

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)

- a) **Gesetzentwurf der Bundesregierung**
– Drucksachen 19/27425, 19/28168, 19/28605 1.9 –

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

- b) **Antrag der Abgeordneten Manuel Höferlin, Stephan Thomae, Grigorios
Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP**
– Drucksache 19/14053 –

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

A. Problem

Zu Buchstabe a

Bund, Länder und Kommunen benötigen für politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entscheidungen und Planungen verlässliche Daten zur Bevölkerung, zur Arbeitsmarktbeteiligung und zur Wohnsituation. Zudem ist Deutschland nach der Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über Volks- und Wohnungszählungen (ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 14) verpflichtet, diese grundlegenden Daten an die Europäische Kommission zu übermitteln. Die Daten werden bisher mittels einer registergestützten Methode erhoben. Künftig zu erwartende Änderungen der Anforderungen an die Ermittlung der Bevölkerungszahlen auf europäischer Ebene und der Auftrag aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) vom 19. September 2018 (2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15 – BVerfGE 150, 1), dass zur Gewinnung realitätsgerechter Einwohnerzahlen stets der aktuelle Stand der wissenschaftlich anerkannten Methoden angewendet werden muss, machen es erforderlich, die Er-

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

probung eines registerbasierten Verfahrens der Datenermittlung rechtlich zu regeln. Ziel ist die Erprobung von Verfahren für eine registerbasierte Gewinnung der Zensusdaten aus bereits in der Verwaltung vorhandenen Daten ohne primärstatistische Befragungen.

Aufgrund künftig zu erwartender Änderungen der Anforderungen an die Ermittlung der Bevölkerungszahlen auf europäischer Ebene ist davon auszugehen, dass ab dem Jahr 2024 nicht nur alle zehn Jahre, sondern in kürzeren zeitlichen Abständen Teile der Zensusmerkmale an die EU geliefert werden müssen. Der Umfang der hierzu durchzuführenden Tests führt dazu, dass Einwohnerzahlen nach dem registerbasierten Verfahren voraussichtlich noch nicht zum Berichtsjahr 2024 zur Verfügung stehen werden. Neben der Erprobung von Verfahren für einen registerbasierten Zensus müssen daher zugleich die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, hilfs- und übergangsweise ab dem Jahr 2024 geokodierte Bevölkerungszahlen aus einer Kombination der Bevölkerungsfortschreibung mit jährlichen Melderegisterauszügen zu schätzen.

Darüber hinaus besteht im Bereich des Bevölkerungsstatistikgesetzes (BevStatG) fachlich notwendiger Gesetzgebungsbedarf. Dieser betrifft eine Verbesserung der Möglichkeiten der statistischen Landesämter, die Wanderungsdaten im Zusammenhang mit der Wanderungsstatistik auf ihre Richtigkeit zu prüfen.

Zu Buchstabe b

Moderne, harmonisierte Register und eine damit einhergehende, durchgehende Modernisierung öffentlich verwalteter Datenbestände seien nach Auffassung der Fraktion der FDP der Grundstein für den digitalen Wandel der Verwaltung und die Grundlage für einen grundrechtsschonenden, ausschließlich registerbasierten Zensus und eine moderne, datensparsame Verwaltungsleistung. Gemäß des Onlinezugangsgesetzes (OZG) seien der Bund, die Länder und die Kommunen bis zum Jahr 2020 dazu verpflichtet, alle Verwaltungsleistungen und Verwaltungsportale in Deutschland über den bereits eingerichteten Portalverbund Bund zu verknüpfen und digital verfügbar zu machen. Die Sicherstellung eines standardisierten digitalen Zugriffs, die eindeutige Zuordnung und Verknüpfung von Registerdaten sowie die Verbesserung der Datenqualität bedürfe einer konkreten Modernisierung.

Die Fraktion der FDP fordert die Bundesregierung daher insbesondere auf, den Koalitionsvertrag dahingehend umzusetzen, dass konkrete Maßnahmen in Bezug auf die Modernisierung öffentlicher Register eingeleitet und ein Zielbild für eine moderne, dezentrale Registerlandschaft in Deutschland entwickelt werden. Zudem sollen rechtliche Rahmenbedingungen für eine umfassende Registermodernisierung und die Einführung eines öffentlichen Datenmanagements festgelegt werden. Sie fordert die Bundesregierung dazu auf, im Sinne des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 19. September 2018 die Methodik zur Durchführung des Zensus derart weiterzuentwickeln, dass der Zensus im Jahr 2031 als ausschließlich registerbasierter Zensus durchgeführt werden kann.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Der vorliegende Gesetzentwurf schafft die rechtlichen Voraussetzungen für die Erprobung von Verfahren für die künftige registerbasierte Ermittlung der Bevölkerungszahlen. Die Daten des Zensus 2022 werden genutzt, um den Test der Methodik insbesondere in den Bereichen der Qualitätssicherung und der zuverlässigen Zuordnung von Daten aus unterschiedlichen Datenbeständen wirtschaftlich

und möglichst belastungsarm durchführen zu können. Die Nutzung dieser Daten ermöglicht es, zusätzliche Belastungen für die Bürgerinnen und Bürger durch zusätzliche Befragungen zu vermeiden, und senkt zugleich die für die Vorbereitungen benötigten Aufwände. Zudem regelt der Gesetzentwurf die Nutzung von Daten des Zensus 2022 für den Aufbau eines statistischen Einrichtungsregisters, zur Erfüllung künftiger Lieferverpflichtungen, Untersuchungen zur Nutzung von Fernerkundungsdaten zur Ermittlung von Gebäude- und Wohnungsmerkmalen sowie die Weiterentwicklung des Anschriftenregisters.

Neben der Erprobung von Verfahren für einen registerbasierten Zensus schafft der Gesetzentwurf zugleich die Voraussetzungen dafür, hilfs- und übergangsweise ab dem Jahr 2024 geokodierte Bevölkerungszahlen aus einer Kombination der Bevölkerungsfortschreibung mit jährlichen Melderegisterauszügen zu schätzen. Hierzu werden jährlich Bestandsdatenabzüge der Melderegister an die Statistik übermittelt, die auf Mehrfachfälle und Unstimmigkeiten geprüft und anschließend unter Nutzung von Schätz- und Rundungsverfahren an Eckwerte der auf Basis des Zensus 2022 fortgeschriebenen Bevölkerungszahlen angepasst werden. Dieser Ansatz macht es übergangsweise möglich, die georeferenzierte Bevölkerungszählung – wie voraussichtlich ab 2024 von der Europäischen Union gefordert – künftig jährlich statt bislang zehnjährlich durchzuführen, ohne hierzu einen vollständigen Zensus durchzuführen.

Die Erprobung von Methodentests zur Qualitätssicherung mittels Lebenszeichenansatz dient der zukünftigen registerbasierten Ermittlung von realitätsgerechten Bevölkerungszahlen. Die Erkenntnisse aus den Methodentests liefern zugleich wichtige Grundlagen für die Ausgestaltung der Qualitätssicherung im Rahmen der allgemeinen Registermodernisierung.

Darüber hinaus werden Anpassungen im BevStatG vorgenommen, um die Möglichkeiten der statistischen Landesämter, die Wanderungsdaten im Zusammenhang mit der Wanderungsstatistik auf ihre Richtigkeit zu prüfen, zu verbessern und Fehler in der Lieferung und Verarbeitung der An- und Abmeldungen zu vermeiden.

Der Ausschuss für Inneres und Heimat hat beschlossen, den Gesetzentwurf im Wesentlichen um folgende Maßnahmen abzuändern und zu ergänzen:

Umsetzung von Änderungen, die sich aus der Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates vom 26. März 2021 ergeben:

- zur Qualitätssicherung (Ziffern 7, 9 und 10),
- zur Datenhaltung (Ziffern 6 und 8) sowie
- zu Datenübermittlungsansprüchen der Länder (Ziffern 3, 4, 5, 6).

Die Datenübermittlungen der Meldebehörden zum Zwecke der hilfs- und übergangsweisen Erstellung von ergänzenden Bevölkerungsstatistiken werden auf sechs Jahre und damit auf den Zeitraum bis zum 31. Dezember 2028 (d.h. 6 Datenübermittlungen) befristet (Ziffer 2) – Umsetzung von in der Anhörung am 3. Mai 2021 gewonnenen Erkenntnissen.

Im Übrigen enthält der Änderungsantrag redaktionelle Bereinigungen und Fristanpassungen (insbesondere Ziffer 2).

Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksachen 19/27425, 19/28168 in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Zu Buchstabe b

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/14053 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Zu Buchstabe a

Durchführung des Zensus wie bisher als registergestützter Zensus, was jedoch mit einem erheblichen Aufwand und hohen Kosten verbunden wäre. Künftig zu erwartende EU-Forderungen zur jährlichen Übermittlung von Bevölkerungsdaten ab 2024 könnten damit voraussichtlich nicht erfüllt werden.

Zur zukünftigen Durchführung eines Registerzensus ist eine rechtzeitige und umfangreiche methodische, organisatorische und technische Erprobung erforderlich. Ohne den vorliegenden Gesetzentwurf kann diese Erprobung nicht erfolgen.

Jährliche Datenübermittlungen durch die Meldebehörden unter ersatzlosem Verzicht auf ergänzende Datenerhebungen bei den Betroffenen können nur genutzt werden, wenn – wie im Gesetzentwurf vorgesehen – hilfs- und übergangsweise zur Qualitätsbereinigung eine Anpassung an die auf dem letzten Zensus aufsetzenden Bevölkerungsfortschreibung vorgenommen wird.

Zu Buchstabe b

Annahme des Antrags.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Zu Buchstabe a

Nach Kostenkalkulationen des Statistischen Bundesamtes und des Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund) entstehen beim Bund für das Registerzensuserprobungsgesetz Gesamtkosten in Höhe von rund 204 Millionen Euro (bis 2024).

Davon entfallen auf das Statistische Bundesamt jährliche Mehrkosten in Höhe von 7,9 Millionen Euro, und auf das ITZBund entfallen für die Jahre 2021-2024 Mehrkosten in Höhe von insgesamt 37,873 Millionen Euro; für 2021: 0,716 Millionen Euro, für 2022: 7,194 Millionen Euro, für 2023: 13,059 Millionen Euro, ab 2024: 16,904 Millionen Euro für den laufenden Aufwand.

Der einmalige Umstellungsaufwand für das Statistische Bundesamt beträgt 98,7 Millionen Euro und für das ITZBund rund 35,798 Millionen Euro.

Der Mehraufwand des Statistischen Bundesamtes und des ITZBund soll finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan ausgeglichen werden.

Nach Schätzung des Statistischen Bundesamtes entfallen auf die Statistischen Ämter der Länder jährliche Mehrkosten in Höhe von rund 23,4 Millionen Euro und einmalige Umstellungskosten in Höhe von rund 2,5 Millionen Euro.

Zu Buchstabe b

Wurden nicht erörtert.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Zu Buchstabe a

Für die Verwaltung erhöht sich der jährliche Erfüllungsaufwand um rund 48,4 Millionen Euro. Davon entfallen rund 23,6 Millionen Euro auf Landesebene und rund 24,8 Millionen Euro auf Bundesebene. Der einmalige Erfüllungsaufwand beträgt rund 213,7 Millionen Euro. Davon entfallen rund 134,9 Millionen Euro auf Bundesebene und rund 2,7 Millionen Euro auf Landesebene.

Die Kosten der Statistischen Ämter der Länder beruhen auf einer vorläufigen Schätzung und werden in Absprache mit dem Nationalen Normenkontrollrat bis zum 26. Februar 2021 aktualisiert, sobald die Kostenkalkulation vorliegt.

Der Mehraufwand an Sach- und Personalmitteln soll finanziell und stellenmäßig in den jeweiligen Einzelplänen ausgeglichen werden.

Zu Buchstabe b

Wurde nicht erörtert.

F. Weitere Kosten

Zu Buchstabe a

Die Regelungen haben keine Auswirkungen für Verbraucher. Gleichstellungspolitische oder demografische Auswirkungen sind nicht zu erwarten. Der Gesetzesentwurf ist gleichstellungspolitisch neutral.

Zu Buchstabe b

Wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf auf Drucksachen 19/27425, 19/28168 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

Artikel 1 wird wie folgt geändert:

1. § 2 wird wie folgt gefasst:

„§ 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.

(2) Das Statistische Bundesamt ist für die Entwicklung der für die Erprobung des Registerzensus und die Verarbeitung der Daten der Meldebehörden nach § 4 benötigten zentralen technischen Anwendungen verantwortlich. Die besonderen Erfahrungen der statistischen Ämter der Länder in der Verbundprogrammierung 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 Verantwortlichkeit der statistischen Ämter der Länder für die zur Erfüllung der Aufgaben nach § 9 notwendigen IT-Infrastruktur bleibt davon unberührt.“

2. § 4 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Nach der Angabe „2023“ werden die Wörter „bis zum 31. Dezember 2028“ eingefügt.

bb) Nach den Wörtern „jede zum Stichtag“ werden die Wörter „mit alleiniger Wohnung oder Hauptwohnung“ eingefügt.

cc) Nummer 11 wird aufgehoben.

dd) Die Nummern 12 bis 22 werden die Nummern 11 bis 21.

- b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

- aa) Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Von den nach Absatz 1 übermittelten Daten werden die Daten zu den Merkmalen nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 4, 6 bis 12 und 16 bis 20 als Erhebungsmerkmale und die Daten nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 3, 13 bis 15 und 21 als Hilfsmerkmale erfasst.“

bb) In Satz 2 wird nach der Angabe „Absatz 1“ die Angabe „Satz 1“ eingefügt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- c) Absatz 3 wird wie folgt geändert:
- aa) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:
- „Die Daten zu den Hilfsmerkmalen nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 und 21 sowie vom Geburtsdatum nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 die Angabe des Tages sind nach Abschluss der Mehrfachfallprüfung nach § 5 Absatz 1 zu löschen, jedoch spätestens drei Jahre nach dem Stichtag.“
- bb) Der neue Satz 3 wird wie folgt gefasst:
- „Die Daten zu den Hilfsmerkmalen nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 3 sowie 13 bis 15 sind nach Abschluss der Aufbereitung zu löschen, jedoch spätestens vier Jahre nach dem Stichtag.“
- d) In Absatz 4 wird die Angabe „acht“ durch die Angabe „16“ ersetzt.
- e) In Absatz 5 werden die Wörter „vier Wochen nach der Überprüfung gemäß Absatz 4“ durch die Wörter „20 Wochen nach dem jeweiligen Stichtag“ ersetzt.
3. § 5 Absatz 1 wird wie folgt geändert:
- a) In Satz 1 werden die Wörter „oder nur für Nebenwohnungen“ gestrichen.
- b) Satz 3 wird wie folgt gefasst:
- „Das Statistische Bundesamt übermittelt die dafür erforderlichen Daten zu diesem Zweck an die statistischen Ämter der Länder.“
4. § 6 Satz 1 wird wie folgt geändert:
- a) In Nummer 2 wird nach der Angabe „2022“ das Wort „und“ gestrichen und ein Komma eingefügt.
- b) In Nummer 3 wird nach der Angabe „2022“ das Wort „und“ eingefügt.
- c) Folgende Nummer 4 wird angefügt:
- „4. § 16 Absatz 1 Nummer 1 bis 4 des Zensusgesetzes 2022“
5. § 7 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 1 Satz 2 werden nach dem Wort „Monaten“ die Wörter „um bis zu zwölf Monate“ eingefügt.
- b) Absatz 7 wird wie folgt geändert:
- aa) In Satz 2 wird das Wort „Abgleiche“ durch das Wort „Prüfungen“ ersetzt.
- bb) Satz 3 wird wie folgt gefasst:
- „Das Statistische Bundesamt übermittelt die dafür erforderlichen Daten zu diesem Zweck an die statistischen Ämter der Länder.“

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

6. § 8 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 Satz 3 wird wie folgt gefasst:

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

b) In Absatz 3 werden die Wörter „eines Registerzensus“ durch die Wörter „der ergänzenden Bevölkerungsstatistiken“ ersetzt.

c) Folgender Absatz 4 wird angefügt:

„(4) Nach Abschluss aller einmaligen und jährlichen Aufarbeitungsschritte erhalten die statistischen Ämter der Länder auf Anforderung für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich zur Evaluation der entwickelten Methoden eine Kopie der Daten nach § 8 ohne die Hilfsmerkmale.“

7. Nach § 8 wird folgender § 8a eingefügt:

„§ 8a

Klärung von Unstimmigkeiten

(1) Soweit bei der Zusammenführung von Daten nach § 8 Absatz 2 Unstimmigkeiten in Bezug auf die Anschrift festgestellt werden, dürfen die statistischen Ämter der Länder bei bis zu 100 000 Personen zur Klärung der Unstimmigkeiten elektronisch oder schriftlich erfragen, ob sie zum Zensusstichtag an einer bestimmten Anschrift wohnhaft gewesen sind und welche weiteren Wohnsitze gegebenenfalls in Deutschland bestanden. Personen, die in der Haushaltebefragung des Zensus 2022 befragt wurden, dürfen nicht erneut befragt werden. Es besteht Auskunftspflicht.

(2) Auskunftspflichtig sind alle Volljährigen und alle Minderjährigen, die ohne Erziehungsberechtigten an einer Anschrift wohnhaft sind. Sie sind jeweils auch auskunftspflichtig für minderjährige Personen, die in der gleichen Wohnung wohnen.

(3) Für volljährige Personen, die insbesondere wegen einer Krankheit oder Behinderung nicht selbst Auskunft geben können, ist jede andere in der Wohnung wohnende auskunftspflichtige Person auskunftspflichtig. Gibt es keine andere auskunftspflichtige Person in der Wohnung und ist für die nicht auskunftsfähige Person ein Betreuer oder eine Betreuerin 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.“

8. § 9 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 werden die Wörter „speichert das Statistische Bundesamt“ durch die Wörter „speichern die statistischen Ämter der Länder jeweils für ihren Zuständigkeitsbereich“ und die Wörter „§ 11 Absatz 1 Satz 1“ durch die Wörter „§ 11 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2“ ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

b) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden die Wörter „übermitteln die statistischen Ämter der Länder dem Statistischen Bundesamt jährlich auf Anforderung zum Abschluss der Aufbereitung“ durch die Wörter „speichern die statistischen Ämter der Länder jeweils für ihren Zuständigkeitsbereich nach Abschluss der Aufbereitung des jeweiligen Mikrozensus“ ersetzt und wird nach dem Wort „Doppelbuchstaben“ die Angabe „aa,“ eingefügt.

bb) In Satz 2 werden die Wörter „ihrer Übermittlung nach Satz 1“ durch die Wörter „Abschluss der Aufbereitung des jeweiligen Mikrozensus“ ersetzt.

9. § 10 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 2 wird das Wort „Bundesstatistiken“ durch die Wörter „Bundes- und Landesstatistiken sowie aus allgemein zugänglichen Quellen“ ersetzt.

b) Folgender Satz wird angefügt:

„Die Statistischen Ämter der Länder wirken bei der Pflege des Einrichtungsregisters mit und dürfen es nutzen, soweit es zur Erfüllung der Zwecke nach Satz 1 erforderlich ist.“

10. In § 11 wird nach Satz 1 folgender Satz eingefügt:

„Die statistischen Ämter der Länder dürfen diese Daten zur Durchführung von Untersuchungen zur Erfüllung des Zwecks nach Satz 1 nutzen, soweit diese Daten sich auf Flächen des jeweiligen Landes beziehen, die in der Stichprobe von drei Prozent enthalten sind.“;

b) den Antrag auf Drucksache 19/14053 abzulehnen.

Berlin, den 5. Mai 2021

Der Ausschuss für Inneres und Heimat

Andrea Lindholz
Vorsitzende

Petra Nicolaisen
Berichterstatlerin

Thomas Hitschler
Berichterstatter

Dr. Christian Wirth
Berichterstatter

Manuel Höferlin
Berichtersteller

Dr. André Hahn
Berichtersteller

Ulla Jelpke
Berichtersterin

Dr. Konstantin von Notz
Berichtersteller

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Petra Nicolaisen, Thomas Hitschler, Dr. Christian Wirth, Manuel Höferlin, Dr. André Hahn, Ulla Jelpke und Dr. Konstantin von Notz

I. Überweisung

Zu Buchstabe a

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/27425** wurde in der 218. Sitzung des Deutschen Bundestages am 25. März 2021 an den Ausschuss für Inneres und Heimat federführend sowie an den Haushaltsausschuss, den Ausschuss Digitale Agenda und den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur Mitberatung überwiesen. Die Unterrichtung durch die Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung auf **Drucksache 19/28168** wurde am 16. April 2021 gemäß § 80 Absatz 3 der Geschäftsordnung auf Nummer 1.9 der Drucksache 19/28605 an die beteiligten Ausschüsse überwiesen. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung beteiligte sich gutachtlich (Ausschussdrucksache 19(4)764).

Zu Buchstabe b

Der Antrag auf **Drucksache 19/14053** wurde in der 119. Sitzung des Deutschen Bundestages am 18. Oktober 2019 an den Ausschuss für Inneres und Heimat federführend sowie an den Ausschuss Digitale Agenda und den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur Mitberatung überwiesen.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a

Der **Haushaltsausschuss** hat in seiner 97. Sitzung am 5. Mai 2021 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksachen 19/27425, 19/28168 empfohlen. Seinen Bericht nach § 96 der Geschäftsordnung wird er gesondert abgeben.

Der **Ausschuss Digitale Agenda** hat in seiner 80. Sitzung am 5. Mai 2021 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksachen 19/27425, 19/28168 empfohlen.

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 148. Sitzung am 5. Mai 2021 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksachen 19/27425, 19/28168 empfohlen.

Zu Buchstabe b

Der **Ausschuss Digitale Agenda** hat in seiner 80. Sitzung am 5. Mai 2021 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/14053 empfohlen.

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 148. Sitzung am 5. Mai 2021 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/14053 empfohlen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Inneres und Heimat hat in seiner 132. Sitzung am 14. April 2021 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD beschlossen, zu den Vorlagen eine öffentliche Anhörung durchzuführen. Die öffentliche Anhörung, an der sich sechs Sachverständige beteiligt haben, hat der Ausschuss für Inneres und Heimat in seiner 136. Sitzung am 3. Mai 2021 durchgeführt. Hinsichtlich des Ergebnisses der Anhörung wird auf das Protokoll der 136. Sitzung verwiesen (19/136). Die Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände lag dem Ausschuss für Inneres und Heimat bei seiner abschließenden Beratung auf Ausschussdrucksache 19(4)786 vor.

Zu Buchstabe a

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat den Gesetzentwurf auf Drucksachen 19/27245, 19/28168 in seiner 138. Sitzung am 5. Mai 2021 abschließend beraten und empfiehlt die Annahme des Gesetzentwurfs in der aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Die Änderungen entsprechen dem Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf **Ausschussdrucksache 19(4)821neu**, der zuvor mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen wurde.

Zu Buchstabe b

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat den Antrag auf Drucksache 19/14053 in seiner 138. Sitzung am 5. Mai 2021 abschließend beraten und empfiehlt die Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

IV. Begründung

1. Zur Begründung allgemein wird auf Drucksache 19/27425 verwiesen. Die vom Ausschuss für Inneres und Heimat auf Grundlage des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 19(4)821neu vorgenommenen Änderungen begründen sich wie folgt:

Zu Nummer 1

Mit der Neufassung erfolgt eine explizite Regelung, welche die gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern betont. Absatz 1 ist dabei angelehnt an § 3 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über die Statistik für Bundeszwecke (BStatG).

Aus dem vorgeschlagenen Absatz 2 folgt die Verantwortlichkeit der statistischen Ämter der Länder für die notwendige dezentrale IT-Infrastruktur zur Erfüllung der Aufgaben nach § 8a RegZensErpG-E (vergleiche Nummer 7) und § 9 RegZensErpG-E (vergleiche Nummer 8).

Darüber hinaus wird in Absatz 2 klargestellt, dass bei der Entwicklung der zentralen technischen Anwendungen durch das Statistische Bundesamt die Erfahrungen der statistischen Ämter der Länder genutzt werden sollen.

Zu Nummer 2

Zu Buchstabe a)

Zu Doppelbuchstabe aa)

Das Verfahren nach § 4 RegZensErpG-E wird bis zum 31. Dezember 2028 befristet, da es nur hilfs- und übergangsweise zur Ermittlung realitätsgerechter Bevölkerungszahlen dienen soll.

Zu Doppelbuchstabe bb)

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.

Zu Doppelbuchstabe cc)

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

Zu Doppelbuchstabe dd)

Es handelt sich um wegen Nummer 2 Buchstabe a) Doppelbuchstabe cc) notwendig werdende Folgeänderungen.

Zu Buchstabe b)

Zu Doppelbuchstabe aa)

Es handelt sich um wegen Nummer 2 Buchstabe a) Doppelbuchstabe cc) notwendig werdende Folgeänderungen.

Zu Doppelbuchstabe bb)

Es handelt sich um die Bereinigung eines Redaktionsversehens.

Zu Buchstabe c)

Zum Schutz von Personen, für die eine melderechtliche Auskunftssperre besteht, wird für die besonders sensiblen Merkmale Name, Tag der Geburt und Steuer-ID (§ 4 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2, 5 und 21 RegZensErpG-E) eine verkürzte Löschrfrist vorgesehen (Löschung nach Ende der Mehrfachfallprüfung). Da den statistischen Ämtern die Angabe „Auskunftssperre“ nicht vorliegt, gilt die verkürzte Löschrfrist für alle Personen und nicht nur für solche, bei denen im Melderegister tatsächlich eine Auskunftssperre eingetragen ist.

Zu Buchstabe d)

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 RegZensErpG-E veranlassten Änderung dieses Paragraphen zusätzliche Arbeiten auf die statistischen Ämter der Länder zu. Die dadurch entstehenden Arbeitsspitzen in den statistischen Ämtern der Länder bedingen organisatorisch und wirtschaftlich einen Bearbeitungszeitraum von 16 Wochen.

Zu Buchstabe e)

Durch die Änderung wird klargestellt, dass bei der Bestimmung der Dauer der Aufbewahrungspflicht der Meldebehörden an den jeweiligen Stichtag anzuknüpfen ist.

Zu Nummer 3

Zu Buchstabe a)

Entsprechend der Änderung nach Ziffer 2 Buchstabe a) (Konkretisierung, dass nur Datensätze zu Personen mit Haupt- oder alleinigem Wohnsitz an die statistischen Ämter der Länder zu übermitteln sind) kann im Anschluss an die Übermittlung keine Mehrfachfallprüfung nur auf Nebenwohnungen durchgeführt werden.

Zu Buchstabe b)

Es wird klargestellt, dass zur Durchführung von manuellen Abgleichen die erforderlichen Daten an die statistischen Ämter der Länder übermittelt werden.

Zu Nummer 4

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 RegZensErpG-E 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 ausreichender Qualität zu ermitteln.

Zu Nummer 5

Zu Buchstabe a)

Es wird klargestellt, dass der in § 7 Absatz 1 Satz 2 RegZensErpG-E genannte Zeitraum von 24 Monaten seitens des Statistischen Bundesamtes nicht unter zwölf Monate verkürzt werden kann.

Zu Buchstabe b)

Zu Doppelbuchstabe aa)

Es wird der Begriff „Prüfungen“ verwendet, da die personenbezogenen Angaben der Vergleichsregister lediglich zur eindeutigen Zuordnung benötigt werden und der Satz sich auf die manuelle Überprüfung der maschinellen Zuordnung bezieht.

Zu Doppelbuchstabe bb)

Es wird klargestellt, dass zur Durchführung von manuellen Abgleichen die erforderlichen Daten an die statistischen Ämter der Länder übermittelt werden.

Zu Nummer 6

Zu Buchstabe a)

Es wird klargestellt, dass zur Durchführung von manuellen Abgleichen die erforderlichen Daten an die statistischen Ämter der Länder übermittelt werden.

Zu Buchstabe b)

Es handelt sich um eine redaktionelle Klarstellung.

Zu Buchstabe c)

Die Länder erhalten zur Evaluation der entwickelten Methoden die aufbereiteten Datensätze für die ergänzenden Bevölkerungsstatistiken sowie die Methodentests vom Statistischen Bundesamt – aus datenschutzrechtlichen Gründen allerdings keine Hilfsmerkmale einschließlich der besonders gesicherten Merkmale nach § 7 Absatz 3 Satz 2 RegZensErpG-E.

Zu Nummer 7

Den Ländern wird die Möglichkeit eröffnet, im Rahmen der Erprobung der Wohnsitzanalyse in einem begrenzten Umfang die vorliegenden Daten bei Unstimmigkeiten durch Befragung der Betroffenen zu überprüfen. Dazu wird eine Auskunftspflicht eingeführt, die sich an vergleichbaren Vorschriften zum Beispiel im Zensusgesetz 2022 orientiert. Um die Belastung der Auskunftspflichtigen zu begrenzen, wird eine Höchstzahl der zu befragenden Personen von 100 000 festgelegt, außerdem dürfen Personen aus der Haushaltebefragung des Zensus 2022 nicht erneut befragt werden. Die Übermittlung der Einzelangaben an das Statistische Bundesamt ist nach § 3 Absatz 2 BStatG zur methodischen Weiterentwicklung von Statistiken zulässig.

Zu Nummer 8

Die Regelung des § 9 RegZensErpG-E bezweckt die Sicherung der bildungsbezogenen Daten aus dem Zensus 2022 und dem Mikrozensus zur Erfüllung europäischer Lieferpflichten. Die Daten werden dezentral gespeichert.

Außerdem werden zwei redaktionelle Versehen bereinigt.

Zu Nummer 9

Zu Buchstabe a)

Zum Aufbau und zur Pflege des Einrichtungsregisters dürfen auch Angaben aus Landesstatistiken sowie allgemein zugänglichen Quellen verwendet werden.

Zu Buchstabe b)

Die Aufgabenteilung zwischen dem Statistischen Bundesamt und den statistischen Ämtern der Länder wird durch die Änderung deutlich gemacht.

Zu Nummer 10

Zu Buchstabe a)

Es wird sichergestellt, dass die Länder eigene Untersuchungen zur Eignung von Fernerkundungsdaten für die Gewinnung und Qualitätssicherung von Daten zu Gebäuden und Wohnungen im Registerzensus durchführen können.

Zu Buchstabe b)

Es handelt sich um eine wegen Nummer 10 Buchstabe a) notwendig werdende Folgeänderung.

2. Die **Fraktion der CDU/CSU** hebt hervor, der Gesetzentwurf schaffe die rechtlichen Voraussetzungen für die Erprobung von Verfahren für eine zukünftige registerbasierte Zensusermittlung. Der Zensus 2022 erfolge noch registergestützt. Es sei davon auszugehen, dass zukünftig die Bevölkerungszahlen häufiger als alle zehn Jahre erhoben werden sollten. Der Gesetzentwurf enthalte Regelungen für Daten des Zensus 2022 für den Aufbau eines statistischen Einrichtungsregisters, zur Erfüllung künftiger Lieferverpflichtungen und weiterer notwendiger Daten. Methodentests und deren Erprobung mittels Lebenszeichenansatz erhöhten die Qualität der Daten und sorgten so für realitätsnähere Zahlen. Zudem enthalte der Gesetzentwurf Verbesserungen der Möglichkeit der Statistischen Landesämter, die Wanderungsdaten im Zusammenhang mit der Statistik auf Richtigkeit zu überprüfen. Im Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen greife man die vom Bundesrat und die in der Gegenäußerung der Bundesregierung angeregten Änderungen auf. Hierdurch halte das Statistische Bundesamt zusammen mit dem ITZ-Bund die für die Aufbereitung und Datenhaltung notwendige IT-Infrastruktur vor. § 8a werde eingeführt, um die Klärung von Unstimmigkeiten zu vereinfachen. In § 4 nehme man eine Befristungsregelung bis zum 31. Dezember 2028 auf.

Die **Fraktion der SPD** verweist auf das Ergebnis der durchgeführten öffentlichen Anhörung. Diese habe deutlich gemacht, dass der Gesetzentwurf auf große Zustimmung bei den Praktikern gestoßen sei. Die vorgeschlagenen Regelungen erleichterten vieles, was in der Vergangenheit nur mit großem Personalaufwand zu schaffen gewesen sei. Auch viele Bundesländer warteten auf die Umsetzung der gesetzlichen Regelungen, da hieran wichtige Fragen, etwa des Länderfinanzausgleichs oder der Einwohnerstatistik, geknüpft seien. Die Änderungen machten den Gesetzentwurf nochmal besser, sodass man die Annahme des Gesetzentwurfs empfehle.

Die **Fraktion der AfD** erklärt, den Gesetzentwurf abzulehnen. Grundsätzlich halte man es für wünschenswert, dass eine Modernisierung des Registerzensus erfolge. Jedoch sei eine Modernisierung bislang nicht vorangetrieben worden. Lediglich durch die Vorgabe der EU, nunmehr jedes statt bislang alle zehn Jahre Daten zu liefern, werde dies auf den Weg gebracht. Dies sei bedenklich. Diskussionswürdig sei zudem, weshalb Fernerkennungsdaten zur Ermittlung von Gebäuden und Wohnungsmerkmalen erforderlich seien. Der Mehrwert hieraus erschließe sich nicht. Der Antrag der FDP dränge allen EU-Staaten einen Registerzensus auf, was man als Eingriff in die nationale Souveränität ablehne.

Die **Fraktion der FDP** stellt voran, bereits vor eineinhalb Jahren habe man einen vollständig registerbasierten Zensus gefordert. Dies sei sowohl zeitgemäß als auch eine finanzielle Frage. Im Vergleich zu Österreich sei der Zensus in Deutschland deutlich teurer. Man brauche daher eine moderne, dezentrale Registerlandschaft in Deutschland. Zu diesem Ziel fehle noch einiges und Voraussetzungen seien noch nicht geschaffen. Es sei gut gewesen, die öffentliche Anhörung durchzuführen. Hierdurch seien gute Vorschläge der Landesstatistikämter aufgegriffen worden, etwa indem man gemeinsame Verantwortlichkeiten der Länder und des Bundes festgelegt habe. Dennoch sei zu kritisieren, dass einige grundsätzliche Fragen noch offen geblieben seien. Unklar sei, weshalb im Probelauf Echtdaten statt synthetische Daten verwendet würden. Zudem würden Hilfsmittelmerkmale wie die Religionsgemeinschaft oder die Steuer-ID miterfasst, ohne hierfür ausreichende Gründe zu nennen. Insgesamt werde man sich daher für diesen Testlauf enthalten.

Die **Fraktion DIE LINKE.** betont, die Tatsache, dass der Gesetzentwurf von Statistikern gelobt werde, bedeute noch nicht, dass das Gesetz auch gut sei. Den Lobesreden der Koalition widerspreche man. Die öffentliche Anhörung habe deutliche Kritik und erheblichen Nachbesserungsbedarf aufgezeigt. Durch den Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen seien Vorschläge des Bundesrates aufgegriffen worden. Einwände aus der Anhörung seien hingegen nicht berücksichtigt worden. Inhaltliche Kritik übe man am Punkt der Identifikationsnummer. Hier werde eine dauerhaft für alle Menschen in Deutschland existierende Identifikationsnummer eingeführt, die man als klar verfassungswidrig ablehne. Diese ermögliche eine Erfassung von personenbezogenen Daten über alle Register hinweg, was inakzeptabel sei. Zudem kritisiere man, dass durch dieses Gesetz keine Transparenz geschaffen werde. Es sei unklar, was mit den erhobenen Daten geschehe. Auch sei die Frage der Löschung nicht klar geregelt. Hier würden Dinge zusammengeführt, die nicht zusammen gehörten und zudem nicht erforderlich seien. Die Verwendung von Echtdaten beim Probelauf sei nicht notwendig. Etwa in Finnland setze man vollständig auf pseudonymisierte Daten. Dort sei eine statistische Auswertung auch ohne personenbezogene Daten möglich gewesen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** schließt sich der geäußerten Kritik am Gesetzentwurf an. Es sei wichtig und richtig gewesen, hierzu eine öffentliche Anhörung durchzuführen. Die Verwendung von Echtdaten sei zurecht kritisiert worden. Der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen greife nur sehr bedingt die Kritik der Sachverständigen auf. Das Gesetzgebungsverfahren sei grundsätzlich zu kritisieren. Es sei unverständlich, dass die Abgeordneten der Koalition sich einen derartigen Umgang der Regierung mit dem Parlament gefallen ließen. Es gebe klare Regeln zum Verfahren. Sachverständigenanhörungen dienten dazu, Expertise einzuholen und Änderungen umzusetzen. Nur zwei Tage nach einer Anhörung den Gesetzentwurf im Ausschuss abzustimmen, führe dazu, dass die Änderungsanregungen aus der Anhörung selten aufgegriffen würden. Dies führe zu schlechter Gesetzgebung.

Berlin, den 5. Mai 2021

Petra Nicolaisen
Berichtersterterin

Thomas Hitschler
Berichterstatter

Dr. Christian Wirth
Berichterstatter

Manuel Höferlin
Berichterstatter

Dr. André Hahn
Berichterstatter

Ulla Jelpke
Berichtersterterin

Dr. Konstantin von Notz
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.