



Bundeskanzleramt, 11012 Berlin

Bundesministerium des Innern,
für Bau und Heimat
Alt-Moabit 140
10557 Berlin

HAUSANSCHRIFT Bundeskanzleramt
Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin

TEL +49 (0) 30 18 400-1318

FAX +49 (0) 30 18 10400-1848

E-MAIL nkr@bk.bund.de

Berlin, 2. Februar 2021

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Absatz 1 NKRG

Entwurf eines Gesetzes zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus und zur Änderung statistikrechtlicher Vorschriften (NKR-Nr. 5408, BMI)

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger	Keine Auswirkungen
Wirtschaft	Keine Auswirkungen
Verwaltung	
Bund	
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	24,8 Mio. Euro
Einmaliger Erfüllungsaufwand:	134,9 Mio. Euro
Länder	
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	vorläufig beziffert auf 23,6 Mio. Euro
Einmaliger Erfüllungsaufwand:	vorläufig beziffert auf 2,7 Mio. Euro

<p>Nutzen</p>	<p>Der Gesetzentwurf soll die Ermittlung der Bevölkerungsstatistik unterstützen und den Aufwand für Bürgerschaft und Verwaltung senken. Zudem ermöglicht der Gesetzentwurf die Erprobung von Methoden für einen zukünftig vollständig registerbasierten Zensus, der zu weiteren wesentlichen Aufwandsreduktionen beitragen soll.</p> <p>Der Nutzen wurde qualitativ und nicht quantitativ dargestellt.</p> <p>Gemäß NKR-Gutachten (2017): „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.“ birgt ein Registerzensus Entlastungspotential von über 90% bzw. 900 Mio. Euro.</p>
<p>Evaluierung</p> <p>Ziele:</p> <p>Kriterien/Indikatoren:</p> <p>Datengrundlage:</p>	<p>Das Regelungsvorhaben soll 2024 evaluiert werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Klärung, ob sich Personendatensätze aus unterschiedlichen Verwaltungsdatenbeständen zuverlässig zu einer Person zuordnen lassen. • Klärung, ob die Übermittlung von Daten aus Vergleichsdatenbeständen für Verfahren der Qualitätssicherung (Lebenzeichenansatz) zur Ermittlung realitätsgerechter Bevölkerungszahlen geeignet sind. • Klärung, ob bzw. inwiefern das Verfahren zur Fortschreibung der Zensuszahlen 2022 in Kombination mit Vergleichslieferungen aus den Melderegistern für die Ermittlung von georeferenzierten Bevölkerungszahlen geeignet ist. • Einhaltung der künftig zu erwartenden Lieferverpflichtung gegenüber der EU ab 2024. • Anteil korrekt zugeordneter Personendatensätze aus Verwaltungsdatenbeständen. • Gleichbleibende Datenqualität der Ergebnisse zur Gewinnung realitätsgerechter Bevölkerungszahlen, auch im Vergleich über regionale Gliederungsebenen. Die Qualität wird im Vergleich mit den Daten des Zensus 2022 untersucht. • Fristgerechte Lieferung der Bevölkerungsstatistik an die EU unter Einhaltung der entsprechenden Qualitätsanforderungen. • Qualitäts- und Methodenberichte, die von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder jährlich bzw. nach Abschluss der Untersuchungen erstellt werden

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) hat die Auswirkungen dieses Regelungsvorhabens auf den Erfüllungsaufwand überwiegend nachvollziehbar dargestellt. Die Präzisierung und Überprüfung der grob geschätzten Aufwände von Ländern und Kommunen erfolgt im Rahmen der mit dem Ressort vereinbarten **Nacherfassung**. Diese hat das Ressort **bis zum 26. Februar 2021** zugesagt. Aufgrund dieser Zusagen erhebt der Nationale Normenkontrollrat im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags **keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen** im Regelungsentwurf.

Das Regelungsvorhaben ermöglicht die Durchführung und Erprobung möglichst aufwandsarmer Methoden zur Ermittlung von Bevölkerungsstatistiken und Zensus. Es hilft dabei, auszuloten, wie das **erhebliche Entlastungspotential** vollständig registerbasierter Statistiken gehoben werden kann. Nach Auffassung des NKR ist es notwendig, diese **Erprobungsphase zeitlich zu befristen und zügig auszuwerten**. Die Entscheidung, die vorgesehene Evaluierung bereits 2024 durchzuführen, wertet der NKR deshalb als **klares Bekenntnis und klaren zeitlichen Rahmen, um rechtzeitig vor dem Zensusstichtag 2031 konkrete Festlegungen zu seiner registerbasierten Durchführung** zu treffen.

Die Evaluierung sollte dafür genutzt werden, weitere, auch **grundsätzlichere Alternativen im Verhältnis von Verwaltungs- und Statistikdaten** auszuloten, als dies bisher der Fall war. So stellt sich die strategisch-architektonische Grundsatzfrage, inwiefern nicht die **bereits vorhandenen, täglich gepflegten Verwaltungsdaten, z.B. im Meldebereich, so qualitätsgesichert werden können, dass sie, soweit es geht, den Ansprüchen der Statistik entsprechen**. Wenn dies gelänge, könnte vermieden werden, auf Seiten der Statistik perspektivisch eigene (Spiegel)Datenbestände aufbauen zu müssen. Nach Auffassung des NKR liegen hier in den kommenden Jahren weitere erhebliche **Vereinfachungs- und Kostensparpotentiale in Milliardenhöhe**. Zu diesen Überlegungen sollte auch gehören, ein **amtliches Adressregister als Verwaltungsregister** und nicht lediglich als statistisches Hilfsregister zu betreiben.

II. Im Einzelnen

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 verpflichtet, diese grundlegenden Daten an die Europäische Kommission zu übermitteln. Zukünftig soll dies nicht mehr alle zehn Jahre, sondern in kürzeren Zeitabständen erfolgen. Die Daten werden bisher mittels einer registergestützten Methode erhoben. Dies ist sehr aufwändig und wird den zukünftigen Qualitätsanforderungen nicht mehr gerecht.

Ziel des Regelungsvorhabens ist es einerseits, Verfahren für eine vollständig registerbasierte Gewinnung der Zensusdaten zu erproben, indem bereits auf in der Verwaltung vorhandenen Daten zurückgegriffen und auf primärstatistische, d.h. „händische“ Befragungen verzichtet werden kann.

Andererseits sollen Bevölkerungszahlen – bis ein funktionstüchtiges Registerzensusverfahren zur Verfügung steht – hilfs- und übergangsweise aus einer Kombination der Bevölkerungsfortschreibung mit jährlichen Melderegisterauszügen gewonnen bzw. geschätzt werden. Eine

solche Behelfslösung ist nötig, damit Deutschland zum nächsten EU-Berichtsjahr 2024 seiner Datenlieferungsverpflichtung an die EU nachkommen kann.

Darüber hinaus besteht im Bereich des Bevölkerungsstatistikgesetzes fachlich notwendiger Anpassungsbedarf. Den statistischen Landesämtern soll es erleichtert werden, die Wanderungsdaten im Zusammenhang mit der Wanderungsstatistik auf ihre Richtigkeit zu prüfen.

Der Gesetzentwurf trifft dazu folgende Regelungen:

- 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. Auf diese Weise sollen Belastungen für die Bürger durch zusätzliche Befragungen vermieden und auch der Aufwand auf Verwaltungsseite gesenkt werden.
- Übermittlung jährlicher Bestandsdatenabzüge der Melderegister an die Statistik, 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. Dieses Verfahren ermöglicht es, die Bevölkerungszählung vorübergehend jährlich statt bislang zehnjährlich durchzuführen, ohne hierzu einen vollständigen Zensus durchführen zu müssen.
- Nutzung von Daten des Zensus 2022 für den Aufbau eines statistischen Einrichtungsregisters (Gemeinschafts-, Anstalts- und Notunterkünften, Wohnheime), zur Erfüllung künftiger Lieferverpflichtungen in Hinblick auf Bildungsabschlüsse.
- Probeweise Nutzung von Satellitendaten zur Ermittlung von Gebäude- und Wohnungsmerkmalen sowie Weiterentwicklung des Anschriftenregisters.
- Erprobung von Methoden zur Qualitätssicherung der Bevölkerungsdaten mittels Lebenszeichenansatzes. Statt der direkten Datenerhebung bei der Betroffenen (Befragung) sollen die Meldedaten mit administrativen Lebenszeichen aus anderen Datenbeständen abgeglichen werden. Für die Entwicklung und Erprobung dieser Verfahren ist die Übermittlung von Daten anderer Verwaltungsbehörden (Vergleichsdatenbestände) an die Statistik erforderlich. Die Erkenntnisse aus den Methodentests sollen zugleich wichtige Grundlagen für die Ausgestaltung der Qualitätssicherung im Rahmen der allgemeinen Registermodernisierung liefern.
- Verbesserung der Möglichkeiten der statistischen Landesämter, die Wanderungsdaten im Zusammenhang mit der Wanderungsstatistik auf ihre Richtigkeit zu prüfen und Fehler in der Lieferung und Verarbeitung der An- und Abmeldungen zu vermeiden.

Mit diesem Regelungsvorhaben werden keine abschließenden Vorbereitungen und Vorfestlegungen für den spätestens 2031 durchzuführenden Registerzensus getroffen. Weitere Regelungen zur Durchführung des Registerzensus und der erforderlichen Auswertungen in den Bereichen Gebäude und Wohnungen, Haushalte, Familien und deren Wohnsituation sowie Arbeitsmarktbeteiligung werden zu einem späteren Zeitpunkt folgen.

II.1. Erfüllungsaufwand

Das Ressort hat den Erfüllungsaufwand mit Hilfe des Statistischen Bundesamtes ermittelt. Es hat die entstehenden Aufwände überwiegend nachvollziehbar dargestellt. Aufgrund erheblicher fachlicher Änderungen in der Schlussphase der Ressortabstimmung des Regelungsvorhabens konnten die Länder und Kommunen nur unzureichend beteiligt werden. Die Aufwände für die involvierten Landes- und Kommunalbehörden, insbesondere die Statistischen Landesämter, wurden deshalb zunächst bundesseitig grob geschätzt. Eine Präzisierung und Überprüfung durch die Länder erfolgt im Rahmen der mit dem Ressort vereinbarten Nachfassung. Diese hat das Ressort bis 26. Februar 2021 zugesagt.

Da die getroffenen Regelungen im Kern auf eine Entlastung von Verwaltung und Bürgerschaft abzielen, vermisst der NKR die Darstellung möglicher Entlastungseffekte. Nach Auskunft des Ressorts materialisieren sich diese Entlastungspotentiale erst dann, wenn mit einem in einigen Jahren noch folgenden Registerzensusvorbereitungsgesetz Festlegungen zur dann abschließend gewählten Umsetzungsmethode getroffen werden. Die Anforderungen zur jährlichen Datenlieferung an die EU stellt eine neue Aufgabe dar, die zusätzliche Aufwände bedingt.

Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger ergibt sich kein Erfüllungsaufwand.

Wirtschaft

Für die Wirtschaft ergibt sich kein Erfüllungsaufwand.

Die detaillierte Herleitung der dargestellten Aufwände findet sich im Begründungsteil des Gesetzentwurfs und wird an dieser Stelle nicht wiederholt.

Bund

Einmaliger Erfüllungsaufwand			Jährlicher Erfüllungsaufwand		
Personalkosten (in Tsd. EUR)	Sachkosten (in Tsd. EUR)	Summe (in Tsd. EUR)	Personalkosten (in Tsd. EUR)	Sachkosten (in Tsd. EUR)	Summe (in Tsd. EUR)
Vorgabe 1: Technische Entwicklung für die Erprobung des Registerzensus (Statistisches Bundesamt)					
8.900	85.100	94.000	4.400	569	4.969
Vorgabe 2: Erstellung ergänzender Bevölkerungsstatistiken (Statistisches Bundesamt) inkl. folgender Teilvorgaben					
Vorgabe 2.1: Prüfung der übermittelten Daten					
490	-	490	393	-	393
Vorgabe 2.2: Mehrfachfallprüfungen					
411	-	411	167	-	167
Vorgabe 2.3: Verarbeitung von Daten aus dem Zensus 2022 zur Methodenentwicklung					
919	-	919	91	-	91
Vorgabe 2.4: Verarbeitung von Vergleichsdatenbeständen					
919	-	919	237	-	237
Vorgabe 2.5: Zusammenführung der Daten					
459	-	459	155	-	155
Vorgabe 3: Verarbeitung von Daten aus dem Zensus 2022 und dem Mikrozensus zur Erfüllung künftiger Datenübermittlungspflichten zu Bildungsmerkmalen (Statistisches Bundesamt)					
300	-	300	400	-	400
Vorgabe 4: Vorbereitung eines Einrichtungsregisters (Statistisches Bundesamt)					
362	-	362	561	-	561
Vorgabe 5: Durchführung von Untersuchungen zur Nutzung von Satellitendaten (Statistisches Bundesamt);					
481	-	481	36	-	36

Vorgabe 6: Führung des Anschriftenregisters (Statistisches Bundesamt)					
356	-	356	890	-	890
Vorgabe 7: Wanderungsstatistik (Statistisches Bundesamt)					
22	24	46	-	-	-
Vorgabe 12: Einmalige Übermittlung von Vergleichsdaten über registrierte Personen (gesetzliche Rentenversicherung und Alterssicherung der Landwirte)					
3	-	3	-	-	-
Vorgabe 13: Einmalige Übermittlung von Vergleichsdaten über registrierte Personen (Bundesagentur für Arbeit)					
70	10	80	-	-	-
Vorgabe 14: Einmalige Übermittlung von Vergleichsdaten über registrierte Personen (Familienkassen)					
0,4	-	0,4	-	-	-
Vorgabe 15: Einmalige Übermittlung von Vergleichsdaten über registrierte Personen (Kraftfahrtbundesamt)					
279	-	279	-	-	-
Vorgabe 16: Einmalige Übermittlung von Vergleichsdaten über registrierte Personen (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge)					
0,2	-	0,2	-	-	-
Vorgabe 17: Einmalige Übermittlung von Vergleichsdaten über registrierte Personen (Gesetzliche Unfallversicherung)					
0,4	-	0,4	-	-	-
Vorgabe 18: Einmalige Übermittlung von Vergleichsdaten über registrierte Personen (Bundesverwaltungsamt)					
0,2	-	0,2	-	-	-
Vorgabe 19: Übermittlung georeferenzierter Adressdaten durch das Bundesamt für Kartographie und Geodäsie an das Statistische Bundesamt – keine Aufwandsänderung					
-	-	-	-	-	-
Vorgabe 20: Übermittlung von Daten über registrierte Personen und Information über Änderung in den Metadaten (personalabrechnende Stellen des Bundes) – keine Aufwandsänderung					
-	-	-	-	-	-
Vorgabe 21: Betriebsaufwendungen zur Vorbereitung des Registerzensus (ITZ-Bund) für Entwicklungsarbeiten, IT-Komponenten und Projektmanagement zur Bereitstellung geokodierter Bevölkerungszahlen und der Zensusmerkmale in den Themenbereichen Gebäude und Wohnungen, Haushalte, Familien und Wohnsituation, Bildung und Arbeitsmarkt					
35.800	-	35.800	16.900	-	16.900

Summe einmaliger Erfüllungsaufwand (in Tsd. EUR)	134.906	Summe jährlicher Erfüllungsaufwand (in Tsd. EUR)	24.799
---	----------------	---	---------------

Länder/Kommunen

Einmaliger Erfüllungsaufwand			Jährlicher Erfüllungsaufwand		
Personalkosten (in Tsd. EUR)	Sachkosten (in Tsd. EUR)	Summe (in Tsd. EUR)	Personalkosten (in Tsd. EUR)	Sachkosten (in Tsd. EUR)	Summe (in Tsd. EUR)
Vorgabe 8: Erstellung ergänzender Bevölkerungsstatistiken inklusive Durchführung von Mehrfachfallprüfungen (Statistische Ämter der Länder)					
-	-	-	6.300	4.200	10.500
Vorgabe 9: Einmalige Überprüfung von Daten aus Vergleichsdatenbeständen (Statistische Ämter der Länder)					
1.500	1.000	2.500	-	-	-
Vorgabe 10: Übermittlung von Daten aus dem Mikrozensus zur Erfüllung künftiger Datenübermittlungspflichten					
0,1	-	0,1	-	-	-
Vorgabe 11: Pflege des Anschriftenregisters (Statistische Ämter der Länder)					
-	-	-	7.800	5.200	13.000
Vorgabe 22: Vorbereitung der Spezifikationen zur Datenübermittlungen an die Meldebehörden an die Statistischen Ämter der Länder in den Gremien der Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT)					
242	-	242	156	-	156
Vorgabe 23: Einmalige Übermittlung von Vergleichsdaten über registrierte Personen (Finanzverwaltung)					
3	-	3	-	-	-
Vorgabe 24: Übermittlung von Daten über registrierte Personen (personalabrechnende Stellen der Länder) – keine Aufwandsänderung					
-	-	-	-	-	-
Summe einmaliger Erfüllungsaufwand (in Tsd. EUR)		2.745	Summe jährlicher Erfüllungsaufwand (in Tsd. EUR)		23.656

II.2. Nutzen

Das Ressort hat den Nutzen eines registerübergreifenden Identitätsmanagements in Ansätzen und rein qualitativ dargestellt. Diese bestehen im Wesentlichen darin:

- dass vorhandene Daten aus dem Zensus 2022 nachgenutzt werden, um manuelle Befragungen zu vermeiden und dadurch potentiell Aufwände für Bürgerschaft und Verwaltung zu senken.

- dass die Daten des Zensus 2022 ferner genutzt werden, um Hilfsregister (Einrichtungsregister, Adressenregister) zu verbessern und Test mit Satellitendaten zu unterstützen.
- dass durch die Kombination aus Daten des Zensus 2022 und Melderegisterauszügen eine Übergangslösung genutzt wird, die potentiell einfacher und aufwandsärmer zu handhaben ist, als die sonst nötigen manuellen Erhebungen.

Das Regelungsvorhaben unterstützt die Entwicklung einer vollständig registerbasierten Bevölkerungsstatistik in Deutschland. Deren Einsparpotential gegenüber dem bisherigen, zu erheblichen Teil auf Stichprobenerhebungen beruhenden Verfahren, wurde im NKR-Gutachten „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren“¹ auf über 90% geschätzt. Angesichts der für den Zensus 2022 geschätzten Kosten von über 1 Mrd. Euro wäre die Kostenreduktion enorm.

Mit Verweis auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 19. September 2018 bestünde der Nutzen der gewählten Methoden nicht nur in potentiell geringeren Aufwänden, sondern auch in der grundrechtsschonenderen Gewinnung der Einwohnerzahlen. So hatte das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich festgehalten, dass der Datenübermittlungen aus Verwaltungsregistern gegenüber der Primärerhebung der Vorzug gegeben werden sollte. Die in der Datenübermittlung aus Verwaltungsregistern enthaltenen Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sind nach Auffassung des Gerichts von erheblich geringerem Gewicht als die unmittelbare Befragung, weil sie zum einen lediglich Daten betreffen, die in Registern vorliegen und insoweit bereits erhoben wurden. Zudem müssten dann keine Erhebungsbeauftragten eingesetzt werden, die nicht-erhebungsrelevante Umstände aus dem persönlichen Bereich der Befragten zu Kenntnis nehmen könnten.

II.3. Alternativendarstellung und Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Das Ressort hat die erfolgte Alternativenabwägung teilweise dargestellt. Darin wird deutlich, dass die Durchführung des Zensus nach bisherigen Methoden, das heißt Datenübermittlungen durch die Meldebehörden nebst Datenerhebungen durch Befragungen bei den Betroffenen, nicht nur mit erheblichem Aufwand und Kosten verbunden ist. Sondern dass über den herkömmlichen Weg auch die anstehenden EU-Forderungen zur jährlichen Übermittlung von geokodierten Bevölkerungsdaten ab 2024 nicht erfüllt werden könnten.

¹ <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/homepage/erweiterte-suche/nationaler-normenkontrollrat-veroeffentlicht-gutachten-759036>, S. 58f

Die Datengewinnung allein auf der Basis der dezentral bei den Meldebehörden vorgehaltenen Daten ohne Maßnahmen zur Qualitätssicherung sei ebenfalls keine Alternative, da die Verwaltungsdaten nicht die erforderliche Qualität aufwiesen. Deshalb bedürfe es hilfs- und übergangsweise der Nachnutzung der Daten des letzten Zensus und ergänzender Datenvergleiche (Lebenslagenansatz).

Die zukünftige Durchführung eines Registerzensus verlange zudem eine rechtzeitige und umfangreiche methodische, organisatorische und technische Vorbereitung, für die vorliegenden Regelungen erforderlich seien.

Weitere Alternativen, wie sie mit dem ursprünglichen Entwurf des Regelungsvorhabens verfolgt wurden, fehlen in der Darstellung. So war ursprünglich überlegt, dann aber verworfen worden, dauerhafte Statistikregister für die Ermittlung der Bevölkerungsstatistik aufzubauen und gemäß des Lebenszeichenansatzes regelmäßig mit Vergleichs- und Aktualisierungsdaten beliefern zu lassen. Motivation für diese Überlegungen war die bisherige Erfahrung, dass die Qualität der Verwaltungsdaten, wie sie z.B. in den Melderegistern vorgefunden wurde, für statistische Zwecke nicht ausreicht. So wichen etwa die Ergebnisse des Zensus 2011 so gravierend von den Meldedaten ab, dass Kommunen gegen die Ergebnisse klagten.

Diese Erkenntnis führt gedanklich zu einer möglichen weiteren Alternative, die vor dem Hintergrund einer Rechts- und Verwaltungsvereinfachung ggf. in Zukunft und parallel zur bevorstehenden Erprobungs- und Übergangsphase stärker in den Blick genommen werden sollte: Anstatt die Datenmenge auf Seiten der Statistik zu erhöhen, um auf eigenen (Spiegel)Datenbeständen, eigene Qualitätssicherungs- und Datenbereinigungsmaßnahmen durchführen zu können, sollte erwogen werden, dieses Maß an Qualitätssicherung bereits in den Verwaltungsdaten selbst vorzunehmen. Mit dem Registermodernisierungsgesetz, das sich derzeit im parlamentarischen Verfahren befindet, wird genau dieser Ansatz unterstützt. Wenn es gelänge, die Datenqualität auf Verwaltungsseite annähernd auf das Maß der Statistik zu befördern, würde nicht nur der Aufwand für die Statistik reduziert, es würden auch eigentlich unnötige Datenbestände auf Seiten der Statistik vermeidbar. Schließlich würde die Verwaltung selbst von besseren Verwaltungsdaten profitieren, da sie von der Statistik nicht über dort erkannte Fehler informiert wird (s.g. Rückspielverbot von der Statistik in Richtung Verwaltung).

Konsequent zu Ende gedacht, führt dieser Gedanke auch zu dem möglichen Alternativvorschlag, ein amtliches Adressregister nicht als bloßes Hilfsregister innerhalb der Statistik zu betreiben, sondern daraus ein Verwaltungsregister zu machen. Der Bedarf, korrekte, georeferenzierte Adressinformationen (welche amtlichen Adressen gibt es überhaupt in Deutschland) zu erhalten, ist groß. Auf Verwaltungsseite kann dieser bisher nicht aus eigener Kraft befrie-

digt werden. In der Regel wird hierzu gegen Entgelt auf die Adressdaten privater Anbieter wie der Deutschen Post zurückgegriffen. Es wäre naheliegend, ein solches Adressregister vor der „Statistikmauer“ aufzubauen und nach den Qualitätskriterien der Statistik zu pflegen, da dieses dann sowohl von der Statistik als auch von beliebigen Behörden und ggf. auch von Bürgerschaft und Wirtschaft genutzt werden könnte.

II.5. Evaluierung

Das Regelungsvorhaben soll 2024 evaluiert werden. Es soll überprüft werden, ob folgende Ziele erreicht worden sind:

- Klärung, ob sich Personendatensätze aus unterschiedlichen Verwaltungsdatenbeständen zuverlässig zu einer Person zuordnen lassen.
- Klärung, ob die Übermittlung von Daten aus Vergleichsdatenbeständen für Verfahren der Qualitätssicherung (Lebenzeichenansatz) zur Ermittlung realitätsgerechter Bevölkerungszahlen geeignet sind.
- Klärung, ob bzw. inwiefern das Verfahren zur Fortschreibung der Zensuszahlen 2022 in Kombination mit Vergleichslieferungen aus den Melderegistern für die Ermittlung von georeferenzierten Bevölkerungszahlen geeignet ist.
- Einhaltung der künftig zu erwartenden Lieferverpflichtung gegenüber der EU ab 2024.

Als Kriterien/Indikatoren für die Evaluierung benannt wurden:

- Anteil korrekt zugeordneter Personendatensätze aus Verwaltungsdatenbeständen.
- Gleichbleibende Datenqualität der Ergebnisse zur Gewinnung realitätsgerechter Bevölkerungszahlen, auch im Vergleich über regionale Gliederungsebenen. Die Qualität wird im Vergleich mit den Daten des Zensus 2022 untersucht.
- Fristgerechte Lieferung der Bevölkerungsstatistik an die EU unter Einhaltung der entsprechenden Qualitätsanforderungen.

Datengrundlage für die Evaluierung bilden:

- Qualitäts- und Methodenberichte, die von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder jährlich bzw. nach Abschluss der Untersuchungen erstellt werden.

III. Ergebnis

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) hat die Auswirkungen dieses Regelungsvorhabens auf den Erfüllungsaufwand überwiegend nachvollziehbar dargestellt. Die Präzisierung und Überprüfung der grob geschätzten Aufwände von Ländern und Kommunen erfolgt im Rahmen der mit dem Ressort vereinbarten Nacherfassung. Diese hat das Ressort bis zum 26. Februar 2021 zugesagt. Aufgrund dieser Zusagen erhebt der Nationale Normenkontrollrat im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen im Regelungsentwurf.

Das Regelungsvorhaben ermöglicht die Durchführung und Erprobung möglichst aufwandsarmer Methoden zur Ermittlung von Bevölkerungsstatistiken und Zensus. Es hilft dabei, auszuloten, wie das erhebliche Entlastungspotential vollständig registerbasierter Statistiken gehoben werden kann. Nach Auffassung des NKR ist es notwendig, diese Erprobungsphase zeitlich zu befristen und zügig auszuwerten. Die Entscheidung, die vorgesehene Evaluierung bereits 2024 durchzuführen, wertet der NKR deshalb als klares Bekenntnis und klaren zeitlichen Rahmen, um rechtzeitig vor dem Zensusstichtag 2031 konkrete Festlegungen zu seiner registerbasierten Durchführung zu treffen.

Die Evaluierung sollte dafür genutzt werden, weitere, auch grundsätzlichere Alternativen im Verhältnis von Verwaltungs- und Statistikdaten auszuloten, als dies bisher der Fall war. So stellt sich die strategisch-architektonische Grundsatzfrage, inwiefern nicht die bereits vorhandenen, täglich gepflegten Verwaltungsdaten, z.B. im Meldebereich, so qualitätsgesichert werden können, dass sie, soweit es geht, den Ansprüchen der Statistik entsprechen. Wenn dies gelänge, könnte vermieden werden, auf Seiten der Statistik perspektivisch eigene (Spiegel)Datenbestände aufbauen zu müssen. Nach Auffassung des NKR liegen hier in den kommenden Jahren weitere erhebliche Vereinfachungs- und Kosteneinsparpotentiale in Milliardenhöhe. Zu diesen Überlegungen sollte auch gehören, ein amtliches Adressregister als Verwaltungsregister und nicht lediglich als statistisches Hilfsregister zu betreiben.



Dr. Ludewig
Vorsitzender



Prof. Dr. Kuhlmann
Berichterstatlerin

