

## Stellungnahme des RatSWD

### zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat für ein Gesetz zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus und zur Änderung statistikrechtlicher Vorschriften

#### *Allgemeine Einschätzung:*

Der Rat für Sozial und Wirtschaftsdaten (RatSWD) begrüßt die Erprobung von Verfahren für einen Registerzensus. Ein Registerzensus bietet nicht nur Bund, Ländern und Kommunen verlässliche statistische Daten zur Bevölkerung, Arbeitsmarktbeteiligung und Wohnsituation; auch der wissenschaftlichen Forschung bietet ein solcher Zensus enorme Analysepotenziale für sozial-, gesellschafts- und wirtschaftspolitische Herausforderungen und Fragestellungen. Dies haben internationale Studien eindrücklich gezeigt. Um diese Potenziale auch in Deutschland nutzen zu können, benötigt die wissenschaftliche Forschung jedoch **Zugang zu den Prozessdaten** (Hilfsmerkmalen), die bei der registerbasierten Zensuserhebung entstehen. Dieser Zugang sollte durch das Gesetz explizit ermöglicht werden.

Der RatSWD möchte die Gelegenheit nutzen, sowohl die Unterstützung der Wissenschaft in den Aufbau des Registerzensus anzubieten und als auch auf das Potential wissenschaftlicher Analysen der Daten für Wissenschaft, Politik und Gesellschaft zu verweisen. Daher ist eine frühzeitige und systematische Einbindung der Wissenschaft, wie sie in anderen Ländern seit vielen Jahren praktiziert wird, erforderlich. In der vorliegenden Fassung bleiben die Potentiale wissenschaftlicher Analysen für wichtige gesellschaftliche Fragestellung bislang unerwähnt.

Generell ist eine enge Einbindung der Wissenschaft in den Aufbau des Registerzensus und in die Zensuserprobung wichtig, denn die Registerdaten sind elementar für die sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Forschung. Neben a) der Notwendigkeit für innovative Forschung auf internationalem Niveau ist der Datenzugang für die Wissenschaft und deren Einbindung auch für b) die unabhängige Evaluation von Politik und Gesetzgebung (eine Forderung des Normenkontrollrates und bei wesentlichen Maßnahmen obligatorisch gemacht durch einen Staatssekretärsbeschluss) und c) die Ziele

der Datenstrategie der Bundesregierung notwendig. Der RatSWD hat daher bereits 2015 einen **wissenschaftlichen Beirat** gefordert, der prozessbegleitend in die wesentlichen methodischen Schritte eingebunden ist. Diese Forderung ist nach wie vor aktuell und drängend.

Weiterhin muss festgestellt werden, dass zehn Jahre nach dem Zensus 2011 weiterhin keine nennenswerte **Begleitforschung zur Zensusmethode und zur Qualität** erfolgte. In dem übersendeten Entwurf fehlen ebenfalls Verweise auf eine (methodische) Begleitforschung, die die (Daten-)Qualitätssicherung ermöglichen würde. Als Ursachen lassen sich identifizieren:

- (a) nicht für statistische Zwecke optimierte Register,
- (b) nie erhobene Prozessdaten aufgrund fehlender Rechtsgrundlagen,
- (c) fehlende Rechtsgrundlagen für den Zugang der Wissenschaft zu vorhandenen Daten und
- (d) strenge Löschrufen von Hilfsmerkmalen, selbst für nicht-personenbezogenen Daten.

Die Möglichkeiten der Wissenschaft, zu einer hinreichend validen Einschätzung der Ergebnisqualität des Zensus und möglicher methodischer Effekte zu kommen, sind eingeschränkt. Die öffentlich verfügbaren Informationen zu den qualitätssichernden Aktivitäten beziehen sich ausschließlich auf die Bevölkerungszahl ohne weitere Detaillierungen. Daten, die den gesamten Prozess nachvollziehbar machen, stehen nicht zur Verfügung.

Folglich ist ein umfassenderer Ansatz zur Qualitätssicherung geboten. Vom RatSWD wurde bereits 2016 vorgeschlagen, unabhängige, qualitätssichernde und methodische Begleitforschung für den Zensus 2021 zu ermöglichen.<sup>1</sup>

Die im übersendeten Entwurf angedachten Löschrufen sollten soweit angepasst werden, dass grundsätzlich nur Daten gelöscht werden müssen, wenn dies zwingend nötig ist. Hilfsmerkmale, wie nicht-personenbezogene Daten sollten keiner Löschrufen unterliegen. Adress- und Gebäudeverzeichnis, ein Register für Namenssynonyme etc. sollte nicht immer wieder neu aufgebaut werden müssen. Bevor Daten gelöscht werden, sollte zudem versucht werden, die Informationen zu anonymisieren, ohne eine großen Informationsverluste zu erzeugen – beispielsweise, in dem die Daten in das FDZ der Statistischen Ämter übermittelt werden.

---

<sup>1</sup> Siehe RatSWD-Empfehlungen zum Zensus, <https://www.ratswd.de/content/empfehlungen-des-ratswd-zum-zensus-2021-und-zu-sp%C3%A4teren-volksz%C3%A4hlungen>

Europäische Länder, die den Zensus – anders als Deutschland – vollständig oder wesentlich auf Registerbasis durchführen, verfügen über eine komplexe, verknüpfbare Registerinfrastruktur, die über mehrere Jahre oder Jahrzehnte hinweg aufgebaut und auf die Belange der amtlichen Statistik hin qualitätsgesichert wurde. Dort sind die Bevölkerungs-/Melderegister in die Infrastruktur eingebunden und können anhand der übrigen Register plausibilisiert werden. Diese Situation ist in Deutschland nicht gegeben, woraus sich die weiteren Forderungen des RatSWD nach einem Aufbau einer solchen Infrastruktur als langfristige und die Optimierung der Melderegister als kurzfristige Zielsetzung ableiten.

Der Registerzensus, die damit verbundene Registermodernisierung und der Aufbau neuer Register sind für die Wissenschaft in Deutschland, aber auch für die evidenzbasierte Politik eine Chance, auf eine vergleichbare Datenbasis wie in anderen europäischen Staaten zurückgreifen zu können. Daher müssen eine frühe Einbindung der Wissenschaft in die Prozesse und der Datenzugang für wissenschaftliche Forschung gesichert sein.

*Nachfolgend nimmt der RatSWD zu einzelnen Formulierungen des Referentenentwurfs Stellung:*

<p>A. Problem und Ziel, 1. Satz</p>	<p><i>Ergänzung:</i> Bund, Länder und Kommunen <u>sowie die Wissenschaft</u> benötigen für politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche, Entscheidungen, <del>und</del> Planungen <u>und Analysen</u> verlässliche Daten (...).</p> <p><i>Anmerkung:</i> Analog sollte die Wissenschaft in der entsprechenden Begründung unter Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen genannt sein.</p>
<p>B. Lösung; Nutzen</p>	<p><i>Ergänzung nach 2. Absatz:</i> <u>Als zwingende Voraussetzung für die voll umfängliche Nachvollziehbarkeit von Ergebnissen wird die detaillierte Dokumentation der erhobenen Ausgangsdaten und des Resultats sichergestellt. Dabei werden auch die implementierten Regeln, welche für alle Datenveränderungen in der Prozesskette verantwortlich sind, bekannt und nachvollziehbar gemacht. Für die wissenschaftliche Klärung methodischer Effekte ist es entscheidend, dass auch „Was-wäre-wenn-Analysen“ durchgeführt werden können, um Effekte von methodischen Entscheidungen auf die Ergebnisse beurteilen zu können. Dieses setzt den Zugang zu (Teil-) Datenbeständen des Verwaltungsvoll-</u></p>

	<p><u>zugs durch die Wissenschaft bzw. die entsprechenden Kooperationsprojekte zwischen Wissenschaft und amtlicher Statistik voraus. Um den vom BVerfG geforderten aktuellen wissenschaftlichen Standard abzusichern, begleitet ein wissenschaftlicher Beirat den kontinuierlich anstehenden Entwicklungsprozess und veröffentlicht zu jeder registerbasierten Ermittlung der Bevölkerungszahlen eine ausführliche Prozessdokumentation. Grundsätzlich sollten Daten nur gelöscht werden müssen, wenn dies zwingend nötig ist. Hilfsmerkmale, wie nicht-personenbezogene Daten sollten keiner Löschfrist unterliegen, um so eine sinnvolle Begleitforschung zu ermöglichen. Bevor Daten gelöscht werden, sollten die Informationen anonymisiert werden, ohne eine großen Informationsverluste zu erzeugen.</u></p> <p><i>Anmerkung:</i> Entsprechend sollten die Löschrufen in § 4(3) bis § 6 angepasst werden. Andernfalls erscheint auch die Begründung zu „VII. Befristung; Evaluierung“ nicht korrekt, denn hier wird erklärt, dass keine Befristung vorgesehen ist, da „die nach diesem Gesetzentwurf aufgebauten Datenbestände für die Daueraufgabe der Ermittlung der Bevölkerungszahlen weiter genutzt werden“.</p>
<p>Art. 1 § 4</p>	<p><i>Ergänzung eines Absatzes 6:</i> <u>(6) Die Mikrodaten werden für wissenschaftliche Zwecke in geeigneter Form zugänglich gemacht. §16 Absatz 6 BStatG findet entsprechend Anwendung.</u></p>
<p>Art. 1 § 7 Absatz 2</p>	<p><i>Anmerkung:</i> Unter Absatz 2 (3) Bundesagentur für Arbeit werden die Jobcenter nicht genannt, d. h. der Bereich ALG II / Grundsicherung ist nicht enthalten. Auch Daten zu Sozialversicherungspflicht und geringfügig Beschäftigten sind nicht enthalten. In der Begründung zu Artikel 4 (Änderung des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch) werden die Jobcenter allerdings genannt.</p> <p>Wenn die Jobcenter und Daten zu Sozialversicherungspflicht und geringfügig Beschäftigten nicht direkt enthält sein sollten, würden zwei erhebliche Lücken entstehen.</p> <p>Weiterhin werden in diesem Absatz nur „statistische“ Daten genannt, d. h. es ist nicht von Übermittlung von personenbezogenen Einzeldaten auszugehen. Das widerspricht § 7 Abs. 1 und 3. Auch in der Begründung gibt es hier keine Erklärungen, warum gerade von der Bundesagentur für Arbeit nur statistische Daten geliefert werden sollen. Eine personenbezogene statt einer statistischen (=aggregierten) Übermittlung würde dazu beitragen,</p>

	dem Lebenszeichenansatz aus der Gesetzesbegründung gerecht zu werden. Aktivitäten am Arbeitsmarkt dürften häufigere „Lebenszeichen“ darstellen als sonstige Verwaltungskontakte. Es fragt sich daher, ob Absatz 3 nicht zutreffend formuliert ist oder der Bezug von Absatz 3 auf Absatz 2 nicht stimmt.
Art. 1 § 7 Absatz 3	<i>Anmerkung:</i> Hier ist nicht die Übermittlung etwaiger eindeutiger IDs vorgesehen, was den Abgleich erschwert. Die Übermittlung, z. B. der Rentenversicherungsnummer oder der Identifikationsnummer für steuerliche Zwecke, die in verschiedenen Datenbeständen enthalten sind, würde den Aufwand reduzieren und, da in vielen Fällen kein fehlertolerantes und fehleranfälliges Record Linkage durchgeführt werden müsste, die Datenqualität verbessern.
Art. 1 § 9	<i>Ergänzung eines Absatzes 2:</i> <u>(2) Für die Zwecke der Methodenforschung und -entwicklung wie auch der Qualitätssicherung wird ein wissenschaftlicher Beirat prozessbegleitend als beratendes Gremium eingesetzt. Der wissenschaftliche Beirat soll in enger Abstimmung mit dem Statistischen Bundesamt eine ausführliche Prozessdokumentation insb. zu den Prozessen nach § 10 und § 11 zu jeder registerbasierten Ermittlung der Bevölkerungszahlen veröffentlichen. Die dafür notwendigen Prozessdaten und Informationen müssen dem wissenschaftlichen Beirat zu seiner Aufgabenwahrnehmung zugänglich sein. Des Weiteren kann der wissenschaftliche Beirat Empfehlungen zur Begleitforschung aussprechen.</u>
Art. 2 Absatz 1 Nr. b)	<i>Anmerkung:</i> Die hier vorgeschlagenen sehr kurzen Löschfristen erscheinen unnötig und sollten daher gestrichen werden.
Art. 4	<i>Redaktionelle Anpassung (Terminologie):</i> (...) „sowie nach § 7 des Registerzensuserprobungsgesetzes zum Zwecke der <del>Entwicklung</del> <u>Erprobung</u> von Verfahren für die zuverlässige Zuordnung von Personendatensätzen aus ihren Datenbeständen und von Verfahren der Qualitätssicherung eines Registerzensus“ (...)“

<i>B. Besonderer Teil, Zu Abschnitt 3, Zu § 9 (Verarbeitung von Daten aus dem Zensus 2022 und dem Mikrozensus zur Erfüllung künftiger Datenübermittlungspflichten)</i>	<p><i>Anmerkung:</i></p> <p>Überlegungen zur Übermittlung von Bildungsmerkmalen für das aufzubauende Bildungsregister finden sich in dem Referentenentwurf nicht wieder. Aus Sicht der Wissenschaft wäre der Aufbau eines Bildungsregisters jedoch für die föderale Steuerung von Bildung in Deutschland und für die Bildungsforschung unerlässlich. Daten aus dem Mikrozensus können kein Ersatz für ein Bildungsregister sein.</p>
--	--

--

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 38 Forschungsdatenzentren (Stand: Dezember 2020) 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](mailto:office@ratswd.de)