

RatSWD-Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Registerzensus (RegZensG-E)

Der vom Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) zugeleitete Gesetzesentwurf zur Einführung eines Registerzensus ist ein erster Schritt für die dringend notwendige Weiterentwicklung der Methodik des Zensus nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft hin zu einer verstärkten Registernutzung. Bei den gesetzlichen Grundlagen des Registerzensus sollten die Datenbedarfe der Forschung in Deutschland berücksichtigt werden. Das Gesetz wird der amtlichen Statistik im Bereich der Bevölkerungsstatistik langfristig neue Möglichkeiten zum Wohle der Datennutzenden eröffnen. Verbesserte Datengrundlagen steigern den Mehrwert wissenschaftlicher Analysen für die evidenzbasierte Politikberatung, wie sie in der Datenstrategie der Bundesregierung verankert ist. Dementsprechend sollte bei dem Gesetzesentwurf der Zugang der Forschung zu den Daten des Registerzensus explizit rechtlich verankert werden.

Der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) begrüßt den vorliegenden Gesetzesentwurf nachdrücklich, da er einen wichtigen und nachhaltigen Schritt in Richtung Modernisierung der amtlichen Statistik darstellt. Die sukzessive Umstellung hin zu einem Registerzensus zunächst mit dem Ziel einer stärkeren Registernutzung im Zensusjahr 2031 ebnet den Weg für eine zukünftig aktuellere und flexiblere Bereitstellung von bevölkerungsstatistischen Informationen in kleinräumiger und sachlicher Tiefe, die eine wesentliche Grundlage für politisches Handeln bilden. Das angestrebte Gesetzesvorhaben ist auch elementar, um langfristig auf eine mit anderen europäischen Ländern vergleichbare Datenbasis zurückgreifen zu können. Auch die Wissenschaft wird von der Umstellung auf einen Registerzensus profitieren, da der Bedarf an qualitativ hochwertigen Referenzdaten für die Gesamtbevölkerung in Zeiten von Big Data stark zunimmt. Für die Politikberatung wie auch für Forschung gleichfalls relevant ist die Georeferenzierung, die auch kleinräumig differenzierte Analysen ermöglichen wird. Entsprechend wichtig ist es nach dem Zensusjahr 2031 diesen Weg hin zu einem vollständigen Registerzensus weiterzugehen und durch den Aufbau eines laufend gepflegten Systems weitere Effizienzsteigerungen und Aktualitätsgewinne in der Datenbereitstellung zu ermöglichen. Hierzu zählt auch der Aufbau eines Gebäude- und Wohnungsregisters auf Seiten der Verwaltung.

Der Registerzensus ist eingebettet in eine sich entwickelnde Registerlandschaft und von den Fortschritten der Registermodernisierung abhängig. Um laufend aktuelle und qualitativ hochwertige Ergebnisse des Zensus zu erhalten, ist die Einbindung der Melderegister in eine verknüpfbare Registerinfrastruktur eine wesentliche Voraussetzung. So kann die Plausibilisierung der Melderegisterdaten anhand der übrigen Register gewährleistet werden.

Auf vier Aspekte aus dem Gesetzesentwurf zur Einführung eines Registerzensus möchte der RatSWD explizit eingehen:

Verstetigung des Anschriftenregisters

Im Hinblick auf Effizienz und Qualität begrüßt der RatSWD die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Verstetigung und laufende Aktualisierung des Anschriftenregisters. Das Anschriftenregister dient der Geokodierung von Ergebnissen des Zensus. Durch die Historisierung des Anschriftenbestands lassen sich auch die Ergebnisse auf unterschiedliche Gebietsstände zurückrechnen. Zukünftig sollte das Anschriftenregister kontinuierlich gepflegt und zu statistischen Zwecken (z.B. Stichprobenziehung) auch über den Zensus hinaus dauerhaft genutzt werden.

Verwendung einer Identifikationsnummer

In seinem Positionspapier [Nutzung von Registerdaten für Zwecke der Forschung sichern](#) von 2023 macht der RatSWD bereits deutlich, dass Daten und ihre wissenschaftliche Analyse ein tragendes Element und wesentliche Voraussetzung evidenzbasierter, effizienter Politik sind. Fehlende Zugänge zu Registerdaten erschweren bzw. verhindern, dass Analysepotenziale voll ausgeschöpft werden können. Selbst bei verfügbaren Registerdaten ist die Verknüpfung untereinander oder mit Befragungsdaten deutlich erleichtert, wenn sie auf Basis einer einheitlichen Identifikationsnummer vorgenommen werden kann.

Mit dem Inkrafttreten weiterer Regelungen zur digitalen Verwaltung und Modernisierung der Register ist die Identifikationsnummer, vormals Steuer-ID, als nicht-sprechender Identifikator zwischen Datensätzen unterschiedlicher Quellen festgelegt worden. Dies wird in vielen europäischen Ländern ähnlich gehandhabt.

Im Hinblick auf den vorliegenden Gesetzesentwurf begrüßt der RatSWD nachdrücklich, dass der Registerzensus die Nutzung der Identifikationsnummer (Steuer-ID) vorsieht, um Daten unter Beachtung von Datenschutz und Informationssicherheit über Behörden und Register hinweg verknüpfen zu können. Dadurch werden Aufwand und Fehleranfälligkeit deutlich reduziert. Die Nutzung von personen-identifizierenden Merkmalen ist bis zur vollständigen Einführung der Identifikationsnummer nach § 1 IDNrG in alle für den Registerzensus notwendigen Verwaltungsregister zwar unumgänglich. Dies kann aber nur eine Übergangslösung sein.

Aufbau einer Bildungsstatistik

Der RatSWD begrüßt, dass das Registerzensusgesetz vorsieht, den Bildungsstand und die Bildungsbeteiligung der Bevölkerung soweit möglich auf Basis bereits vorliegender Datenquellen zu erschließen und regelmäßig zu aktualisieren. Dies ist zentral für eine nachhaltige Verbesserung der Datenlage zum Bildungsniveau der Gesamtbevölkerung in Deutschland.

Aus Perspektive der Forschung wäre es wünschenswert, wenn der im Gesetzesentwurf perspektivisch angedeutete Aufbau eines Bildungsverlaufsregisters konzeptuell mitgedacht wird (siehe das RatSWD Positionspapier von 2022 [Aufbau eines Bildungsverlaufsregisters](#)), da ein solches Bildungsverlaufsregister für die Bildungspolitik und für die Bildungsforschung von herausgehobener Bedeutung ist und dessen Einführung auch im aktuellen Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vorgesehen ist. Der RatSWD schlägt deshalb vor, auf S. 48 folgende Formulierung zu ergänzen: „Sobald die Daten des Bildungsverlaufsregisters in der für diesen Zweck erforderlichen Qualität und Verfügbarkeit vorliegen, ist die Anreicherung auf die Nutzung der Daten des Bildungsverlaufsregisters umzustellen.“

In Anbetracht der gewählten Übergangslösung ist es von essenzieller Bedeutung, dass diese so ausgestaltet wird, dass sie vollumfänglich mit dem angekündigten Bildungsverlaufsregister und der Schüler-ID kompatibel bleibt. Es muss unbedingt vermieden werden, dass zukünftig zwei konkurrierende Dateninfrastrukturen im Bereich Bildung parallel existieren.

Forschungsdatennutzung und Verknüpfungsmöglichkeiten

Um das Analysepotenzial des Registerzensus für die evidenzbasierte Politikberatung voll auszuschöpfen, ist eine klare gesetzliche Grundlage für die externe Nutzung der Daten durch die Forschung unabdingbar.

Wir schlagen daher vor, § 6 RegZensG-E um folgenden Punkt zu ergänzen: „7. zur Bereitstellung von Einzelangaben für die wissenschaftliche Forschung, insbesondere im Wege der Verarbeitung durch akkreditierte Forschungsdatenzentren oder sonstige gesetzlich zur Verknüpfung und Bereitstellung von Registerdaten für Forschungszwecke bestimmte Stellen.“

Flankierend dazu muss die technische Umsetzung in § 7 RegZensG-E so gestaltet werden, dass eine Verknüpfung der Daten ermöglicht wird. Konkret sollte die technische Möglichkeit geschaffen werden, Einzeldaten des Registerzensus und des Deutschen Zentrums für Mikrodaten (DZM) über die statistikinterne Kennnummer einerseits und die projektübergreifende dauerhafte Forschungskennziffer im DZM andererseits bei einer entsprechenden Vertrauensstelle zu verknüpfen. Nur so kann eine kohärente und langfristige wissenschaftliche Nutzung sichergestellt werden.

Der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) berät seit 2004 die Bundesregierung und die Regierungen der Länder in Fragen der Forschungsdateninfrastruktur für die empirischen Sozial-, Verhaltens- und Wirtschaftswissenschaften. Im RatSWD arbeiten zehn durch Wahl legitimierte Vertreterinnen und Vertreter der sozial-, verhaltens- und wirtschaftswissenschaftlichen Fachdisziplinen mit zehn Vertreterinnen und Vertretern der wichtigsten Datenproduzenten zusammen.

Der RatSWD ist Teil des Konsortiums für die Sozial-, Verhaltens-, Bildungs- und Wirtschaftswissenschaften (KonsortSWD) in der Nationalen Forschungsdateninfrastruktur (NFDI). Er versteht sich als institutionalisiertes Forum des Dialoges zwischen Wissenschaft und Datenproduzenten und erarbeitet Empfehlungen und Stellungnahmen. Dabei engagiert er sich für eine Infrastruktur, die der Wissenschaft einen breiten, flexiblen und sicheren Datenzugang ermöglicht. Diese Daten werden von staatlichen, wissenschaftsgetragenen und privatwirtschaftlichen Akteuren bereitgestellt. Derzeit hat der RatSWD 39 Forschungsdatenzentren akkreditiert und fördert deren Kooperation.

Kontakt:

Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD)
Geschäftsstelle
Am Friedrichshain 22 (HUSS Medien-Haus)
10407 Berlin
Tel: +49 30 25491-820
Web: <https://www.ratswd.de/>
E-Mail: office@ratswd.de