur statistischen Aufbereitung erforderlichen Registerinformationen nicht einem einzelnen Register entnommen werden können, sind Möglichkeiten der Registerverknüpfung in einem Registerzensus von zentraler Bedeutung. Die Informationen liegen in unterschiedlichen Registern vor. Sie müssen zur registerbasierten Gewinnung der erforderlichen Merkmale und zur Qualitätssicherung im statistischen Aufbereitungsprozess auf Personenebene verknüpft werden. Prinzipiell sind hierfür zwei Verknüpfungsverfahren oder deren Kombination denkbar:

- 1) Verknüpfung über (gegebenenfalls verschlüsselte) konstante Identifikatoren²
- 2) Verknüpfung über (gegebenenfalls pseudonymisierte) Personenmerkmale, wie Name, Geburtsdatum, Geburtsort und -staat oder Staatsangehörigkeit, wobei die Belange des Datenschutzes zu gewährleisten sind.
- 3) Kombination aus konstanten Identifikatoren und identifizierenden Personenmerkmalen, sofern durch mindestens ein Register eine Überschneidung der Verknüpfungskriterien gewährleistet ist.

Aufgrund der Eindeutigkeit und Unveränderlichkeit sind (verschlüsselte) konstante Identifikatoren am besten geeignet, um Registerdaten miteinander zu verknüpfen. Neben der Verknüpfung von Personenangaben aus

² Ein konstanter Identifikator ist definiert als eine über die Zeit hinweg stabile Zeichenfolge, die einer Person einmalig zugewiesen wird. Beispiele für konstante Identifikatoren stellen in Deutschland die Steuer-Identifikationsnummer oder die Sozialversicherungsnummer dar. Beide dürfen allerdings nur für den definierten Verwaltungszweck genutzt werden.

verschiedenen Registern ist die Zusammenführung von Informationen zu Personen mit Gebäude- und Wohnungsangaben zur Gewinnung von Merkmalen zu Haushalten und Familien unerlässlich. Hierfür ist die Einführung einer Gebäude- und Wohnungsnummer in die Melderegister erforderlich. Im Gegensatz zu den unterschiedlichen Möglichkeiten, die für die Verknüpfung von Personenangaben bestehen, ist bei Gebäuden und Wohnungen nur die Nutzung konstanter Identifikatoren möglich. Konstante Identifikatoren sind erforderlich, da in Gebäude- und Wohnungsdatensätzen und Personendatensätzen in den Melderegistern keine identischen Merkmale enthalten sind, die für eine Verknüpfung genutzt werden könnten (siehe Abschnitte 5.2 und 5.3).

Grundsätzlich sollte bei der Verknüpfung von Registern ein Vorgehen gewählt werden, das den verfassungsrechtlichen (Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung) und datenschutzrechtlichen Vorgaben genügt. Es muss geeignet, angemessen, sicher und zugleich aufwandsschonend sein.

5

Erste Überlegungen zur Datengewinnung in den einzelnen Themenbereichen

5.1 Bevölkerung

Neben der Bereitstellung realitätsgerechter demografischer Basisdaten bildet der Zensus die Grundlage für die Bevölkerungsfortschreibung, die derzeit als Methode zur Gewinnung der Bevölkerungszahlen zwischen den Zensusjahren genutzt wird. In einem Registerzensus sollen die Ermittlung der Bevölkerungszahlen aus dem Zensus und die darauf aufbauende Bevölkerungsfortschreibung integriert werden. Der Registerzensus kann dann sowohl monatliche als auch jährliche Bevölkerungszahlen liefern.

Wesentliche Datengrundlage für eine registerbasierte Ermittlung der Bevölkerungszahlen sollten, wie auch im derzeitigen System aus Zensus und Bevölkerungsfortschreibung, die lokalen Melderegister sein. Ein statistikinterner bevölkerungsstatistischer Datenbestand könnte durch anlassbezogene Datenlieferungen der

lokalen Meldebehörden (beispielsweise bei einem Umzug) an die amtliche Statistik gepflegt und so zur Ermittlung der Bevölkerungszahlen genutzt werden.

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. Der Zensustest 2001 und der Zensus 2011 haben gezeigt, dass die Daten der Melderegister aufgrund von Über- und Untererfassungen unter anderem infolge von Verletzungen der Meldepflicht durch Bürgerinnen und Bürger zum Teil fehlerhaft waren. Daher wird auch im Zensus 2021 eine Haushaltsstichprobe zur statistischen Korrektur dieser Fehler in den Melderegistern durchgeführt. Im Registerzensus soll nicht mehr auf primärstatistische Befragungen zurückgegriffen werden, um Über- und Untererfassungen in den Melderegistern festzustellen. Dies hat zur Folge, dass neue Instrumente zur Prüfung der Daten entwickelt werden müssen. Eine Option zur registerbasierten Ermittlung von Fehlerfassungen liefert der sogenannte Lebenszeichenansatz, der durch Registerabgleiche potenzielle Über- und Untererfassungen in den Melderegistern feststellt. Neben den Daten aus dem Meldewesen werden dabei weitere Register, sogenannte Vergleichsregister, für einen Registerabgleich herangezogen. Beispiele für Vergleichsregister könnten unter anderem das Zentrale Fahrzeugregister, die Datenbestände der Sozialversicherungen oder der Finanzverwaltung sein. Bei Personen, die neben dem Melderegister in keinem weiteren Vergleichsregister geführt werden, kann davon ausgegangen werden, dass es sich um Übererfassungen in den Melderegistern handelt.³ Aus verfassungs- und datenschutzrechtlichen Gründen müssen die Register sorgfältig ausgewählt werden. So können beispielsweise keine Register als Vergleichsregister herangezogen werden, bei denen aufgrund der Eintragung der Person auf sensible Informationen geschlossen werden kann. Die Umsetzung des Lebenszeichenansatzes setzt eine verlässliche und datenschutzkonforme Registerverknüpfung voraus.

³ Ob der Lebenszeichenansatz auch zur Ermittlung von Untererfassungen geeignet ist, bleibt zu prüfen.

5.2 Gebäude und Wohnungen

Neben der Ermittlung von demografischen und sozio-ökonomischen Daten zur Bevölkerung ist die zweite Hauptaufgabe eines Zensus, Informationen zu Gebäuden und Wohnungen sowie zur Wohnsituation der Bevölkerung bereitzustellen. Bisher werden Zensusergebnisse zu Gebäuden und Wohnungen alle zehn Jahre im Rahmen einer Befragung von allen Eigentümerinnen und Eigentümern gewonnen (Gebäude- und Wohnungszählung). Eine registerbasierte Ermittlung dieser Daten eröffnet jedoch die Möglichkeit, Ergebnisse weniger belastungsintensiv zu ermitteln und auch in kürzeren Abständen zu veröffentlichen.

Bisher gibt es in Deutschland keine flächendeckenden Register mit den erforderlichen Merkmalen. Daher werden vonseiten der Statistik unterschiedliche Möglichkeiten geprüft, wie Gebäude- und Wohnungsangaben dennoch registerbasiert gewonnen werden können. Im Fokus der Überlegungen stand dabei zunächst die Grundstücksdatenbank, die von der Finanzverwaltung im Zuge der Grundsteuerreform neu aufgebaut wird. Hintergrund dafür ist das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. April 2018⁴, das die Ermittlung der Grundsteuer auf der Basis von veralteten Einheitswerten für verfassungswidrig erklärt hat und eine Neuregelung des Verfahrens zur Bewertung von Grundbesitz verlangt.

In der Grundstücksdatenbank sollen künftig die Merkmale geführt werden, die für die Berechnung der Grundsteuer erforderlich sind. Entscheidend für eine Bewertung aus Sicht eines Registerzensus ist, ob sowohl Angaben zu Gebäuden und Wohnungen als auch die für Zensuszwecke erforderlichen Merkmale flächendeckend enthalten sein werden. Nach dem aktuellen Stand der Diskussion⁵ sehen die geplanten Gesetzesvorhaben zur Grundsteuerreform jedoch eine Öffnungsklausel vor, die es den Ländern ermöglicht, von dem im Grundsteuergesetz vorgesehenen Modell zur Berechnung der Grundsteuer abzuweichen und die Ermittlung der Steuer jeweils selbst zu regeln. Da bereits einige Länder angekündigt haben, von dieser Öffnungsklausel Gebrauch zu machen, ist eine bundeseinheitliche Führung der Grundstücksdatenbank nicht gewährleistet. Aus diesem Grund

wird es voraussichtlich nicht möglich sein, alle im Registerzensus erforderlichen Gebäude- und Wohnungsmerkmale flächendeckend aus der Grundstücksdatenbank zu gewinnen. Daher wäre es für eine vollständig registerbasierte Ermittlung der Gebäude- und Wohnungsmerkmale erforderlich, ein separates Gebäude- und Wohnungsregister als Verwaltungsregister aufzubauen.

Ein solches Gebäude- und Wohnungsregister müsste alle Gebäude mit Wohnraum, sogenannte bewohnte Unterkünfte⁶ und die darin befindlichen Wohnungen mit den entsprechenden Merkmalen führen. Darüber hinaus ist es naheliegend, ein solches Register auch für Verwaltungszwecke zu nutzen. So könnte es zum Beispiel die Stadt- und Regionalplanung sowie das Monitoring von Entwicklungen auf Wohnungs- und Immobilienmärkten unterstützen. Zusätzlich wäre es auch denkbar, über ein solches Gebäude- und Wohnungsregister eine in der Statistik bestehende Datenlücke zu schließen, indem Informationen zum Bestand der gewerblich und administrativ genutzten Gebäude zur Verfügung gestellt werden könnten.

Für die eindeutige Identifizierung von Gebäuden und Wohnungen und für die regelmäßige Aktualisierung der Angaben wäre es darüber hinaus erforderlich, Gebäude- und Wohnungsnummern in einem solchen Gebäude- und Wohnungsregister zu führen. Diese sollten nach einer einheitlichen Systematik vergeben werden und nach Möglichkeit auch die Lage einer Wohnung im Gebäude kennzeichnen. Gebäude- und Wohnungsnummern werden auch benötigt, um registerbasiert Haushalte zu bilden und diese Wohnungen zuordnen zu können (siehe Abschnitt 5.3).

Im Zuge der Konzeption eines möglichen Gebäude- und Wohnungsregisters sind drei Aspekte besonders zu berücksichtigen:

- › Ermittlung der Angaben für den Gebäude- und Wohnungsbestand: Es ist festzulegen, wie die Angaben für bestehende Gebäude und Wohnungen in Deutschland ermittelt werden können.
- › Aktualisierung und Pflege des Registers: Um die Aktualität und Datenqualität des Registers zu gewährleisten, müssen Prozesse für eine regelmäßige Pflege der Angaben etabliert werden.

4 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 10. April 2018 -1 BvL 11/14, 1 BvR 889/12, 1 BvR 639/11, 1 BvL 1/15, 1 BvL 12/14 -Rn. (1 -181), http://www.bverfg.de/e/ls20180410_1bvl001114.html

5 Stand Juli 2019.

6 Behelfsmäßige Bauten, wie bewohnte Bauwagen, Wohncontainer oder Jagdhütten, die im Zensus ebenfalls erhoben werden müssen, wenn sie bewohnt sind.

- › Bereitstellung von Schnittstellen: Schließlich müssen Schnittstellen eine regelmäßige Übermittlung der Gebäude- und Wohnungsangaben an die Statistik beziehungsweise eine Nutzung des Registers für Verwaltungszwecke ermöglichen.

Derzeit werden vonseiten der Statistik zwar erste Überlegungen zu diesen Themenkomplexen angestellt, diese müssen aber von der Verwaltungsstelle, die das neue Gebäude- und Wohnungsregister führen müsste, vertieft und anschließend umgesetzt werden.

5.3 Haushalte und Familien

Informationen zur Größe und Struktur von Haushalten und Familien sind essenzielle Grundlagen für die Einschätzung der Lebensverhältnisse der Bevölkerung in Deutschland. In Verbindung mit Wohnungen informieren sie darüber hinaus über die Wohnverhältnisse von Haushalten und Familien und unterstützen damit die aktuelle und künftige Ermittlung des Wohnungsbedarfs.

In einem Registerzensus können aus methodischen Gründen grundsätzlich nur Angaben zu Wohnhaushalten ermittelt werden. Einen Wohnhaushalt bilden alle Personen, die gemeinsam in einer Wohnung leben, unabhängig davon, ob sie auch ihre Einnahmen und Ausgaben miteinander bestreiten. Ohne Befragungen kann aus Registern nur diese Haushaltsform abgeleitet werden.

Angaben zu Haushalten, Familien und den entsprechenden Merkmalen können nicht direkt aus einem Register gewonnen werden, sondern müssen mithilfe von Daten aus verschiedenen Registern abgeleitet werden. Die meisten Angaben sind in den Melderegistern enthalten. Allerdings fehlt dort eine entscheidende Komponente. Um alle Personen zu Haushalten zusammenfassen und konkreten Wohnungen zuordnen zu können, ist es erforderlich, jeder Person die Nummern des Gebäudes und der Wohnung zuzuordnen, in der sie lebt. Die Einführung der Gebäude- und Wohnungsnummern ist Grundvoraussetzung für die registerbasierte Bildung von Haushalten. Allerdings können weitere Angaben in den Melderegistern die Bildung von Haushalten unterstützen und zur Qualitätssicherung der Ergebnisse beitragen. So lässt sich beispielsweise – analog zur Vorgehensweise im Zensus 2011 und 2021 – durch sogenannte beige-schriebene

Personen an einer Anschrift (Verknüpfungen zwischen Ehepartnerinnen und -partnern sowie zwischen Eltern und minderjährigen Kindern) ableiten, welche Personen in einem Haushalt leben. Auch das gleiche Einzugs- oder Anmelde-datum oder weitere Merkmale aus dem Melde-register geben Hinweise auf Haushaltszusammenhänge (siehe auch Massih-Tehrani/Reichert, 2019).

Entsprechend der im Zensus genutzten Definitionen ist zu berücksichtigen, dass es in Deutschland auch Personen gibt, die keinen eigenen Haushalt führen. Dies sind Personen, die in Anstalten (zum Beispiel Justizvollzugsanstalten) oder in Gemeinschaftsunterkünften (zum Beispiel Kinder- oder Pflegeheimen) leben. Um solche Personen in der Statistik identifizieren zu können, ist es erforderlich, einen dauerhaften Datenbestand aufzubauen, der Informationen zu Anstalten und Gemeinschaftsunterkünften enthält (zum Beispiel ein Einrichtungsregister). In Verbindung mit den Melde-registerangaben können so Personen identifiziert werden, die in solchen Einrichtungen gemeldet sind, keinen eigenen Haushalt führen und daher von der statistischen Haushaltsbildung ausgeschlossen werden müssen.

5.4 Arbeitsmarktbeteiligung

Neben demografischen Merkmalen sind auch eine Reihe sozio-ökonomischer Merkmale wichtige Bestandteile eines Zensus, unter anderem Merkmale zur Arbeitsmarktbeteiligung (UNECE, 2015). Zuletzt haben die Leiterinnen und Leiter der europäischen statistischen Ämter im Rahmen des sogenannten Budapester Memorandums (Eurostat, 2017) die wachsende Bedeutung sozio-ökonomischer Merkmale in Bevölkerungsdaten betont. Es ist daher davon auszugehen, dass auch solche Angaben perspektivisch häufiger als zehnjährlich sowie in geokodierter Form bereitgestellt werden müssen.¹⁷

Grundlegend für die Datenanforderungen im Bereich Arbeitsmarkt ist das Merkmal „Derzeitiger Erwerbsstatus“. Es orientiert sich an den Konzepten der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und unterteilt die Gesamtbevölkerung in die drei überschneidungsfreien Gruppen der Erwerbstätigen, Erwerbslosen und Nicht-

¹⁷ Die Durchführungsverordnung (EU) 2018/1799 schreibt bereits für den Zensus 2021 die Lieferung von Informationen zur Zahl der Erwerbstätigen auf Ebene geokodierter Gitterzellen fest, sieht allerdings eine Ausnahmeregelung vor.

erwerbspersonen. Abgesehen von einer Untergliederung der Nichterwerbspersonen in Personen unter 15 Jahren, Personen, die von Ruhegehalt oder Kapitalerträgen leben, Schülerinnen und Schüler sowie Studierende, stellen alle weiteren Merkmale im Bereich Arbeitsmarkt Untergliederungen der Gruppe der Erwerbstätigen dar. Für die Erwerbstätigen sind neben dem Merkmal „Derzeitiger Erwerbsstatus“ die Stellung im Beruf, der ausgeübte Beruf, der Wirtschaftszweig und der Arbeitsort zu ermitteln, wobei jeweils die international vereinbarten Klassifikationen maßgeblich sind.

Zur registerbasierten Gewinnung der Daten zur Arbeitsmarktbeteiligung kann voraussichtlich auf überwiegend vorhandene – wenn auch bislang nicht harmonisierte – Register zurückgegriffen werden. Eine besondere Herausforderung ist die Gewinnung von Daten unter anderem für die Gruppen der Selbstständigen und der mithelfenden Familienangehörigen. Darüber hinaus müsste eine Vorgehensweise dafür entwickelt werden, wie die Angaben aus unterschiedlichen Quellen, die sich teilweise in den Definitionen und den zugrunde liegenden Konzepten unterscheiden, in einen konsistenten Datensatz integriert werden können. Mögliche Register für die Ermittlung der erforderlichen Informationen sind insbesondere die Daten der Bundesagentur für Arbeit und gegebenenfalls weiterer Sozialversicherungsträger, die Daten der öffentlichen Arbeitgeber, die Daten der Finanzverwaltung, die Register von Stellen der berufsständischen Selbstverwaltung sowie ein noch aufzubauendes Bildungsregister (siehe Abschnitt 5.5). Die Umsetzungsmöglichkeiten wären in einem nächsten Schritt gemeinsam mit den jeweils registerführenden Stellen näher zu untersuchen.

Grundvoraussetzung für die registerbasierte Ableitung der Angaben zur Arbeitsmarktbeteiligung ist insbesondere ein zuverlässiges, automatisiertes Verfahren zur Verknüpfung der Registerbestände.

5.5 Bildungsstand

Neben den Daten zur Arbeitsmarktbeteiligung werden auch kleinräumige Angaben zur Bildungsbeteiligung immer wichtiger. Insbesondere in Verbindung mit demografischen Merkmalen besteht ein wachsender Bedarf von Nutzerinnen und Nutzern nach diesen Ergebnissen. Im Zensus werden allerdings nur einige grundlegende

Angaben zum Bildungsstand der Bevölkerung (unter anderem der höchste Bildungsabschluss) ermittelt.

Derzeit existieren in Deutschland allerdings keine Register, die die erforderlichen Angaben zum Bildungsstand für alle in Deutschland lebenden Personen bereitstellen. Daher prüft die amtliche Statistik, welche Möglichkeiten es gibt, diese Angaben registerbasiert zu gewinnen. Bestehende Datenlücken könnten durch ein Bildungsregister geschlossen werden. Ziel eines solchen Bildungsregisters wäre, Daten aus dem Bildungsbereich, insbesondere Angaben zu Bildungsverläufen, zu erfassen und statistisch auswerten zu können. Vor diesem Hintergrund könnte ein Bildungsregister auch dazu genutzt werden, die oben genannten Zensusmerkmale zu ermitteln. Bildet ein Bildungsregister die Bildungsverläufe bereichsübergreifend von der Schulbildung bis zu den beruflichen und den Hochschulabschlüssen ab, ist es möglich, aus diesen Angaben den höchsten Bildungsabschluss zu ermitteln. Die erforderlichen Daten, die zum Aufbau eines solchen Bildungsregisters verwendet werden sollen, stammen aus bestehenden Bildungsstatistiken⁸, die als Vollerhebungen unter Nutzung von Verwaltungsdaten durchgeführt werden. Allerdings müssten dafür Einzeldatensätze erfasst und an das Bildungsregister übermittelt werden. Die Schulstatistik als koordinierte Länderstatistik ermittelt jedoch bisher noch nicht flächendeckend Individualdaten. Dies müsste für den Aufbau eines Bildungsregisters perspektivisch geändert werden. Hierzu wäre vor allem die Schaffung der rechtlichen Grundlagen auf Bundes- und Länderebene erforderlich.

Die bisherigen Erläuterungen machen deutlich, dass im aufzubauenden Bildungsregister zunächst nur Personen erfasst werden könnten, die sich zu den jeweiligen Erhebungszeitpunkten in Bildungsgängen befinden. Das Bildungsregister würde also kontinuierlich befüllt werden. Personen, die ihren Bildungsweg bereits abgeschlossen haben, würden nicht erfasst. Daher ist zu untersuchen, welche weiteren Datenquellen für eine Ermittlung der Merkmale zum Bildungsstand in einem Registerzensus genutzt werden könnten, um übergangsweise den Bildungsstand von Personen, die sich nicht (mehr) in Schule, Studium oder Ausbildung befinden, mittels Hochrechnung zu ermitteln.

⁸ Das sind die Schulstatistik, die Berufsbildungsstatistik, die Statistik nach § 17 Berufsqualifikationsgesetz (zur Ermittlung von im Ausland erworbenen Bildungsabschlüssen) und die Hochschulstatistik.

Um das aufzubauende Bildungsregister pflegen und die Merkmale zum Bildungsstand ermitteln zu können, müssen die Angaben aus den unterschiedlichen Datenquellen in einem zuverlässigen, automatisierten Verfahren miteinander verknüpft werden. Dafür bestehende Möglichkeiten werden unter Berücksichtigung der fachlichen und technischen Anforderungen sowie vor dem Hintergrund der Wahrung des Datenschutzes und verfassungsrechtlicher Vorgaben derzeit geprüft (siehe Kapitel 4).

Erste vorbereitende Arbeiten zur Prüfung, ob und wie die Einführung eines Bildungsregisters möglich ist, haben unter Federführung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung bereits begonnen.

6


Fazit

Sich wandelnde Anforderungen der Nutzerinnen und Nutzer sowie absehbare Lieferverpflichtungen aus der künftigen EU-Rahmenverordnung über Zensus und Bevölkerungsstatistiken erfordern nach dem Zensus 2021 eine grundlegende Neukonzeption des Zensusmodells in Deutschland. Nach den sich abzeichnenden Lieferverpflichtungen der geplanten EU-Rahmenverordnung sind Bevölkerungszahlen voraussichtlich ab dem Berichtsjahr 2024 jährlich geokodiert an die EU zu liefern. Geokodierte Ergebnisse zu den übrigen Zensusthemen sind voraussichtlich ab dem Berichtsjahr 2031 in teilweise kürzerer Periodizität als heute bereitzustellen. Langfristig werden die geänderten Anforderungen dabei nur mit einem registerbasierten Modell umzusetzen sein. Dieser Beitrag skizzierte eine Methode eines Registerzensus zur Gewinnung kleinräumiger Bevölkerungszahlen sowie der weiteren Zensusergebnisse zu den Themenbereichen Demografie, Gebäude und Wohnungen, Haushalte, Familien und deren Wohnsituation, Arbeitsmarktbeteiligung und Bildungsstand der Bevölkerung. Diese Methode ermöglicht es, die kommenden nationalen und internationalen Anforderungen zu bedienen.

Die Voraussetzungen für den Umstieg auf einen Registerzensus sind derzeit noch nicht in allen Bereichen geschaffen. Für einige Themengebiete muss die für eine registerbasierte Datengewinnung erforderliche Registerinfrastruktur aufgebaut werden. Teilweise sind bestehende Register zu ertüchtigen. Zudem ist ein daten-

schutzkonformes Verfahren zur Registerverknüpfung zu entwickeln und einzuführen. Der hierfür notwendige politische Willensbildungsprozess ist noch nicht abgeschlossen. Allerdings kann der Registerzensus hier von der geplanten Modernisierung der Registerlandschaft im Kontext des Ausbaus digitaler Verwaltungsleistungen profitieren. Gleichzeitig kann die amtliche Statistik ihre Erfahrungen in diesem Bereich einbringen. Der Aufbau und die Ertüchtigung von Registern sowie die Schaffung der Voraussetzungen für eine Verknüpfung von Registern sind komplex und erfordern in der operativen Umsetzung das Zusammenspiel verschiedener Akteure in der deutschen Verwaltungslandschaft.

Angesichts der Komplexität der notwendigen fachlich-technischen Grundlagen, des erforderlichen zeitlichen Vorlaufs für die Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen sowie der im Rahmen der Einführung durchzuführenden Tests sollte mit den notwendigen Arbeiten sofort begonnen werden. Das Statistische Bundesamt hat daher bereits im Frühjahr 2018 den Stabsbereich Projekt Registerzensus eingerichtet, um mit den Vorbereitungen zu beginnen. Die Amtsleiterkonferenz der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder hat im Herbst 2018 eine gemeinsame Arbeitsgruppe gegründet und diese beauftragt, einen Registerzensus zu konzipieren, zu prüfen und gegebenenfalls vorzubereiten. Für das Gelingen eines derart komplexen Projekts ist darüber hinaus eine frühzeitige Einbindung der Kommunen und der registerführenden Behörden sowie der Datennutzerinnen und Datennutzer, des Datenschutzes und der Wissenschaft erforderlich.

Der Umstieg auf einen Registerzensus kann nicht nur die Belastung der Bürgerinnen und Bürger sowie die Kosten reduzieren, sondern auch dazu beitragen, das Informationsangebot nachhaltig auszubauen: Bevölkerungszahlen und Zensusergebnisse stehen häufiger, aktueller und regional tiefer gegliedert für Entscheidungen und als Planungsgrundlage zur Verfügung. Die Geokodierung der Daten bietet darüber hinaus die Chance, regionale Daten passgenau bereitzustellen und mit vorhandenen Regionalinformationen zu kombinieren. 

LITERATURVERZEICHNIS

Bierschenk, Michaela/Leischner, Sonja. [Zur Verfassungsmäßigkeit der Vorschriften über den Zensus 2011](#). In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 1/2019, Seite 11 ff.

Dittrich, Stefan. [Der registergestützte Zensus 2021](#). In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Sonderheft Zensus 2021. 2019, Seite 5 ff.

Eurostat. *Budapest Memorandum „Population Movements and Integration Issues - Migration Statistics“*. 103. Konferenz der Leiterinnen und Leiter der Nationalen Statistischen Ämter. Budapest 2017. [Zugriff am 13. Juni 2019]. Verfügbar unter: <https://ec.europa.eu>

Massih-Tehrani, Nilgun/Reichert, Adrian. [Die Haushaltegenerierung im Zensus 2021](#). In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Sonderheft Zensus 2021. 2019, Seite 36 ff.

Nationaler Normenkontrollrat. *Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG – Entwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus einschließlich einer Gebäude- und Wohnungszählung 2021 (Zensusvorbereitungsgesetz 2021 – ZensVorbG 2021)*. NKR-Nr. 3821. 2016.

Nationaler Normenkontrollrat. *Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG – Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung des Zensus im Jahr 2021*. NKR-Nr. 4684. 2019.

Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD). *Empfehlungen des RatSWD zum Zensus 2021 und zu späteren Volkszählungen*. Berlin 2016. [Zugriff am 13. Juni 2019]. Verfügbar unter: www.ratswd.de

UNECE (United Nations Economic Commission for Europe – Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen). *Measuring Population and Housing. Practices in the UNECE countries in the 2010 round of censuses*. Genf, New York 2014.

UNECE. *Conference of European Statisticians Recommendations for the 2020 Censuses of Population and Housing*. Genf, New York 2015.

UNECE. *Guidelines on the use of registers and administrative data for population and housing censuses*. Beschlossen von der 66. Konferenz Europäischer Statistiker (CES). Genf, 18. bis 20. Juni 2018. [Zugriff am 9. April 2019]. Verfügbar unter: www.unece.org

Valente, Paolo. *Censuses: Current Approaches and Methods*. In: Wright, James D. (Herausgeber). *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. 2. Auflage. Band 3. Oxford 2015.

Valente, Paolo. *Survey Results on Future Censuses Beyond 2020*. Vortrag gehalten bei der Sitzung der UNECE Expert Group on Population and Housing Censuses. Genf 2018.

RECHTSGRUNDLAGEN

Durchführungsverordnung (EU) 2018/1799 der Kommission vom 21. November 2018 über die Einführung einer zeitlich begrenzten statistischen Direktmaßnahme für die Verbreitung ausgewählter Themen der Volks- und Wohnungszählung 2021 geokodiert auf ein 1-km²-Gitter (Amtsblatt der EU Nr. L 296, Seite 19).

Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über Volks- und Wohnungszählungen (Amtsblatt der EU Nr. L 218, Seite 14).

Verordnung (EU) Nr. 1260/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 über europäische Statistiken (Amtsblatt der EU Nr. L 330, Seite 39).

Verordnung (EG) Nr. 862/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 311/76 des Rates über die Erstellung von Statistiken über ausländische Arbeitnehmer (Amtsblatt der EU Nr. L 199, Seite 23).

Herausgeber

Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden

Schriftleitung

Dr. Daniel Vorgrimler

Redaktionsleitung: Juliane Gude

Redaktion: Ellen Römer

Ihr Kontakt zu uns

www.destatis.de/kontakt

Erschienen im August 2019

Das Archiv älterer Ausgaben finden Sie unter www.destatis.de

Print

Einzelpreis: EUR 19,- (zzgl. Versand)

Jahresbezugspreis: EUR 114,- (zzgl. Versand)

Bestellnummer: 1010200-19907-1

ISSN 0043-6143

ISBN 978-3-8246-1090-7

Download (PDF)

Artikelnummer: 1010200-19907-4, ISSN 1619-2907

Vertriebspartner

IBRo Versandservice GmbH

Bereich Statistisches Bundesamt

Kastanienweg 1

D-18184 Roggentin

Telefon: +49 (0) 382 04 / 6 65 43

Telefax: +49 (0) 382 04 / 6 69 19

destatis@ibro.de

Papier: Design Offset, FSC-zertifiziert

© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2019

Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.