

Statistisches Bundesamt (Destatis) (Ed.)

Periodical Part

WISTA – Wirtschaft und Statistik, Ausgabe 4/2022

WISTA - Wirtschaft und Statistik

Provided in Cooperation with:

Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden

Suggested Citation: Statistisches Bundesamt (Destatis) (Ed.) (2022) : WISTA – Wirtschaft und Statistik, Ausgabe 4/2022, WISTA - Wirtschaft und Statistik, ISSN 1619-2907, Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden, Vol. 74, Iss. 4

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/263203>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WISTA

Wirtschaft und Statistik

René Söllner | Thomas Körner

**Der Registerzensus: Ziele, Anforderungen und
Umsetzungsansätze**

Anja Krause | Markus Zimmermann |
Ingmar Herda

**Überlegungen zu einem Gebäude- und Wohnungsregister:
Aufbau, Pflege und Nutzung**

Eva Grimm | Olga Herzog |
Sarah Rheiner

Das Bildungsmodul des Registerzensus

Nina Palmowski

Corona-Effekte bei Statistiken zu Strafsachen

Eric Bitzer | Joël Van Hoorde |
Max Schöne

**Erstmaliger App-Einsatz für die Zeitverwendungs-
erhebung 2022**

Michael Hölscher | Angelina Hofacker |
Dirk Münstermann | Gabi Netz |
Nathalie Rosengart |

**Warum wir ein nationales Datenkompetenzzentrum |
Kompetenzzentrum für Data Literacy brauchen**

Katharina Schüller | Gerald Seidel |
Markus Zwick

4 | 2022

ABKÜRZUNGEN

D	Durchschnitt (bei nicht addierfähigen Größen)
Vj	Vierteljahr
Hj	Halbjahr
a. n. g.	anderweitig nicht genannt
o. a. S.	ohne ausgeprägten Schwerpunkt
Mill.	Million
Mrd.	Milliarde

ZEICHENERKLÄRUNG

–	nichts vorhanden
0	weniger als die Hälfte von 1 in der letzten besetzten Stelle, jedoch mehr als nichts
.	Zahlenwert unbekannt oder geheim zu halten
. . .	Angabe fällt später an
X	Tabellenfach gesperrt, weil Aussage nicht sinnvoll
I oder —	grundsätzliche Änderung innerhalb einer Reihe, die den zeitlichen Vergleich beeinträchtigt
/	keine Angaben, da Zahlenwert nicht sicher genug
()	Aussagewert eingeschränkt, da der Zahlenwert statistisch relativ unsicher ist
	Abweichungen in den Summen ergeben sich durch Runden der Zahlen.
	Tiefer gehende Internet-Verlinkungen sind hinterlegt.

INHALT

3	Editorial
4	Kennzahlen und Indikatoren
8	Aktuelle Informationsangebote
10	Kurznachrichten
13	René Söllner, Thomas Körner Der Registerzensus: Ziele, Anforderungen und Umsetzungsansätze <i>The register census: aims, demands and implementation approaches</i>
25	Anja Krause, Markus Zimmermann, Ingmar Herda Überlegungen zu einem Gebäude- und Wohnungsregister: Aufbau, Pflege und Nutzung <i>Considerations regarding a register of buildings and dwellings: Creation, maintenance and use</i>
39	Eva Grimm, Olga Herzog, Sarah Rheiner Das Bildungsmodul des Registerzensus <i>The education module of the register census</i>
50	Nina Palmowski Corona-Effekte bei Statistiken zu Strafsachen <i>Coronavirus effects in crime and criminal justice statistics</i>

INHALT

- | | |
|----|---|
| 63 | Eric Bitzer, Joël Van Hoorde, Max Schöne
Erstmaliger App-Einsatz für die Zeitverwendungserhebung 2022
<i>First-time use of app in the time use survey 2022</i> |
| 73 | Michael Hölscher, Angelina Hofacker, Dirk Münstermann, Gabi Netz,
Nathalie Rosengart, Katharina Schüller, Gerald Seidel, Markus Zwick
Warum wir ein nationales Datenkompetenzzentrum Kompetenz-
zentrum für Data Literacy brauchen
<i>Why we need a national data competence centre data literacy compe-
tence centre</i> |

EDITORIAL

Christoph Unger



LIEBE LESERIN, LIEBER LESER,

die Befragungen zum Zensus 2022 schreiten durch die hohe Akzeptanz in der Bevölkerung erfolgreich voran: Seit dem Stichtag (15. Mai 2022) haben die Menschen bei den Befragungen der Haushalte und Wohnheime persönlich, online, per digitaler Tablet-Befragung, telefonisch oder auf Papier geantwortet. Bis Anfang August waren bereits 24,5 Millionen Meldungen eingegangen. Die persönlichen Befragungen durch Interviewerinnen und Interviewer gingen Mitte August nach insgesamt 12 Wochen zu Ende, die Erinnerungen laufen noch bis Ende November.

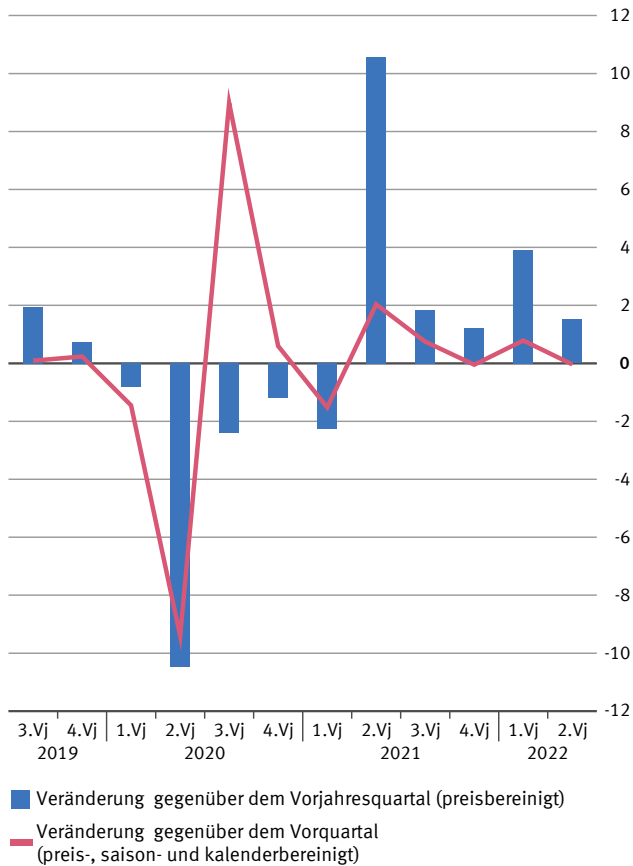
Auch für den Zensus gilt: Nach der Erhebung ist vor der Erhebung. In der Europäischen Union ist die Durchführung eines Zensus alle zehn Jahre vorgeschrieben, bis 2031 soll das Zensusmodell in Deutschland schrittweise auf ein modernes, rein registerbasiertes Verfahren umgestellt werden. Gleich drei Aufsätze in dieser WISTA-Ausgabe befassen sich mit dem künftigen Registerzensus: Der erste Beitrag beschreibt dessen Zielsetzung und Hintergründe und stellt die thematischen Module des neuen Systems und erste Umsetzungsansätze vor. Die Überlegungen zu Aufbau, Pflege und Nutzung eines Gebäude- und Wohnungsregisters sind Thema des zweiten Artikels. Der dritte Aufsatz schließlich bietet Einblicke in erste konzeptionelle Arbeiten für das Bildungsmodul im Registerzensus.

Zum Umstieg auf den Registerzensus werden wir in den kommenden Ausgaben dieser Zeitschrift weiter informieren.

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'C. Unger', written in a cursive style.

Vizepräsident des Statistischen Bundesamtes

Bruttoinlandsprodukt
in %

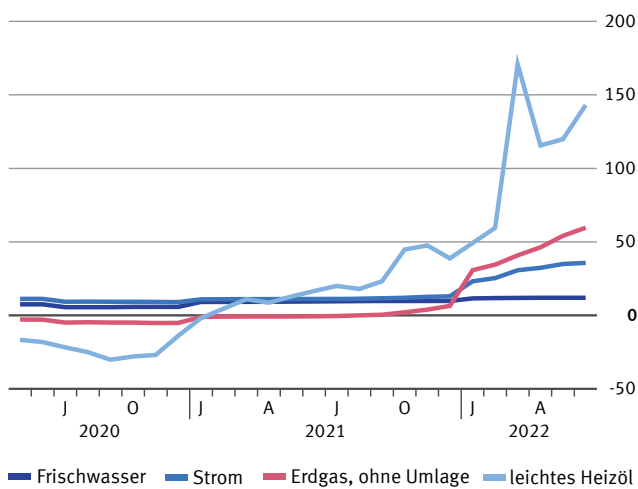


Verbraucherpreisindex
2015 = 100

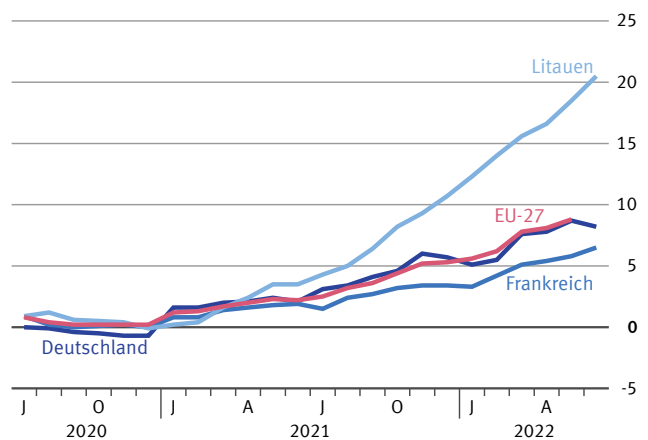
2021		2022	
Januar	106,3	Januar	111,5
Februar	107,0	Februar	112,5
März	107,5	März	115,3
April	108,2	April	116,2
Mai	108,7	Mai	117,3
Juni	109,1	Juni	117,4
Juli	110,1	Juli	118,4
August	110,1		
September	110,1		
Oktober	110,7		
November	110,5		
Dezember	111,1		

118,4 ↑ **7,5 %**
Veränderung zum Vorjahresmonat

Entwicklung der Verbraucherpreise für Energie und Wasser
Preisabstand in % gegenüber dem Jahr 2015



Harmonisierter Verbraucherpreisindex insgesamt
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %

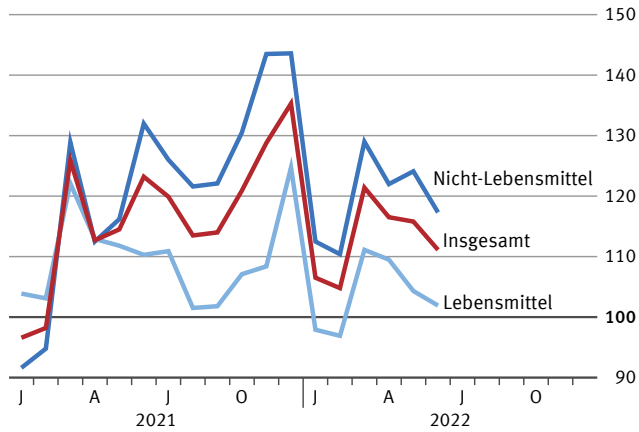


Dargestellt sind neben Deutschland und der Europäischen Union insgesamt (EU-27) die Länder mit der höchsten und der niedrigsten Veränderungsrate innerhalb der EU.

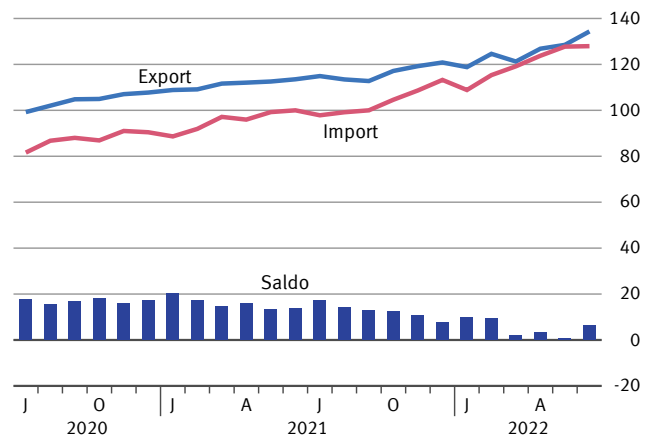
Stand: 10.08.2022

Kennzahlen und Indikatoren

Umsatz im Einzelhandel
2015 = 100

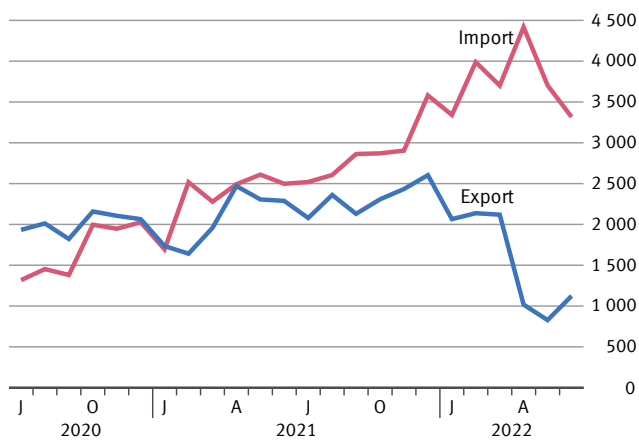


Außenhandel
in Mrd. EUR

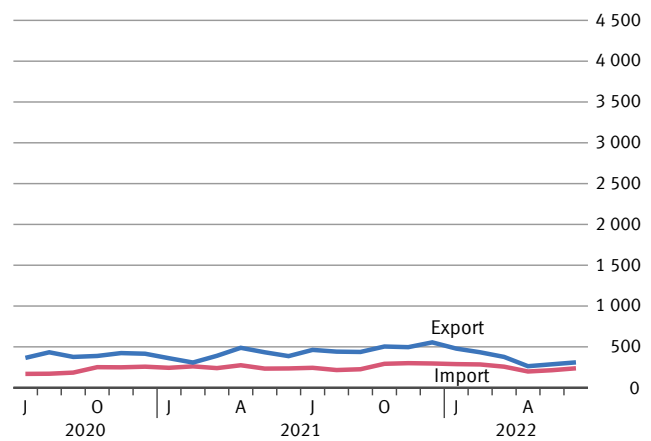


Kalender- und saisonbereinigte Werte nach dem Verfahren X13 JDemetra+. – Vorläufiges Ergebnis.

Deutscher Außenhandel mit der Russischen Föderation
in Mill. EUR



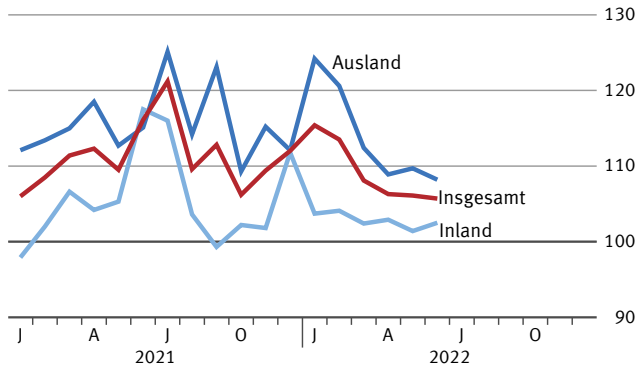
Deutscher Außenhandel mit der Ukraine
in Mill. EUR



Stand: 10.08.2022

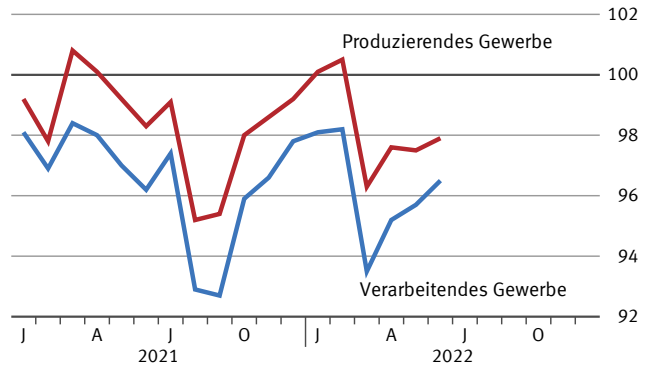
Kennzahlen und Indikatoren

Auftragseingang im Verarbeitenden Gewerbe
Volumenindex 2015 = 100



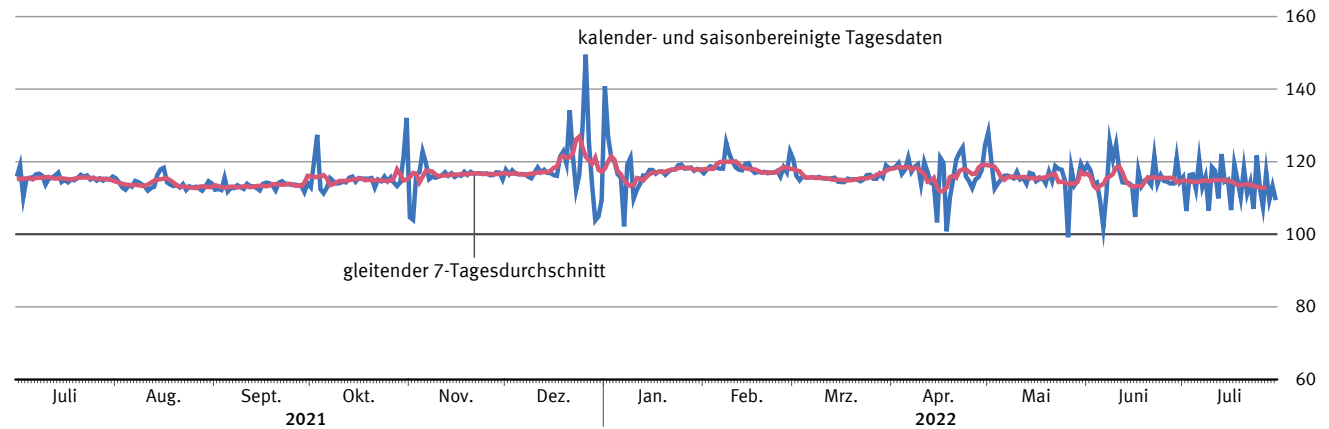
Kalender- und saisonbereinigter Wert nach dem Verfahren X13 JDemetra+, – Vorläufiges Ergebnis.

Produktion im Produzierenden und Verarbeitenden Gewerbe
Index 2015 = 100



Kalender- und saisonbereinigte Werte nach dem Verfahren X13 JDemetra+, – Vorläufiges Ergebnis.

Lkw-Maut-Fahrleistungsindex
2015 = 100



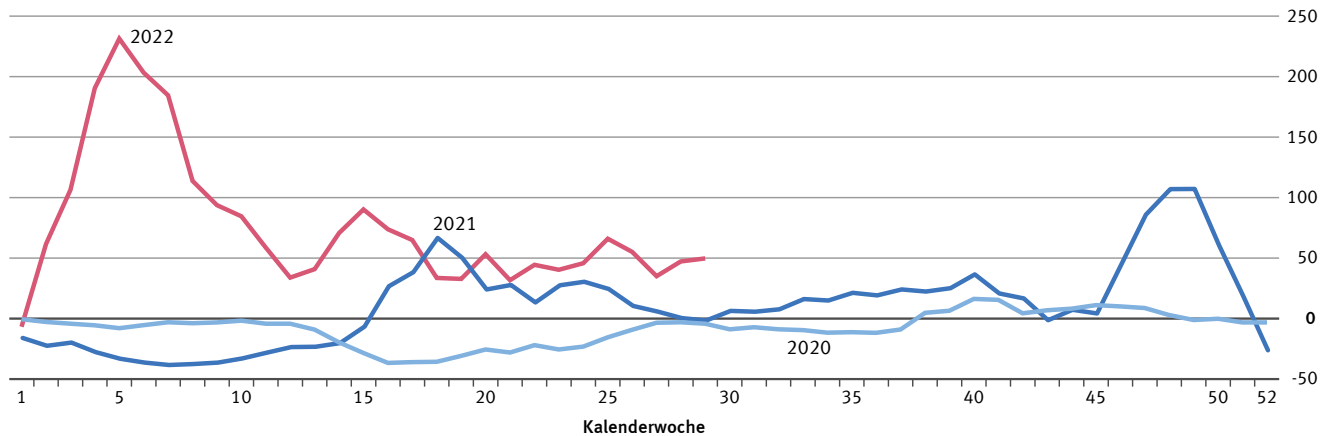
Quellen: Bundesamt für Güterverkehr, Deutsche Bundesbank, Statistisches Bundesamt

Stand: 10.08.2022

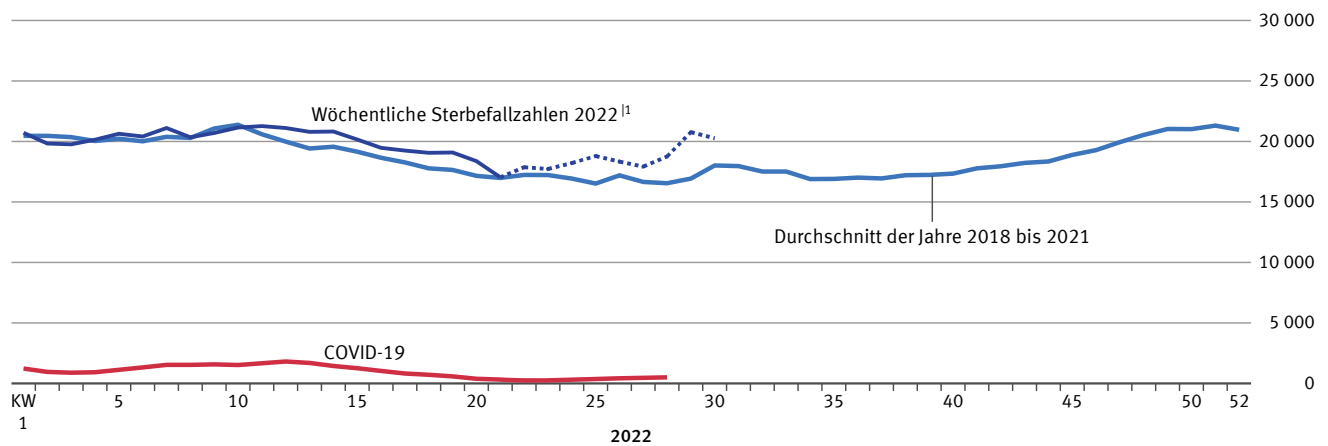
Kennzahlen und Indikatoren

Neue Kreditverträge nach Kalenderwochen

Veränderung gegenüber der entsprechenden Vorjahreswoche in %



Wöchentliche Sterbefallzahlen in Deutschland



Gestrichelte Werte enthalten Schätzanteil.

¹ Sonderauswertung der vorläufigen Sterbefallzahlen.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Sterbefallzahlen insgesamt), Robert Koch-Institut (COVID-19-Todesfälle)

Stand: 10.08.2022



Ukraine

Der Angriff Russlands auf die Ukraine und die damit verbundenen Sanktionen haben starke Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und den Energiesektor. Auf einer Sonderseite zum Thema stellt das Statistische Bundesamt relevante Daten zur Verfügung. Über die Seite gelangt man auch zu Informationen und Hilfsangeboten für Geflüchtete, die vom Bundesministerium des Innern und für Heimat zusammengestellt wurden.

➤ www.destatis.de/Im-Fokus/Ukraine



Datenportal: Dashboard Deutschland

Das vom Statistischen Bundesamt neu entwickelte Datenportal bietet hochaktuelle und hochfrequente Zahlen, Daten und Fakten zu den Themen Arbeitsmarkt, Gesundheit, Konjunktur und Wirtschaft, Bauen und Wohnen, Mobilität und Finanzmärkte. Es trägt damit zu einem faktenbasierten demokratischen Diskurs der Öffentlichkeit und zur evidenzbasierten Entscheidungsfindung durch Politik und Verwaltung bei. Im Zusammenhang mit der derzeitigen Situation auf dem Energiemarkt wird das Datenangebot wöchentlich um Tagesdurchschnittspreise für Kraftstoffe erweitert.

➤ www.dashboard-deutschland.de



EXDAT – Experimentelle Daten

In der Rubrik „EXDAT – Experimentelle Daten“ veröffentlicht das Statistische Bundesamt regelmäßig neue, innovative Projektergebnisse. Sie entstehen auf der Grundlage neuer Datenquellen und Methoden. Im Reifegrad unterscheiden sie sich von amtlichen Statistiken, insbesondere in Bezug auf Harmonisierung, Erfassungsbereich und Methodik. Doch die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass experimentelle Daten gerade in Krisenzeiten eine wertvolle und unverzichtbare Ergänzung zum amtlichen Datenangebot sind, weil sie eine schnellere Berichterstattung ermöglichen.

➤ www.destatis.de/exdat

im Fokus

Inflation – das statistische Angebot rund ums Thema

Die derzeit hohen Inflationsraten stehen im Fokus. Aktuelle Zahlen und Fakten sowie weiterführende Informationen stellt das Statistische Bundesamt auf der [Themenseite zur Inflationsrate auf Endverbraucherebene](#) zur Verfügung. Das Video „[Verbraucherpreisindex und Inflation kurz erklärt](#)“ bietet einen kurzen, kompakten Einstieg ins Thema. Und mithilfe des persönlichen [Inflationsrechners](#) kann ermittelt werden, wie sehr die persönliche von der amtlichen Teuerungsrate abweicht.



Corona-Statistiken – Auswirkungen der COVID-19-Pandemie

Die globale Ausbreitung des SARS-CoV-2-Virus und die damit verbundenen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie treffen Gesellschaft und Wirtschaft stark. Die langfristigen Folgen der Corona-Pandemie sind noch nicht überschaubar. Auf der Sonderseite „Corona-Statistiken“ werden statistische Ergebnisse präsentiert, in denen sich bereits die Auswirkungen zeigen oder in denen Auswirkungen zu erwarten sind. Dazu gehören auch neue Statistiken und Auswertungen, die das Statistische Bundesamt kurzfristig seit Beginn der Coronakrise bereitgestellt hat, um den Bedarf an Zahlen am aktuellen Rand zu decken:

➔ www.destatis.de/corona



Zensus 2022

Was ist der Zensus? Wie funktioniert er? Wer wird befragt? Und warum gibt es ihn überhaupt? Der Zensus 2022 hat mit der Gebäude- und Wohnungszählung am 9. Mai begonnen. Seit dem 16. Mai läuft auch die Befragung in den Haushalten und Gemeinschaftsunterkünften. Nicht alle werden befragt: Teilnehmende sind diejenigen, die Post vom Zensus bekommen oder persönlich kontaktiert werden. Alle Informationen zum Zensus 2022:

➔ www.zensus2022.de

KURZNACHRICHTEN

IN EIGENER SACHE

Das Statistische Bundesamt sucht Verstärkung

Zahlen sind die Basis für demokratische, faktenbasierte Entscheidungsprozesse. Das Statistische Bundesamt stellt objektive, fachlich unabhängige und qualitativ hochwertige statistische Informationen bereit. Unsere Daten bilden nicht nur das Hier und Heute ab, sondern vermitteln auch Fakten zu gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen. Dafür setzen sich jeden Tag rund 2 500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an unseren Standorten in Wiesbaden, Bonn und Berlin ein.

Das Statistische Bundesamt ist ständig auf der Suche nach motivierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern: Wir bieten interessante und vielfältige Jobmöglichkeiten von der Statistik über verschiedene Querschnittsbereiche bis hin zu spannenden IT-Projekten.

Möchten Sie mit uns gemeinsam diesen Weg gehen?

Informationen zu den verschiedenen Einstiegsmöglichkeiten beim Statistischen Bundesamt sowie aktuelle Stellenausschreibungen finden sich unter

➤ www.destatis.de/karriere

20 Jahre GENESIS-Online

Im Juli 2002 wurde GENESIS-Online, die Datenbank des Statistischen Bundesamtes, im Internet freigeschaltet. Das Datenangebot umfasste zu diesem Zeitpunkt 58 Statistiken mit insgesamt 645 000 Werten. In der Folgezeit wurde GENESIS-Online inhaltlich und funktional

zielgerichtet weiter ausgebaut und laufend aktuellen Anforderungen angepasst. Heute ist das Datenangebot auf 313 Statistiken mit insgesamt 1,3 Milliarden Werten angewachsen. Flexible Tabellenstrukturen ermöglichen einen einfachen und schnellen Zugriff auf die Daten.

Die Anzahl der Tabellenabrufe hat in diesen 20 Jahren stetig zugenommen, auf nunmehr 5,5 Millionen im Jahr 2021. Damit ist GENESIS-Online zu einem zentralen Baustein für die Verbreitung der Daten der amtlichen Statistik geworden. Der inhaltliche Ausbau der Datenbank wird auch weiter mit hoher Priorität vorangetrieben.

➤ www.genesis.destatis.de

AUS EUROPA

Jugend in Zahlen

Die Europäische Union hat das Jahr 2022 zum Europäischen Jahr der Jugend ausgerufen. Im Fokus stehen die Anliegen und Perspektiven junger Menschen. In der Corona-Pandemie hat sich diese Generation besonders solidarisch gezeigt und in vielen Lebensbereichen eingeschränkt. Auf einer neuen Sonderseite beleuchtet das Statistische Bundesamt ihre Lebenswelt und ihren Alltag mithilfe verschiedener Daten und Statistiken.

➤ www.destatis.de

AUS DEM INLAND

Neue Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen

Zum Stichtag 31. Januar 2022 wurde erstmals die Zahl der untergebrachten wohnungslosen Menschen in Deutschland erfasst. Die mit dem Wohnungslosenberichterstattungsgesetz vom 4. März 2020 beschlossene Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung sowie einer Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen soll eine fundierte Datenbasis über Wohnungslosigkeit in Deutschland schaffen; in einer der nächsten Ausgaben dieser Zeitschrift wird ein Beitrag über Methodik und Aufbau dieser neuen Statistik informieren.

➤ www.destatis.de

Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen: Dashboard mit Ergebnissen für die deutschen Länder

Die 17 Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals – SDG) der Vereinten Nationen lassen sich auch auf recht tiefer regionaler Ebene verfolgen. Zu diesem Zweck haben die Statistischen Ämter der Länder das Dashboard „Ziele für eine nachhaltige Entwicklung“ veröffentlicht, das zu jedem Nachhaltigkeitsziel eine Auswahl an Indikatoren für die deutschen Bundesländer visualisiert.

Die Indikatoren, wie der Verdienstabstand zwischen Männern und Frauen oder die privaten und öffentlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung, sind in der Regel als Diagramme dargestellt. Für einige Indikatoren steht für den Vergleich der Länder zusätzlich eine Kartenansicht zur Verfügung.

Das Dashboard ist im gemeinsamen Statistikportal der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder veröffentlicht, das mehr als 70 Indikatoren als Download-tabelle sowie weitere Veröffentlichungen zum Thema Nachhaltigkeit bereitstellt.

➤ www.statistikportal.de

Neu: Flächenindikatoren im Regionalatlas

Der Regionalatlas Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder bietet ein erweitertes Kartenangebot zu Flächenindikatoren. Das Angebot umfasst thematische Karten bis auf Gemeindeebene zu den jeweiligen Flächenanteilen der Landwirtschaft, des Waldes, der Siedlung, des Verkehrs, der Siedlungs- und Verkehrsfläche sowie der Sport-, Freizeit- und Erholungsfläche. Nähere Informationen zum Kartenangebot enthält die Themenseite zur Flächennutzung, der Regionalatlas ist über das gemeinsame Statistikportal der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder erreichbar:

➤ regionalatlas.statistikportal.de

Tourismusatlas: Geodatenangebot um das Jahr 2021 aktualisiert

Einreisebeschränkungen und Übernachtungsverbote während der Coronakrise haben seit dem Jahr 2020 erhebliche Auswirkungen auf die Tourismusbranche in Deutschland. Die Aktualisierung des Tourismusatlas der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder mit den Daten von 2021 macht es möglich, die Auswirkungen im zweiten Pandemiejahr auf die Tourismusbranche kleinräumig zu analysieren. Auch die Folgen der Flutkatastrophe Mitte Juli 2021 im Ahrtal und der damit verbundene Verlust an Hotelleriebetrieben lassen sich in den Rasterkarten des Tourismusatlas deutlich nachvollziehen.

➤ gis-hsl.hessen.de

VERANSTALTUNGEN

NTTS 2023: Call for abstracts

Die internationale wissenschaftliche Konferenzreihe New Techniques and Technologies for Statistics (NTTS) findet alle zwei Jahre statt und wird von Eurostat, dem Statistischen Amt der Europäischen Union, organisiert. Die NTTS beschäftigt sich mit neuen Techniken und Methoden für die amtliche Statistik und den Auswir-

kungen neuer Technologien auf statistische Erhebungs-, Produktions- und Verbreitungssysteme.

Im März 2023 wird die 12. NTTS als hybride Konferenz durchgeführt. Sie soll sowohl die Präsentation von Ergebnissen aus derzeit laufenden Forschungs- und Innovationsprojekten in der amtlichen Statistik ermöglichen als auch die Vorbereitung neuer innovativer Projekte anregen und erleichtern. Die NTTS 2023 soll den Meinungsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen Forschenden fördern mit dem Ziel, die Qualität und den Nutzen der amtlichen Statistik zu verbessern. Die Konferenz bringt Wissenschaft, Statistik und Datennutzende zusammen um zu diskutieren, sich zu vernetzen und Ideen auszutauschen.

Der Call for abstracts ist noch bis zum 16. Oktober 2022 geöffnet:

➤ ec.europa.eu

NEUERSCHEINUNGEN

Bildung in Deutschland 2022

Neue Daten und Analysen zum gesamten deutschen Bildungssystem, von der Kita bis zur Weiterbildung, enthält der neunte nationale Bildungsbericht. Schwerpunktthema der Ausgabe 2022 ist das Bildungspersonal.

Auf Grundlage von Daten zu Bildungsinstitutionen, Bildungsteilnehmenden und weiteren Kontextinformationen liefert der Band eine Standortbestimmung zu Bildungsvoraussetzungen, Bildungswegen und Bildungsergebnissen von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen. Dieser Gesamtblick auf alle Bildungsbereiche, von der Frühen Bildung bis zur Weiterbildung, ist durch seine kontinuierliche, datengestützte Beobachtung und Analyse ein wertvolles Informationstool für Bildungspolitik, Bildungsverwaltung und -praxis sowie für Wissenschaft und Öffentlichkeit.

➤ www.wbv.de

Stein auf Stein: Fundamente einer besseren Wohnungspolitik

Der barrierefreie Zugang zu Wohnraum ist in vielen OECD-Ländern zunehmend schwierig geworden. Das ist zum großen Teil auf die steigenden Wohnkosten zurückzuführen, die das Missverhältnis von Wohnungsangebot und Nachfrage widerspiegeln, insbesondere in arbeitsplatzreichen städtischen Gebieten. Gerade in den Städten wird das Angebot aber auch durch Vorschriften, unter anderem zur Flächennutzung und Bebauung, eingeschränkt.

Der OECD-Bericht „Brick by Brick: Building Better Housing Policies“ ist jetzt auf Deutsch erschienen: „Stein auf Stein: Fundamente einer besseren Wohnungspolitik“ führt Fakten, internationale Erfahrungen und politische Erkenntnisse für die Gestaltung von Wohnungspolitik zusammen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf drei großen Aspekten: Inklusion, Effizienz und Nachhaltigkeit. Er zeigt evidenzbasierte Optionen für konzertierte politische Maßnahmen zur Bewältigung wohnungsbaupolitischer Herausforderungen auf.

➤ www.oecd-ilibrary.org

DER REGISTERZENSUS: ZIELE, ANFORDERUNGEN UND UMSETZUNGSANSÄTZE

René Söllner, Thomas Körner

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

ZUSAMMENFASSUNG

Die Anforderungen an den Bevölkerungs- und Wohnungszensus sowie die Bevölkerungsstatistik unterliegen derzeit einem starken Wandel. Nutzerinnen und Nutzer benötigen die Ergebnisse zunehmend häufiger, aktueller sowie in tiefer geografischer Gliederung. Diese Anforderungen können das aktuelle Zensusmodell und die darauf aufbauende Bevölkerungsfortschreibung absehbar nicht mehr erfüllen. Bis 2031 soll daher schrittweise auf ein modernes, rein registerbasiertes Verfahren, den Registerzensus, umgestellt werden. Der vorliegende Beitrag beschreibt dessen Zielsetzung und Hintergründe, stellt die thematischen Module des neuen Systems und die Anforderungen an ein künftiges Zensusmodell vor. Zudem skizziert er ausgewählte methodische Aspekte und stellt den aktuellen Umsetzungsstand des künftigen Registerzensus dar.

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

ABSTRACT

The demands on the census of population and housing as well as on population statistics are changing considerably. Users now require more frequent and more timely results as well as results that provide a detailed geographical breakdown. In the foreseeable future, the current census model and the intercensal population updates based on it will not be able to meet these requirements. Therefore, the plan is to switch step-by-step to a modern, purely register-based method, the register census, until 2031. This article describes the aims and backgrounds, presents the thematic modules of the new system and the demands to be met by the future census model. It also outlines selected methodological aspects and explains the current implementation status of the future register census.



Dr. René Söllner

ist Volkswirt und seit 2018 für das Projekt Registerzensus tätig. Seit 2021 leitet er die gleichnamige Projektgruppe des Statistischen Bundesamtes, die sich mit einem Umstieg auf ein rein registerbasiertes Verfahren im Zensus befasst.



Thomas Körner

ist Soziologe und seit 2017 im Projekt Registerzensus des Statistischen Bundesamtes tätig. Aktuell verantwortet er dort die Bereiche Gebäude und Wohnungen, Haushalte und Familien sowie die Weiterentwicklung des Anschriftenregisters.

1

Einleitung

Der Registerzensus ist eines der zentralen Zukunftsprojekte der amtlichen Statistik und im Zuge der Registermodernisierung wichtiger Impulsgeber für eine digitale, moderne Verwaltung in Deutschland. Mit dem Registerzensus wird die Datengewinnung des Zensus auf registerbasierte Verfahren umgestellt, ohne dass ergänzende Befragungen erforderlich sind. So werden die Bürgerinnen und Bürger von der Befragungsteilnahme entlastet und die Aufwände in den Verwaltungen deutlich reduziert. Zudem schafft der Registerzensus die Voraussetzungen dafür, die künftigen Anforderungen der Europäischen Union (EU) zu Daten der Themenbereiche Bevölkerung, Arbeitsmarkt, Bildung, Gebäude und Wohnungen sowie Haushalte und Familien erfüllen zu können.

Ein Zensus ist unerlässliche Datengrundlage für zahlreiche Entscheidungen in Politik und Verwaltung. Beispiele sind der Länderfinanzausgleich oder die Wahlkreiseinteilung bei Bundestagswahlen. Wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil aus dem Jahr 2018 deutlich gemacht hat (BVerfGE 150, 1 - 163), ist angesichts der Bedeutung dieser Aufgaben sicherzustellen, dass realitätsgerechte Einwohnerzahlen geliefert werden und die angewendeten Verfahren dem Stand der statistischen Wissenschaft entsprechen. Damit Politik und Verwaltung in die Zukunft planen können, sind verlässliche Zensusergebnisse zum Gebäude- und Wohnungsbestand, zur Wohnsituation, zum Zusammenleben in Haushalten und Familien sowie zu sozio-demografischen Merkmalen wie der Arbeitsmarktbeteiligung und den Bildungsabschlüssen von elementarer Bedeutung.

Dieser Beitrag gibt einen Überblick über die Hintergründe und Ziele des Registerzensus (Kapitel 2) sowie die Überlegungen zur Umsetzung in den einzelnen thematischen Modulen (Kapitel 3). Das abschließende Kapitel 4 informiert über den aktuellen Stand der Arbeiten zum Registerzensus.

2

Zielsetzung und Hintergründe

2.1 Von der Volkszählung über den Zensus 2022 zum Registerzensus

Die letzte traditionelle Volkszählung fand in Deutschland im Jahr 1987 statt. Der Zensus 2011 sowie der Zensus 2022 wurden bereits in einem registergestützten Verfahren mit zusätzlichen Befragungen durchgeführt. Die Grundlage bilden Registerdaten, die mit Angaben aus primärstatistischen Erhebungen ergänzt werden. Diese dienen zum einem der Korrektur von Fehlern in den Registerdaten in der Statistik und werden zum anderen auch zur Datengewinnung in Themengebieten genutzt, in denen die erforderlichen Register und Registerverknüpfungen bislang nicht zur Verfügung stehen (Dittrich, 2019).

Nach dem bislang angewendeten registergestützten Zensusmodell werden die Daten seit dem Jahr 2011 alle zehn Jahre gewonnen und aufbereitet. Die Aufbereitung findet ausschließlich in den statistischen Ämtern statt. Eine Information der registerführenden Stellen in der Verwaltung über festgestellte Anhaltspunkte für Fehler ist vor dem Hintergrund des Rückspielverbots rechtlich nicht zulässig. Die Ermittlung der demografischen Merkmale zum Themenbereich Bevölkerung erfolgt auf Grundlage der Daten aus den Melderegistern. Eine Haushaltebefragung bei einer Stichprobe von 12 % der Bevölkerung (Zensus 2022) dient dazu, in der statistischen Aufbereitung Karteileichen (unterlassene Abmeldungen) und Fehlbestände (unterlassene Anmeldungen) zu identifizieren und zu bereinigen. Die Haushaltebefragung wird darüber hinaus dazu genutzt, um die Daten der Themenbereiche Arbeitsmarktbeteiligung und Bildung (sowie einzelner weiterer Merkmale, die in Registern nicht zur Verfügung stehen) zu gewinnen. Die Daten zum Themenbereich Gebäude und Wohnungen liefert die Gebäude- und Wohnungszählung, eine Vollerhebung bei allen rund 23 Millionen Gebäude- und Wohnungseigentümerinnen und -eigentümern. Um die Ergebnisse zu den Themenbereichen Haushalte, Familien und deren Wohnsituation zu ermitteln, erfolgt eine statistische Haushaltegenerierung. In diese fließen zum einen die Informationen zu den Beziehungen zwischen den an

einer Anschrift gemeldeten Personen aus den Melde-registern (unter anderem beigeschriebene Personen) ein. Zum anderen werden die Ergebnisse der Haushaltsstichprobe sowie der Gebäude- und Wohnungszählung (einschließlich der Namen von bis zu zwei Bewohnerinnen und Bewohnern jeder Wohnung) berücksichtigt.

2.2 Neue Anforderungen der Europäischen Union

Die Anforderungen an den Zensus und die Bevölkerungsstatistik unterliegen derzeit einem starken Wandel. Die Ergebnisse werden von den Nutzerinnen und Nutzern häufiger, aktueller und geokodiert gefordert. Deshalb hat Eurostat, das Statistische Amt der Europäischen Union, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten eine Strategie zur Weiterentwicklung der Bevölkerungs- und Wohnungszensus nach der Zensusrunde 2021 vorgelegt (Eurostat, 2018). Zudem haben sich die Merkmalsanforderungen an Zensus und Bevölkerungsstatistiken in einigen Bereichen gewandelt. So haben die Leiterinnen und Leiter der Nationalen Statistischen Ämter im Budapest Memorandum zur Migrationsstatistik vereinbart, zensustypische Ergebnisse hinsichtlich der demografischen, sozialen und ökonomischen Merkmale der Bevölkerung künftig zunehmend jährlich bereitzustellen. Weiter vereinbarten sie, in diesen Bereichen auch ein Angebot geokodierter Ergebnisse zu schaffen (ESSC, 2017). In den letzten Jahren sind im Kontext der COVID-19-Pandemie, des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union und des Europäischen Grünen Deals weitere Datenbedarfe insbesondere hinsichtlich von Fragen der Migration und der Energieeffizienz des Gebäudebestands deutlich geworden. Das hat die Evaluation der geltenden gesetzlichen Regelungen gezeigt. Darüber hinaus werden erhebliche Verbesserungsbedarfe hinsichtlich der Vollständigkeit, Kohärenz und Vergleichbarkeit der Statistiken identifiziert, was auch zur Aufnahme einiger neuer Themenfelder führt. Schließlich kommt die Evaluation zu dem Ergebnis, dass eine flexiblere Anpassung an künftige Datenbedarfe erforderlich ist.

Vor diesem Hintergrund erarbeitet die Europäische Kommission unter dem Arbeitstitel European Statistics on Population (ESOP) aktuell an einer neuen Rahmenverordnung für Bevölkerungs- und Wohnungsstatistiken. Die Rahmenverordnung soll die derzeit bestehenden Verordnungen zum Zensus sowie zu den Bevölkerungs-

statistiken zusammenführen und harmonisieren.¹¹ Kernforderung der neuen Verordnung ist die mit dem Berichtsjahr 2025 umzusetzende verpflichtende jährliche Lieferung von Bevölkerungszahlen auf Ebene geografischer Gitterzellen, wie sie bislang im Rahmen des zehnjährlichen Zensus ermittelt werden. Vorgesehen ist zudem, die Periodizität sowie die Lieferfristen deutlich zu verkürzen. Perspektivisch wird eine jährliche Durchführung des Zensus in allen thematischen Modulen angestrebt, ergänzt um monatliche Ergebnisübermittlungen im Bereich der Bevölkerungsstatistiken. Um Verbesserungen bei der Harmonisierung der Daten zu erreichen wird vorgeschlagen, in den Mitgliedstaaten Bevölkerungsstatistikregister zu schaffen. Der freiwillige und datenschutzkonforme Austausch von Einzel- und niedrig aggregierten Daten zwischen Mitgliedstaaten soll diese ergänzen und Doppelzählungen vermeiden.

Die Europäische Kommission bereitet derzeit den Entwurf der geplanten Rahmenverordnung vor, die Verabschiedung ist bis Ende 2023 vorgesehen. Die absehbaren neuen Vorgaben der EU können – auch wenn sie möglicherweise nicht in vollem Umfang verbindlich werden – mit dem bisherigen System aus registergestütztem Zensus und Bevölkerungsfortschreibung nicht erfüllt werden. Sie setzen voraus, dass bis zum Jahr 2024 ein neues System zur Erfüllung des Datenbedarfs einsatzbereit ist.

Entscheidende Bedeutung hat für die Kommission nicht zuletzt die verbindliche Durchsetzung einer harmonisierten Bevölkerungsdefinition. Zurzeit kann bei der Durchführung des Zensus in den Mitgliedstaaten nicht ausgeschlossen werden, dass einzelne Personen in mehreren Mitgliedstaaten als Einwohnerin beziehungsweise Einwohner erfasst werden und andere an keinem ihrer Aufenthaltsorte. Daher wird angestrebt, die über die Vereinten Nationen vereinbarten Standards der Definition der Bevölkerung nach dem üblichen Aufenthaltsort verbindlich und ohne Ausnahmen umzusetzen. Demnach umfasst die Bevölkerung eines Mitgliedstaats alle Personen, deren üblicher Aufenthaltsort in diesem Mitgliedstaat liegt. Grundlage für die Bestimmung des üblichen Aufenthaltsorts ist ein Zeitkriterium für die Dauer des Aufenthalts von zwölf Monaten (für Details siehe Carow und andere, 2019; UNECE, 2015; Lanzieri, 2019).

11 Dies sind die Verordnung zum Zensus 2021 (Nr. 763/2008), die Demografieverordnung (Nr. 1260/2013) sowie Artikel 3 der Verordnung Nr. 862/2007 (Wanderungs- und Migrationsstatistik).

2.3 Weitere Anforderungen

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 Kostenangaben der UNECE (2014) kann angenommen werden, dass kombinierte Modelle (wie die registergestützten Zensus 2011 und 2021) um rund die Hälfte günstiger sind als Vollerhebungen. Ausschließlich registerbasierte Zensus erzielen 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).

Entlastung der Bürgerinnen und Bürger

Das registergestützte Zensusmodell, das im Zensus 2022 Anwendung fand, ist mit erheblichen Belastungen für die Bevölkerung verbunden: Die auskunftspflichtige Befragung von mehr als 11 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern und rund 23 Millionen Gebäude- und Wohnungseigentümerinnen und -eigentümern stellt einen zeitlichen und bürokratischen Aufwand für die Betroffenen dar, der beim Umstieg auf ein rein registerbasiertes Verfahren ganz entfallen könnte. Angesichts der vielfach bereits vorliegenden Verwaltungsdaten wird immer wieder kritisch hinterfragt (zum Beispiel Nationaler Normenkontrollrat, 2016; Nationaler Normenkontrollrat, 2019), ob die Durchführung von Befragungen eigens für Zwecke des Zensus noch zu rechtfertigen ist.

Realitätsgerechte Einwohnerzahlen

Mit seinem Urteil vom 19. September 2018 hat das Bundesverfassungsgericht den Rahmen dafür abgesteckt, wie ein Zensus aus verfassungsrechtlicher Sicht langfristig weiterzuentwickeln ist (BVerfGE 150, 1 - 163; Leischner/Bierschenk, 2019). Grundlegend hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass der Gesetzgeber die realitätsgerechte Ermittlung der Einwohnerzahlen sicherstellen muss. Er hat deshalb insbesondere die für

deren Ermittlung erforderlichen Grundlagen zu schaffen. Als wichtige Grundsätze hat das Bundesverfassungsgericht die Nutzung aller ausschöpfbaren Erkenntnisquellen sowie eine grundrechtsschonende Datenerhebung auf dem Stand der statistischen Wissenschaft formuliert, wobei das Verfahren geeignet sein muss, 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 (Leischner/Bierschenk, 2019, hier: Seite 13).

Bereitstellung kleinräumiger Daten

Immer mehr Fragestellungen und Entscheidungsbedarfe setzen – kommunal, regional, national und auf europäischer Ebene – die Bereitstellung von Bevölkerungszahlen, Wohnungs- und Gebäudeangaben oder Haushaltsmerkmalen auf kleinräumigen Gliederungsebenen (zum Beispiel Blockseiten) oder auf Ebene geografischer Gitterzellen voraus.

Erhöhte Aktualität und Kohärenz

Für politische Entscheidungen und Verwaltungsaufgaben werden die auf Basis des Zensus ermittelten Ergebnisse häufiger und aktueller benötigt als bisher. Das im Zensus 2022 zum Einsatz kommende registergestützte Verfahren ist wegen des hohen Aufwands praktisch nur in größeren zeitlichen Abständen durchführbar. Die sehr aufwendigen Arbeiten zur Bereitstellung der Ergebnisse gehen zu Lasten der Aktualität.

Die in der Haushaltsstichprobe des Zensus ermittelten Korrekturen der Melderegister dürfen wegen des Rückspielverbots nicht an die Melderegister zurückgespielt werden. Daher kommt es zu Abweichungen zwischen den Auszählungen der Melderegister und den Ergebnissen des Zensus und der laufenden Bevölkerungsfortschreibung zur Einwohnerzahl. Diese Abweichungen werden umso größer, je länger der letzte Zensus zurückliegt. Daraus resultiert ein erhebliches Konfliktpotenzial, wie nicht zuletzt die zahlreichen gerichtlichen Auseinandersetzungen in Zusammenhang mit der Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen nach dem Zensus 2011

gezeigt haben. Darüber hinaus führt das aktuelle Verfahren dazu, dass die Bevölkerungszahl in jeder zehnjährlichen Zensusrunde neu ermittelt wird, was zu Brüchen der Zeitreihe der Einwohnerzahlen führt.

Registermodernisierung und Digitalisierung der Verwaltung

Der Registerzensus ist eines der zentralen Zukunftsprojekte der amtlichen Statistik und wichtiger Baustein für eine moderne, digitale Verwaltung in Deutschland. Der Umstieg auf den Registerzensus bedeutet, dass benötigte Daten künftig vollständig digitalisiert aus Registern und anderen vorhandenen Quellen bezogen werden. Damit entspricht die Zielsetzung des Registerzensus dem Once-Only-Prinzip der Registermodernisierung in Deutschland. Das Once-Only-Prinzip besagt, dass Informationen, die Bürgerinnen und Bürger bereits der Verwaltung geliefert haben, nicht erneut erfragt werden.

Die Umsetzung des Registerzensus setzt wichtige Impulse für die Weiterentwicklung der Registerlandschaft in Deutschland. In einigen Bereichen sind neue Datengrundlagen zu schaffen, mit denen es möglich wird, vorhandene Datenlücken in Statistik und Verwaltung zu schließen. Dies betrifft insbesondere die Schaffung eines Gebäude- und Wohnungsregisters (Krause und andere, 2022). Darüber hinaus sind die neuen Entwicklungen im Zuge der Registermodernisierung und die sich dadurch bietenden Synergien zum frühest möglichen Zeitpunkt nutzbar. Dies gilt beispielsweise für die Nutzung der mit dem Identifikationsnummerngesetz geschaffenen registerübergreifenden Identifikation, die künftig eine zuverlässige und datenschutzkonforme Zusammenführung der Datensätze aus verschiedenen Registern ermöglichen wird.

3

Umsetzung und aktueller Arbeitsstand

3.1 Thematische Module

Der Registerzensus gliedert sich gemäß den bereitzustellenden Merkmalen in fünf thematische Module, die schrittweise umgesetzt werden. Der Fokus liegt in einem ersten Schritt insbesondere auf der Bereitstellung geokodierter Bevölkerungszahlen im Bevölkerungsmodul, was ein groß angelegter Methodentest untersucht. Die Arbeiten an den anderen Modulen sind währenddessen ebenfalls bereits angelaufen und müssen für einen termingerechten Umstieg zügig fortgeführt werden. Die fünf thematischen Module werden ergänzt durch das Anschriftenregister, das unter anderem zur Geokodierung eingesetzt wird. Es nimmt damit eine Querschnittsfunktion im Registerzensus wahr. ➔ **Übersicht 1**

Übersicht 1

Thematische Module und wichtige Datengrundlagen des Registerzensus

Thematische Module	Datengrundlagen
1 Bevölkerung	Regelmäßige Datenübermittlung aus kommunalen Melderegistern
2 Arbeitsmarkt	Diverse Datenquellen, unter anderem Bundesagentur für Arbeit und Finanzverwaltung
3 Bildung	Bildungsregister der Statistik, ergänzt um weitere Datenquellen
4 Gebäude und Wohnungen	Gebäude- und Wohnungsregister
5 Haushalte und Familien	Melderegister sowie Gebäude- und Wohnungsregister
Anschriftenregister	Daten der Vermessungsverwaltung und Daten der amtlichen Statistik

Modul Bevölkerung

Als Datengrundlage zur Ermittlung der monatlichen und jährlichen Angaben zum Bevölkerungsstand dienen in erster Linie personenbezogene Datenlieferungen der kommunalen Melderegister. Sie werden zum Aufbau einer bevölkerungsstatistischen Datenbasis verwendet und durch anlassbezogene Datenübermittlungen (zum Beispiel bei Umzügen) laufend aktualisiert.

Zur Erfassung potenzieller Über- und Untererfassungen in den Melderegistern erfolgt im Zuge der Qualitäts-

sicherung ein Abgleich mit Angaben aus sogenannten Vergleichsregistern (siehe Abschnitt 3.2).

Modul Arbeitsmarkt

Erhebungseinheiten des Arbeitsmarktmmoduls sind ebenfalls Personen. Grundlegend für den Bereich Arbeitsmarkt ist das Merkmal „Derzeitiger Erwerbsstatus“. Dieses orientiert sich an den Konzepten der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und unterteilt die Gesamtbevölkerung in die drei überschneidungsfreien Gruppen der Erwerbstätigen, Erwerbslosen und Nichterwerbspersonen. Für die Erwerbstätigen sind weitere Angaben zur Haupterwerbstätigkeit bereitzustellen, insbesondere die Stellung im Beruf, der Wirtschaftszweig und der Arbeitsort.

Als Datengrundlage der Merkmale zur Arbeitsmarktbeziehung ist die Verknüpfung zahlreicher Statistik- und Verwaltungsregister vorgesehen. Um die erforderlichen Personengruppen erfassen und die notwendigen Erhebungsmerkmale ableiten zu können, müssen insbesondere Daten der Bundesagentur für Arbeit, der öffentlichen Arbeitgeber, der Finanzverwaltung und der Sozialversicherungsträger miteinander verknüpft werden. Darüber hinaus ist eine Schnittstelle zwischen Bildungsmodul und Arbeitsmarktmmodul erforderlich, um Studierende sowie Schüler und Schülerinnen als Nichterwerbspersonen ausweisen zu können.

Modul Bildung

Im Bildungsmodul des Registerzensus sollen künftig die Merkmale Bildungsstand und Bildungsbeteiligung der in Deutschland wohnhaften Bevölkerung ermittelt werden (Grimm und andere, 2022). Grundlage für die Ermittlung des Bildungsstands wird eine Kombination aus unterschiedlichen Datenquellen sein. Hierzu gehören insbesondere die Einzelangaben aus der Schulstatistik, der Hochschulstatistik und der Berufsbildungsstatistik. Zusätzlich ist es erforderlich, ergänzende Daten aus bestehenden Registern und Befragungen zu nutzen (zum Beispiel aus dem Zensus 2022, dem Mikrozensus sowie gegebenenfalls den Datenbeständen der Bundesagentur für Arbeit). Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder bereiten derzeit die Umsetzung eines Bildungsverlaufsregisters vor. Nach dessen Einführung kann ein Großteil der benötigten Angaben im Bildungsmodul aus diesem Register gewonnen werden.

Modul Gebäude und Wohnungen

In diesem Modul werden künftig die erforderlichen Gebäude- und Wohnungsmerkmale (zum Beispiel die Art des Gebäudes, dessen Baujahr, die Anzahl der Wohnungen, die Heizungsart, die Anzahl der Räume oder auch die Wohnfläche) eines Registerzensus ermittelt. Erhebungseinheiten sind Gebäude mit Wohnraum und alle darin befindlichen Wohnungen sowie sogenannte bewohnte Unterkünfte (das sind zum Beispiel bewohnte Jagdhütten, Gartenlauben oder Wohncontainer). Derzeit gibt es noch keine einheitliche und flächendeckende Datenbasis, um alle benötigten Informationen zu Gebäuden und Wohnungen registerbasiert zu ermitteln.

Um diese Lücke zu schließen, ist die Einführung eines Gebäude- und Wohnungsregisters (GWR) als Verwaltungsregister geplant. Neben einer Nutzung als Datengrundlage für den Registerzensus wird das GWR auch für eine große Zahl von Verwaltungszwecken in Bund, Ländern und Kommunen benötigt (zum Beispiel als Planungsinstrument für die öffentliche Bauverwaltung, zum Monitoring der Klimaschutzziele, für den Katastrophenschutz). Unter anderem aus diesen Gründen soll das GWR als Verwaltungsregister aufgebaut werden.² Als Verwaltungsregister steht es für die verschiedenen Nutzungszwecke in der Verwaltung zur Verfügung und kann zugleich für die Ergebnisbereitstellung zu statistischen Zwecken genutzt werden. Würde des Register dagegen als Statistikregister konzipiert, wäre eine Nutzung für Verwaltungszwecke wegen des Rückspielverbots ausgeschlossen.

Modul Haushalte und Familien

Das Modul Haushalte und Familien liefert die benötigten Angaben zum Beispiel zur Haushaltsgröße, zur Größe der Kernfamilie, zum Haushalts- und Familientyp, zur Wohnsituation oder der verfügbaren Wohnfläche. Um die Zuordnung von Personen zu den Wohnungen und damit die Bildung von Haushalten zu ermöglichen, ist es erforderlich, den Personen in den Melderegistern Gebäude- und Wohnungsnummern zuzuordnen. Informationen zu Haushalten liegen in vorhandenen Registern und Datenbeständen nicht vor, daher ist eine Einführung der Gebäude- und Wohnungsnummern in die Melderegister die einzige Möglichkeit, die erforderlichen

² Zu den Überlegungen zum Aufbau des GWR siehe Krause und andere (2022).

Daten zu gewinnen. Jede Person erhält dabei die Nummer des Gebäudes und der Wohnung, in der sie wohnt. Diese Nummer ist im GWR hinterlegt.

Zusätzlich muss eine Datenbasis aufgebaut werden, in der Informationen zu Gemeinschaftsunterkünften und Wohnheimen gespeichert sind (Einrichtungsregister). Dies ist unter anderem notwendig, um Personen identifizieren zu können, die in keinem Privathaushalt leben. Das Einrichtungsregister wird Informationen zu Wohnheimen und Gemeinschaftsunterkünften wie Justizvollzugsanstalten, Pflegeheimen oder Klöstern bereitstellen. Es wird unter anderem Daten zur Art der Einrichtung, zu den Anschriften und zu den Trägern enthalten. Informationen zu Personen, die in diesen Einrichtungen leben, werden nicht erhoben. Neben dem Registerzensus soll die Nutzung des Einrichtungsregisters bei Bedarf auch für andere Bundes- und Landesstatistiken möglich sein.

Anschriftenregister

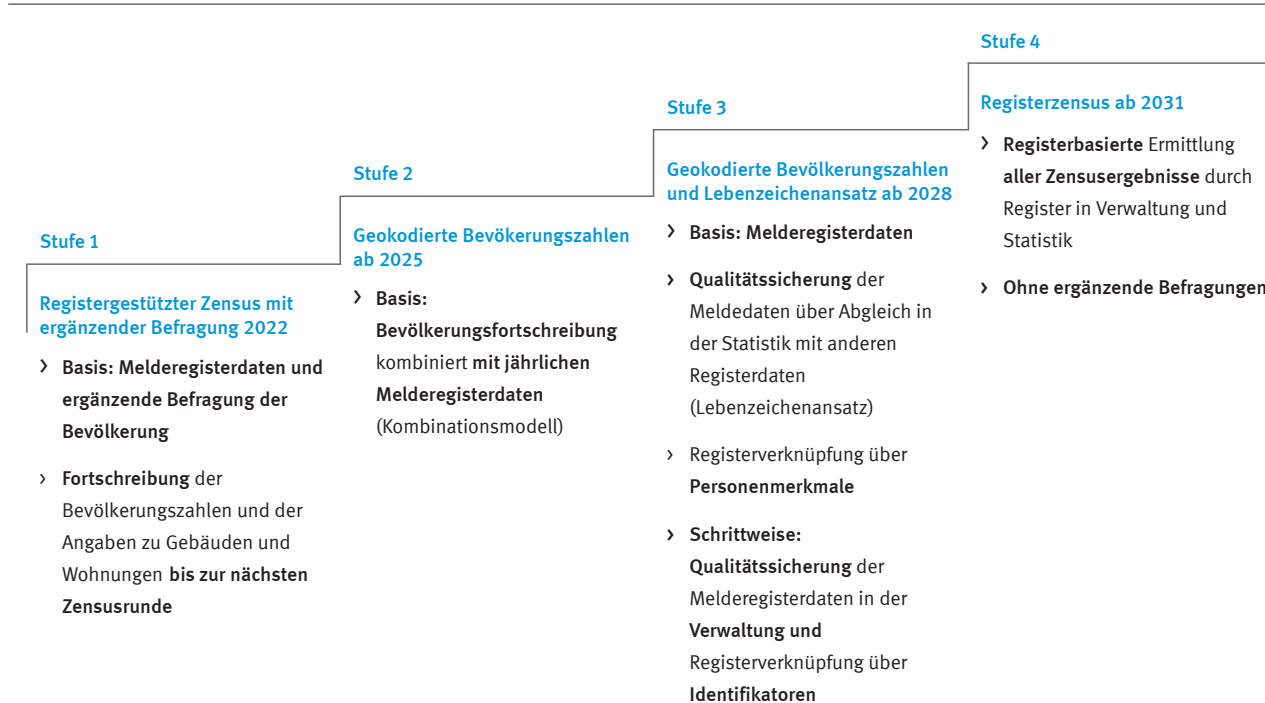
Die Ergebnisse des Registerzensus sind künftig geokodiert auf Ebene geografischer Gitterzellen bereitzu-

stellen. Hierzu wird das Anschriftenregister nach § 13 Absatz 2 Bundesstatistikgesetz weiterentwickelt. Mit dem Anschriftenregister wird erstmals eine zentrale, kontinuierlich gepflegte Sammlung aller Anschriften in Deutschland für die amtliche Statistik aufgebaut. Neben den Angaben zu den Anschriften und deren geografischen Koordinaten enthält das Anschriftenregister weitere Information, etwa ob Wohnraum an einer Anschrift vorhanden ist oder sie zu verschiedenen Gebietsgliederungssystemen gehört. Das Anschriftenregister wird neben der Geokodierung auch für die modulübergreifende Aufbereitung der Anschriftendaten im Registerzensus sowie für andere Bundes- und Landesstatistiken zur Verfügung stehen.

Die Einführung des Registerzensus erfolgt schrittweise bis zur vollständigen Umsetzung in der Zensusrunde 2031. Der aktuelle Arbeitsentwurf der künftigen EU-Rahmenverordnung sieht eine verpflichtende jährliche Übermittlung geokodierter Bevölkerungszahlen ab dem Berichtsjahr 2025 vor. Da die Weiterentwicklung der Zensusmethodik im Bevölkerungsmodul hin zu einem registerbasierten Verfahren bis dahin noch nicht vollständig

Grafik 1

Thematische Module des Registerzensus und Zeitrahmen für ihre Einführung



2022 - 0210

abgeschlossen sein wird, sieht das Registerzensuserprobungsgesetz hilfs- und übergangsweise die Ermittlung geokodierter Bevölkerungszahlen aus einer Kombination der Bevölkerungsfortschreibung mit jährlichen Melderegisterauszügen vor (Stufe 2). Hierbei werden die auf Basis des Zensus 2022 fortgeschriebenen Bevölkerungszahlen als Eckwerte für eine Anpassung der Melderegisterdaten unter Nutzung von Schätz- und Rundungsverfahren verwendet. Die Ablösung des Kombimodells muss spätestens 2028 stattfinden, da in diesem Jahr die gesetzliche Grundlage entfällt. Ab dann erfolgt die Qualitätssicherung der Melderegisterangaben über den in Abschnitt 3.2 beschriebenen Lebenszeichenansatz (Stufe 3). Ab dem Berichtsjahr 2031 soll der Umstieg auf ein rein registerbasiertes Verfahren abgeschlossen sein. Neben den Bevölkerungszahlen werden dann auch die Ergebnisse der übrigen Module registerbasiert gewonnen. ➤ Grafik 1

3.2 Ausgewählte neue methodische Aspekte des Registerzensus

Lebenszeichenansatz

Eine der Hauptaufgaben eines Zensus ist die Ermittlung realitätsgerechter Bevölkerungszahlen. Die Hauptdatenquelle, die beim Registerzensus zur Ermittlung der Bevölkerungszahlen verwendet wird, bilden wie bereits beim Zensus 2011 und beim Zensus 2022 die dezentral geführten Melderegister. Erfahrungen aus früheren Zensusrunden belegen, dass diese insbesondere durch das nicht immer vorschriftsmäßige Meldeverhalten der Bevölkerung Übererfassungen (sogenannte Karteileichen) und Untererfassungen (sogenannte Fehlbestände) enthalten. Daher setzt die Ermittlung realitätsgerechter Bevölkerungszahlen eine statistische Bereinigung von Über- und Untererfassungen voraus, für die wiederum eine Qualitätssicherung der Melderegisterdaten erforderlich ist. Im bisherigen registergestützten Zensus der Jahre 2011 und 2022 wird zur Qualitätssicherung unter anderem eine primärstatistische Haushaltebefragung durchgeführt. Dabei werden Über- und Untererfassungen in den Melderegistern für eine Stichprobe von rund 12 % der Bevölkerung erfasst und anschließend hochgerechnet.

Da im Registerzensus keine Haushaltebefragung durchgeführt wird, erfolgt die Qualitätssicherung in erster Linie durch die Anwendung des sogenannten Lebenszeichenansatzes. Bei dieser Methode wird geprüft, für welche der im Melderegister verzeichneten Personen administrative „Lebenszeichen“ in anderen Datenbeständen vorliegen; diese werden daher auch als Vergleichsdatenbestände bezeichnet. Beispiele für Vergleichsdatenbestände sind etwa die Daten der Rentenversicherungsträger, das Ausländerzentralregister, Daten der Bundesagentur für Arbeit oder Daten der öffentlichen Arbeitgeber in Bund, Ländern und Kommunen. Dabei liegt ein administratives Lebenszeichen dann vor, wenn für eine Person in einem Vergleichsregister eine Aktivität gefunden werden kann, beispielsweise weil während des letzten Kalenderjahres Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge gezahlt wurden. Die Art der Aktivität wird dabei nicht gespeichert, sondern nur das Vorhandensein des Lebenszeichens. Liegt ein solches Lebenszeichen vor, wird dies als Hinweis darauf gewertet, dass die Person tatsächlich in Deutschland wohnhaft ist. In den Melderegistern geführte Personen, für die kein entsprechendes Lebenszeichen gefunden wird, werden als potenzielle Übererfassungen (Karteileichenverdachtsfälle) behandelt. Bei diesen muss weiter geprüft werden, ob diese (noch) in Deutschland (und der Gemeinde) wohnhaft sind. Im Umkehrschluss kann es sich um potenzielle Untererfassungen (Fehlbestandsverdachtsfälle) der Melderegister handeln, wenn Lebenszeichen für Personen in Vergleichsdatenbeständen gefunden werden, die nicht in den Melderegistern registriert sind. Auf Basis dieser Informationen kann mit einem anschließenden Korrekturverfahren die endgültige Einwohnerzahl berechnet werden.

Nutzung von Fernerkundungsdaten zur Aufbereitung der Gebäude- und Wohnungsdaten

Für den Registerzensus sollen auch Neue Digitale Daten eingesetzt werden. Ein Beispiel hierfür ist die ergänzende Nutzung von Fernerkundungsdaten zur Aufbereitung der Daten zu Gebäuden und Wohnungen. Hauptquelle für die Gewinnung der Daten zu Gebäuden und Wohnungen soll zunächst das noch aufzubauende Gebäude- und Wohnungsregister sein (Krause und andere, 2022). Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, dass ergänzende Maßnahmen der Qualitätssicherung die Ermittlung aktueller und vollständiger Gebäude- und Woh-

nungsdaten unterstützen können. Zum Beispiel könnten behelfsmäßige Unterkünfte in der Erfassung fehlen, die auf diesem Weg hinzugefügt werden können.

Im Programm Innovative Fernerkundung für die Bundesverwaltung (IF-Bund) wird daher das Innovationsprojekt „Sat4GWR_IF-Bund – Fernerkundung & KI für den Registerzensus“ durchgeführt. In dem Projekt sollen Algorithmen auf Basis Neuronaler Netze entwickelt werden, mit denen Gebäude auf Satelliten- oder Luftbildern erkannt werden können. Darüber hinaus soll geprüft werden, inwieweit sich bestimmte Merkmale wie die Nutzung oder Größe des Gebäudes aus Fernerkundungsdaten ableiten lassen. Fernerkundungsdaten sollen somit die Qualitätssicherung unterstützen, um Gebäudedaten aus dem Gebäude- und Wohnungsregister zu prüfen und aufzubereiten. Im Projekt Sat4GWR arbeitet das Statistische Bundesamt eng mit dem Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) und dem Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (BKG) zusammen. Das Projekt ist im Oktober 2021 gestartet und läuft voraussichtlich bis Dezember 2024. Anschließend sollen die Ergebnisse in den Registerzensus überführt und getestet werden.

4

Aktueller Stand und nächste Schritte

Für den Umstieg auf einen registerbasierten Zensus sind zahlreiche Voraussetzungen zu schaffen: Neue Verfahren müssen entwickelt und getestet werden, um sicherzustellen, dass die erforderliche Qualität gewährleistet werden kann. Neue Datengrundlagen müssen erschlossen und in Teilbereichen sogar völlig neu aufgebaut werden. Zudem muss, gemeinsam mit dem IT-Betriebsdienstleister, eine performante IT-Infrastruktur aufgebaut werden, die es erlaubt, große Datenmengen effizient und unter Einhaltung hoher Standards bezüglich Sicherheit und Datenschutz zu verarbeiten.

Um diese Vorbereitungen bewältigen zu können, hat das Statistische Bundesamt gemeinsam mit den Statistischen Ämtern der Länder bereits vor der Durchführung des Zensus 2022 mit den Vorbereitungen für den Registerzensus begonnen. Die Fachleute in den statistischen Ämtern arbeiten intensiv an der Schaffung der Konzepte und Verfahren in den Modulen Bevölkerung, Gebäude

und Wohnungen, Arbeitsmarkt, Bildung sowie Haushalte und Familien.

Mit dem im Juni 2021 in Kraft getretenen Registerzensuserprobungsgesetz hat der Gesetzgeber wichtige Voraussetzungen für die Vorbereitung des Registerzensus geschaffen. Das Gesetz regelt dabei zunächst die Durchführung eines umfangreichen Methodentests zur Erprobung der Verfahren für die registerbasierte Ermittlung von Bevölkerungszahlen. Dabei wird unter anderem untersucht, wie sich Datensätze auch bereits vor der Einführung der registerübergreifenden Identifikationsnummer zuverlässig verknüpfen lassen. Weiterer Schwerpunkt des Methodentests ist die Erprobung des Lebenszeichenansatzes für die Erkennung von Karteileichen und Fehlbeständen. Hierzu werden die für den Zensus 2022 gewonnenen Melderegisterdaten mit administrativen Lebenszeichen von Vergleichsdatenbeständen abgeglichen und so Anhaltspunkte für Über- und Untererfassungen ermittelt. Die so erlangten Anhaltspunkte werden beim Methodentest anhand der Ergebnisse der Haushaltsstichprobe des Zensus 2022 validiert, um Hinweise für die Ausgestaltung des Lebenszeichenansatzes zu erhalten. Auch das Verfahren zur Klärung von Unstimmigkeiten beim Wohnsitz wird einem groß angelegten Test unterzogen. Das Registerzensuserprobungsgesetz regelt, dass die Statistischen Ämter der Länder zur Klärung dieser Zweifelsfälle im Methodentest bis zu 100 000 Personen befragen dürfen, ob sie zu einem Stichtag an einer bestimmten Anschrift gewohnt haben. Die konzeptionellen und technischen Vorbereitungen des Methodentests sind bereits weit fortgeschritten und die ersten Datenlieferungen sind schon erfolgt.

Daneben hat die Softwareentwicklung zur Weiterentwicklung des Anschriftenregisters nach § 13 Absatz 2 Bundesstatistikgesetz begonnen. Das Anschriftenregister übernimmt im Registerzensus unter anderem die Aufbereitung der Anschriftendaten und schafft die Basis für die Geokodierung aller Ergebnisse des Registerzensus. Darüber hinaus sind die Vorbereitungen zum Aufbau des statistischen Einrichtungsregisters gestartet, das die Grundlagen für die Erfassung von Ergebnissen zur Bevölkerung in Privathaushalten und in Gemeinschaftsunterkünften liefert. Das Registerzensuserprobungsgesetz regelt zudem die Nutzung einer Stichprobe der Daten der Gebäude- und Wohnungszählung 2022 für Untersuchungen, ob sich Fernerkundungsdaten für die Gewinnung und Qualitätssicherung von Daten zu

Gebäuden und Wohnungen im Registerzensus nutzen lassen. Diese Untersuchungen werden im Projekt Sat4GWR durchgeführt. Ein weiterer Schwerpunkt der aktuellen Arbeiten ist die Umsetzung des Kombinationsmodells zur übergangsweisen Gewinnung geokodierter Bevölkerungszahlen. Parallel dazu arbeiten das Statistische Bundesamt und die Statistischen Ämter der Länder intensiv an der fachlichen und methodischen Konzeption für die Datengewinnung in den Bereichen Arbeitsmarkt und Bildung.

Um das Vertrauen in die Ergebnisse des Registerzensus zu sichern, ist schließlich eine Evaluation der Methodik und Verfahren notwendig. Geplant ist unter anderem, einen unabhängigen wissenschaftlichen Expertenkreis zu beauftragen, der projektbegleitend eine Evaluation der Methodik vornimmt, und so sicherzustellen, dass die eingesetzten Methoden und Verfahren dem Stand der statistischen Wissenschaft entsprechen. 

LITERATURVERZEICHNIS

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

Carow, Annelen/Mundil-Schwarz, Rabea/Vigneau, Elsa. [Bevölkerung am üblichen Aufenthaltort und Weiterentwicklung des Schätzverfahrens zur Langzeitmigration](#). In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 3/2019, Seite 65 ff.

Dittrich, Stefan. [Der registergestützte Zensus 2021. Weiterentwicklung des Zensus 2011 und weitere Schritte hin zu einem registerbasierten Zensus](#). In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Sonderheft Zensus 2021. S 2019, Seite 5 ff.

Eurostat. *Strategy for the EU Post-2021 Population and housing Census*. Doc. DSS/2018/Mar/3.1, Meeting of the European Directors of Social Statistics, Luxemburg, März 2018.

ESSC (European Statistical System Committee). *Budapest Memorandum, Population Movements and Integration Issues – Migration Statistics*. 2017. [Zugriff am 18. Juli 2022]. Verfügbar unter: ec.europa.eu

Grimm, Eva/Herzog, Olga/Rheiner, Sarah. [Das Bildungsmodul des Registerzensus](#). In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 4/2022, Seite 39 ff.

Hamel, Marc. *Future Censuses Beyond 2020*. Note by the Steering Group on Population and Housing Censuses. Unterlage präsentiert bei der Sitzung der Group of Experts on Population and Housing Censuses. Genf, September 2019.

Körner, Thomas/Krause, Anja/Ramsauer, Kathrin. [Anforderungen und Perspektiven auf dem Weg zu einem künftigen Registerzensus](#). In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Sonderheft Zensus 2021. S 2019, Seite 74 ff.

Krause, Anja/Zimmermann, Markus/Herda, Ingmar. [Überlegungen zu einem Gebäude- und Wohnungsregister: Aufbau, Pflege und Nutzung](#). In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 4/2022, Seite 25 ff.

Lanzieri, Giampaolo. *Towards a single population base in the EU*. Unterlage für die Group of Experts on Population and Housing Censuses der United Nations Economic Commission for Europe. Genf, September 2019.

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)*. NKRNr. 3821. 2016.

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

LITERATURVERZEICHNIS

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

UNECE (United Nations Economic Commission for Europe – Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen). *Conference of European Statisticians Recommendations for the 2020 Censuses of Population and Housing*. Genf, New York, 2015.

RECHTSGRUNDLAGEN

BVerfGE 150, 1 - 163: Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. September 2018 – Vereinbarkeit des Zensus 2011 mit dem Grundgesetz – Zensus 2011.

Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz – BStatG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Oktober 2016 (BGBl. I Seite 2394), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. Juni 2021 (BGBl. I Seite 1751) geändert worden ist.

Gesetz zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung (Identifikationsnummerngesetz – IDNrG) vom 28. März 2021 (BGBl. I Seite 591), das durch Artikel 15 des Gesetzes vom 28. Juni 2021 (BGBl. I Seite 2250) geändert worden ist.

Gesetz zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus (Registerzensuserprobungsgesetz – RegZensErpG) vom 9. Juni 2021 (BGBl. I Seite 1649).

ÜBERLEGUNGEN ZU EINEM GEBÄUDE- UND WOHNUNGS-REGISTER: AUFBAU, PFLEGE UND NUTZUNG

Anja Krause, Markus Zimmermann, Ingmar Herda

➤ **Schlüsselwörter:** Gebäude – Wohnungen – Zensus – Registerzensus – Registermodernisierung

ZUSAMMENFASSUNG

Derzeit gibt es in Deutschland kein einheitliches und flächendeckendes Register mit Informationen zu allen Gebäuden und Wohnungen. Diese Lücke soll durch den Aufbau eines Gebäude- und Wohnungsregisters (GWR) geschlossen werden. Das GWR kann als Verwaltungsregister Bund, Länder und Kommunen bei Planungs- und Vollzugsaufgaben (etwa bei der Wohnungspolitik, der Stadtentwicklung oder beim Klimaschutz) unterstützen. Zudem ist das GWR eine wichtige Datengrundlage für den Registerzensus, um künftig Zensusergebnisse zu Gebäuden, Wohnungen und Haushalten in einem rein registerbasierten Verfahren häufiger, aktueller sowie georeferenziert zu ermitteln. Der Aufsatz stellt die aktuellen konzeptionellen Überlegungen zu Aufbau und Pflege des GWR vor und diskutiert insbesondere die Nutzung bestehender Verwaltungsdaten im Immobilienbereich (aus Bau-, Finanz- und Vermessungsverwaltung).

➤ **Keywords:** buildings – dwellings – census – register census – register modernisation

ABSTRACT

In Germany, there is currently no consistent and nationwide register with information on all buildings and dwellings. This gap is to be closed by the establishment of a register of buildings and dwellings. As an administrative register, it can support federal, Land and municipal authorities in exercising planning and executive functions. The register also is an important data basis for the register census and will allow to generate more frequent, timely and geocoded census results on buildings, dwellings and households using a purely register-based approach. This paper outlines the current conceptual considerations on the creation and maintenance of the register of buildings and dwellings and in particular discusses the use of existing administrative real estate data (of building, tax and land surveying authorities).

Anja Krause

ist Geografin und Referentin im Referat Registerzensus – Gebäude und Wohnungen des Statistischen Bundesamtes. Ihr Arbeitsschwerpunkt liegt auf der Entwicklung von Methoden zur registerbasierten Ermittlung von Angaben zu Gebäuden und Wohnungen und der Konzeption eines Gebäude- und Wohnungsregisters.

Dr. Markus Zimmermann

studierte Volkswirtschaftslehre an den Universitäten Freiburg, Basel und Göteborg (Schweden) und promovierte an der Humboldt-Universität zu Berlin. Er ist wissenschaftlicher Mitarbeiter, ebenfalls im Referat Registerzensus – Gebäude und Wohnungen des Statistischen Bundesamtes tätig und arbeitet dort an der Konzeption eines Gebäude- und Wohnungsregisters.

Ingmar Herda

hat Politikwissenschaft in Jena und Wien (Österreich) studiert und arbeitete bis Mai 2022 als wissenschaftlicher Mitarbeiter im Referat Registerzensus – Gebäude und Wohnungen des Statistischen Bundesamtes. Im Umweltbundesamt ist er derzeit im Fachgebiet „Energieeffizienz“ für Energieeffizienzdaten zuständig.

1

Einleitung

Im Jahr 2021 gab es in Deutschland 19,4 Millionen Wohngebäude und 43,1 Millionen Wohnungen (Statistisches Bundesamt, 2022b). Die Zahl der fertiggestellten Wohnungen stieg von 183 110 im Jahr 2011 auf 293 393 im Jahr 2021 an (Statistisches Bundesamt, 2022a). Die Wohnfläche je Einwohner/-in nahm im selben Zeitraum von 46,1 auf 47,7 Quadratmeter zu (Statistisches Bundesamt, 2022b). Die privaten Haushalte zahlten 2020 durchschnittlich 745 Euro Miete im Monat (Statistisches Bundesamt, 2021, hier: Seite 21).¹ Fossile Energieträger sind immer noch die wichtigsten Energiequellen zum Heizen: 2018 wurden 52% der Wohnungen überwiegend mit Erdgas und 24% überwiegend mit Öl beheizt (Statistisches Bundesamt, 2019).

Dieser kurze Überblick beschreibt nicht nur den Immobilienbereich in Deutschland, sondern deutet schon an, wie vielfältig die Anknüpfungspunkte unter anderem zur Sozial-, Raumordnungs-, Wohnungs-, Wirtschafts-, Energie- und Umweltpolitik sind. Dementsprechend umfangreich sind auch die Aufgaben für Politik und Verwaltung im Bereich Bauen und Wohnen. Um die nationalen Klimaschutzziele bis 2045 zu erreichen,² müssen die gebäuderelevanten CO₂-Emissionen durch die Umrüstung der Heizsysteme auf erneuerbare Energien und durch die Modernisierung der Gebäudehüllen reduziert werden. Die Verkehrspolitik benötigt für den Ausbau einer bedarfsgerechten Ladeinfrastruktur für die E-Mobilität oder für die Umsetzung von Lärmschutzmaßnahmen detaillierte Daten zu Immobilien. In den letzten Jahren gewannen Diskussionen um die Bezahlbarkeit des Wohnens, insbesondere für Personen mit niedrigem Einkommen, an Bedeutung (Dustmann und andere, 2022). Auch für eine zielgenaue Wohnungs- und Raumordnungspolitik ist eine exakte Datenbasis vonnöten, zum Beispiel um

- › bedarfsgerechten Wohnraum (etwa durch sozialen Wohnungsbau oder Wohnraum für Seniorinnen und Senioren) schaffen zu können,
- › belastbare Daten zu den Wohnkosten (zum Beispiel durch qualifizierte Mietspiegel) zu ermitteln und
- › Wachstums- und Schrumpfungsprozesse in Regionen zu gestalten.

Aufgrund dieser vielfältigen Aufgaben von Politik und Verwaltung ist in den letzten Jahren insbesondere die Nachfrage nach aktuellen und kleinräumigen Daten zu Immobilien deutlich gestiegen. Zudem werden auch zusätzliche Merkmale benötigt, die bisher noch nicht – oder zumindest noch nicht kleinräumig – bereitgestellt werden können. Dies wird vor allem in Bezug auf den Klimaschutz deutlich, wo immer wieder der Bedarf nach zusätzlichen Informationen zum energetischen Sanierungsstand von Gebäuden geäußert wird.

In der aktuellen Datenlandschaft bestehen in Bezug auf Immobiliendaten (sowohl auf Statistik- als auch auf Verwaltungsseite) verschiedene Lücken. Die Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ) des Zensus wird nur in größeren Zeitabständen (zuletzt 2022 und 2011) durchgeführt und umfasst keine ausschließlich gewerblich oder administrativ genutzten Gebäude. Zudem unterliegen die Zensusdaten dem Statistikgeheimnis und stehen somit nicht für Verwaltungszwecke zur Verfügung. In der Verwaltung werden Daten zu Immobilien in unterschiedlichen Registern und Datenbeständen geführt, zum Beispiel im Liegenschaftskataster, in der Finanzverwaltung oder in den Grundbüchern. Allerdings werden in diesen Verwaltungsdaten Informationen zu den Gebäuden und Wohnungen bisher nicht vollständig und bundeseinheitlich erfasst und gespeichert. Die Daten umfassen Angaben zu Gebäuden und – im Falle der Finanzverwaltung – zu Eigentumswohnungen. Wohnungsscharfe Angaben zu Mietwohnungen, die immerhin mehr als die Hälfte des Wohnungsbestands in Deutschland ausmachen, sind in keiner der verfügbaren Verwaltungsdatenquellen vorhanden. Momentan ist auch die Verknüpfung zwischen den verschiedenen Registern und Datenbeständen schwierig, da kein einheitlicher Identifikator in Form einer Gebäude- und Wohnungsnummer vorhanden ist.

Um diese Datenlücken zu schließen ist vorgesehen, in den nächsten Jahren ein Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) als Verwaltungsregister mit Angaben zu allen

1 Mietzahlungen für Haupt- und Zweitwohnungen, einschließlich kalter Betriebskosten (Abwassergebühren, Müllabfuhr und so weiter), aber ohne Umlagen für Heizung und Warmwasser.

2 Laut § 3 des Bundes-Klimaschutzgesetzes sollen bis 2045 die Treibhausgasemissionen so weit gemindert werden, dass Netto-Treibhausgasneutralität erreicht wird.

Gebäuden und Wohnungen in Deutschland aufzubauen. Dieser Artikel beschreibt die aktuellen Überlegungen zu Nutzungsmöglichkeiten, Aufbau und Pflege des GWR. Dabei schildert Kapitel 2 zunächst mögliche Nutzungszwecke für die Statistik (insbesondere den Registerzensus) sowie für Politik und Verwaltung. Kapitel 3 diskutiert die Anforderungen an das GWR bezüglich der Führung als Verwaltungsregister sowie der zu führenden Einheiten und Merkmale. Kapitel 4 zum Aufbau des GWR beschreibt das Vorgehen zur Erstbefüllung des Registers mittels einer Erhebung bei Eigentümerinnen und Eigentümern. Kapitel 5 erläutert, wie das GWR durch Verwaltungsdaten (insbesondere der Bau-, Finanz- und Vermessungsverwaltung) gepflegt werden kann. Kapitel 6 erläutert das Vorgehen bei der Einführung von Gebäude- und Wohnungsnummern. Kapitel 7 gibt einen Ausblick auf künftige Arbeiten und diskutiert Bezüge zur Registermodernisierung.

2

Nutzungszwecke des Gebäude- und Wohnungsregisters

2.1 Vom Zensus zum Registerzensus

Momentan ermittelt die Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ) als Teil des Zensus deutschlandweite, regional tief gegliederte Daten zum Gebäude- und Wohnungsbestand sowie zur Wohnsituation von Haushalten und Familien. Ausschließlich gewerblich oder administrativ genutzte Gebäude werden dabei aber nicht erfasst. Die GWZ wurde zuletzt im Mai 2022 und 2011 als Vollerhebung durchgeführt. In einer Vollerhebung werden alle Eigentümerinnen und Eigentümer von Gebäuden und Wohnungen befragt. Zwischen den Zensusrunden werden die Daten zum Bestand von Gebäuden mit Wohnungen anhand der Baufertigstellungen und -abgänge fortgeschrieben (Statistisches Bundesamt, 2022c). Damit verringert sich die Genauigkeit der Gebäude- und Wohnungsdaten mit zunehmendem Abstand zur GWZ, weil nicht alle baulichen Veränderungen an Gebäuden und Wohnungen entsprechend erfasst werden.

Den Bedarf von Politik, Verwaltung und Wissenschaft an aktuellen und kleinräumigen Daten kann das Zensus-

modell von 2011 und 2022 nicht mehr erfüllen. Daher strebt Deutschland an, nach dem Zensus 2022 auf einen registerbasierten Zensus umzusteigen, bei dem alle Daten aus Registern gewonnen werden und somit auf Befragungen verzichtet werden kann (Körner und andere, 2019; Söllner/Körner, 2022). Das neue Verfahren wird es auch ermöglichen, die Zensusergebnisse kostengünstiger bereitzustellen und Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen zu entlasten.

Mit dem Registerzensus sollen auch Daten zu Gebäuden und Wohnungen sowie zu Haushalten und Familien künftig registerbasiert ermittelt werden. Hierfür ist das GWR als flächendeckendes Register zu allen Gebäuden und Wohnungen in Deutschland nötig. Zudem wird das GWR Gebäude- und Wohnungsnummern vergeben, die Grundvoraussetzung sind für die registerbasierte Bildung von Haushalten und Familien (siehe Kapitel 6).

2.2 Weitere Nutzungszwecke

Das GWR soll jedoch nicht nur den Registerzensus unterstützen. Es wird als Verwaltungsregister konzipiert. Im Unterschied zu Statistikregistern, die in der Statistik geführt werden und aufgrund des Statistikgeheimnisses ausschließlich für statistische Zwecke genutzt werden dürfen, werden Verwaltungsregister für die Durchführung konkreter Verwaltungszwecke geschaffen. Sie ermöglichen somit auch eine zweckbezogene Nutzung der Daten durch Ministerien und Behörden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene.

Das GWR soll zahlreichen Behörden zur Verfügung stehen, um effiziente Verwaltungsdienstleistungen anbieten und bedarfsgerechte Planungen durchführen zu können. Im Bereich der Klima- und Energiepolitik ermöglicht das GWR ein genaueres Monitoring der Energiewende, da es den Stand der energetischen Sanierung sowie Informationen zu Heizsystemen und zur Verwendung von erneuerbaren Energien im Gebäudesektor in hoher Auflösung bereitstellt. Dies ermöglicht lokalen Stadtplanerinnen und Stadtplanern, die effiziente Energienutzung auszuweiten, indem sie die Versorgungsnetze und die Ladeinfrastruktur für die E-Mobilität bedarfsgerecht planen und Möglichkeiten der Abwärmenutzung ausschöpfen.

Das GWR dokumentiert den Bestand an Wohnraum und kann so auch im Bereich der Wohnungs- und Stadtent-

wicklungspolitik genutzt werden – etwa um die Verfügbarkeit von Wohnraum untersuchen zu können oder Förderprogramme zu evaluieren und bedarfsgerecht auszurichten (zum Beispiel Förderprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau [KfW] zur energetischen Sanierung oder Städtebauförderung des Bundes). In Kombination mit anderen Daten könnte es aufzeigen, wo sozialer Wohnungsbau oder bedarfsgerechter Wohnraum zum Beispiel für Seniorinnen und Senioren oder Studierende notwendig ist. Zudem kann das GWR als Auswahlgrundlage zur Ziehung von Stichproben verwendet werden. So kann es bei der Erstellung von qualifizierten Mietspiegeln als Auswahlgrundlage und Hochrechnungsrahmen dienen, um für eine kommunale Mietspiegelerhebung die Grundgesamtheit aller relevanten Wohnungen zu ermitteln.¹³

Im Bereich der Infrastrukturplanung können die kleinräumigen Informationen des GWR genutzt werden, um Krankenhäuser, Verkehrsnetze, Versorgungs- und Erholungseinrichtungen zu planen. Außerdem sind Lärm- und Emissionsschutz besser umsetzbar, wenn exakte Daten zu Gebäudehöhen und zur Position von Bauwerken, wie sie das GWR bereitstellt, vorliegen. Rettungskräfte und Sicherheitsbehörden können im Katastrophenfall schnell auf Informationen über die lokalen Gegebenheiten zugreifen und somit Evakuierungen von betroffenen Gebieten oder die Bereitstellung von Notunterkünften organisieren.

Die Finanzverwaltung profitiert vom GWR durch die erhöhte Transparenz der Eigentümerstrukturen. Die Aufklärung von Steuerhinterziehungs- und Geldwäschdelikten im Immobilienbereich wird somit unterstützt. Außerdem können Daten des Registers Angaben aus Steuererklärungen ergänzen. Die Nutzung bereits in der Verwaltung vorliegender Angaben entlastet die Steuerpflichtigen. Insbesondere kann das GWR Daten bereitstellen, welche die Berechnung der Grundsteuer unterstützen.

Das GWR spielt auch eine wichtige Rolle für die Erschließung und Vernetzung von Immobiliendaten im Zuge der Registermodernisierung. Das Onlinezugangsgesetz

sieht vor, dass Verwaltungsleistungen künftig auch digital angeboten werden müssen. Die Einführung eines einheitlichen Identifikators für Gebäude und Wohnungen würde die Verknüpfung des GWR mit anderen Datenbeständen zu Immobilien, zum Beispiel der Vermessungsverwaltung oder der Bauverwaltung, erleichtern und die Nutzungsmöglichkeiten des GWR noch erweitern. Angaben im GWR und in anderen Datenbeständen könnten für die elektronische Erstellung von Verwaltungsleistungen genutzt werden, zum Beispiel um Genehmigungsverfahren zu unterstützen oder die Nutzung von öffentlicher Infrastruktur wie den Anschluss eines Gebäudes an die Wasserversorgung zu vereinfachen. Dies unterstützt die Umsetzung des Once-Only-Prinzips im Immobilienbereich.¹⁴

Darüber hinaus bietet das GWR neben dem Registerzensus auch zahlreiche weitere Möglichkeiten der statistischen Auswertung, da der Immobilienmarkt, die Bautätigkeit sowie die Wohnsituation der Bevölkerung kleinräumig erfasst werden können. Zudem ist vorgesehen, die Daten des GWR für wissenschaftliche Auswertungen nutzbar zu machen.

3

Anforderungen an ein Gebäude- und Wohnungsregister

Im Folgenden wird diskutiert, welche Anforderungen an das Gebäude- und Wohnungsregister bestehen, damit es die in Kapitel 2 aufgeführten verschiedenen Nutzungszwecke erfüllen kann.

3.1 Führung als Verwaltungsregister

Das GWR soll als Verwaltungsregister geführt werden, da es nicht nur für statistische Zwecke, sondern insbesondere auch für Verwaltungszwecke benötigt wird. Die

¹³ Für eine Übersicht zu den statistischen Methoden bei der Datenerhebung bei Mietspiegeln siehe Kauermann und andere (2020). Laut dem aktuellen Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021, hier: Seite 91) soll die Erstellung qualifizierter Mietspiegel für alle Gemeinden über 100 000 Einwohnerinnen beziehungsweise Einwohnern verpflichtend werden.

¹⁴ Bürgerinnen und Bürger sollten ihre Daten und Dokumente künftig den Behörden nur einmal mitteilen müssen. Nachweisdokumente werden schrittweise durch Registerabfragen und zwischenbehördliche Datenaustausche ersetzt. Das Once-Only-Prinzip entlastet nicht nur Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen. Durch den Austausch, das Abrufen und die Wiederverwendung bereits vorliegender Daten verringern sich auch der Aufwand und die Kosten für die Verwaltung.

Führung als Verwaltungsregister ist aus drei Gründen erforderlich:

- (1) Zum einen steigt dadurch der Nutzen für Behörden von Bund, Ländern und Kommunen, die das GWR für vielfältige Zwecke verwenden können (siehe Kapitel 2). Für viele dieser Zwecke ist der Zugriff der Behörden auf Einzeldaten von Gebäuden und Wohnungen nötig. Nicht zuletzt die Bereitstellung von Daten zur Umsetzung des Once-Only-Prinzips für unterschiedliche Antrags- und Genehmigungsverfahren verdeutlichen dies. Rein aggregierte Daten (aus einem Statistikregister) sind nicht ausreichend.
- (2) Weiterhin zeigen etwa Erfahrungen aus Österreich, dass eine ausreichende Datenqualität des Registers nur erreicht werden kann, wenn es die Stellen, die für die Pflege verantwortlich sind, auch für eigene Zwecke nutzen (Statistik Austria, 2013). Daher sollten entsprechende Bedarfe der Nutzenden in der Verwaltung bei der Konzeption des Registers berücksichtigt werden.
- (3) Darüber hinaus wird ein Zugriff der Meldebehörden auf das Gebäude- und Wohnungsregister benötigt, um die neu in die Melderegister einzuführenden Gebäude- und Wohnungsnummern zu validieren (siehe Kapitel 6).

3.2 Einheiten

Das GWR soll Daten zu Gebäuden, Wohnungen, behelfsmäßigen Unterkünften und Baumaßnahmen führen (siehe die Begriffsbestimmungen im Exkurs). Hinzu kommen Angaben zu den Eigentümerinnen und Eigentümern von Gebäuden und Wohnungen. Daten zu Bewohnerinnen und Bewohnern sollen nicht im GWR enthalten sein.

Es sollen alle Gebäude unabhängig von ihrer Nutzung einbezogen werden. Dies umfasst einerseits Gebäude mit Wohnraum und alle darin befindlichen Wohnungen sowie andererseits Gebäude ohne Wohnraum (etwa mit ausschließlich gewerblicher oder öffentlicher Nutzung). Für Letztere sind bisher wenige Informationen vorhanden, obwohl Politik, Verwaltung und Wissenschaft immer wieder einen hohen Bedarf nach entsprechenden Daten äußern.

Zudem sollen behelfsmäßige Unterkünfte in das Register aufgenommen werden. Das sind Bauten, die zu

Wohnzwecken genutzt werden (zum Beispiel Jagdhütten, Gartenlauben und Wohncontainer), aber nicht als Gebäude zählen, da sie auf begrenzte Dauer errichtet oder von geringem Wohnwert sind.

Daten zu Baumaßnahmen werden geführt, um das GWR aus den Daten der Bauverwaltung anlassbezogen zu aktualisieren und um sicherzustellen, dass alle Gebäude und Wohnungen vollzählig erfasst werden.

Außerdem enthält das GWR Angaben zu Eigentümerinnen und Eigentümern. Zum einen ist dies erforderlich, um zahlreiche Verwaltungszwecke erfüllen zu können (zum Beispiel im Bereich der Bodenmarkttransparenz oder der Finanzverwaltung). Zum anderen sind die Daten auch für die Ziehung von Stichproben mit dem GWR als Auswahlgrundlage sowie zur Qualitätssicherung notwendig.

↳ Begriffsbestimmungen

- (1) **Gebäude** sind selbstständig nutzbare, auf Dauer errichtete, überdachte Bauwerke, die von Menschen betreten werden können und geeignet oder bestimmt sind, dem Schutz von Menschen, Tieren oder Sachen zu dienen. Sie können zu Wohnzwecken oder zu Zwecken der Produktion, der Aufbewahrung, der Arbeit, der Bildung, der Kultur, des Sports oder jeglicher anderer menschlicher Tätigkeit genutzt werden. Bei zusammenhängender Bauweise zählen Gebäudeteile als selbstständige Gebäude, wenn sie klar voneinander abgegrenzt sind.
- (2) **Wohnungen** sind nach außen abgeschlossene, zu Wohnzwecken bestimmte, in der Regel zusammenliegende Räume, die die Führung eines eigenen Haushalts ermöglichen und über einen eigenen Eingang unmittelbar vom Treppenhaus, von einem Vorraum oder von außen verfügen.
- (3) **Behelfsmäßige Unterkünfte** sind behelfsmäßige Bauten, die zu Wohnzwecken genutzt werden, aber auf begrenzte Dauer errichtet oder von geringem Wohnwert sind.
- (4) **Baumaßnahmen** umfassen die Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung und Beseitigung von Gebäuden, Wohnungen und Unterkünften.

Die unterschiedlichen Nutzungszwecke des GWR und die zahlreichen Quellen, die insbesondere zur Pflege der Gebäude und Gebäudemerkmale herangezogen werden, erfordern die Festlegung einer Gebäudedefinition, die kompatibel mit anderen in der Verwaltung genutzten Definitionen ist. Bei der Konzeption des GWR ist daher Folgendes zu berücksichtigen:

1. Es ist eine Abschnidegrenze festzulegen, sodass bestimmte kleine oder unbedeutende Gebäude (zum Beispiel Geräteschuppen) nicht im Register geführt werden.⁵ Dies ergibt sich nicht nur aus Gründen der Verhältnismäßigkeit, sondern auch daraus, dass das Register durch Verwaltungsdaten gepflegt werden muss, die selbst wiederum nur bestimmte Arten von Gebäuden erfassen. Beispielsweise sind in der Bauverwaltung bestimmte Bauvorhaben nicht anzeige- beziehungsweise genehmigungspflichtig („verfahrensfreie Vorhaben“), sodass das GWR zu diesen Bauvorhaben beziehungsweise den zugehörigen Gebäuden ohnehin keine Informationen aus den Daten der Bauverwaltung erhalten könnte. Auch im Vermessungswesen gibt es bestimmte Gebäudearten, die nicht einmessungspflichtig sind. Diese Regelungen unterscheiden sich in den Bauordnungen beziehungsweise Vermessungsordnungen der einzelnen Bundesländer.
2. Zudem ist zu klären, unter welchen Bedingungen separate Gebäudeteile jeweils eigene Gebäude darstellen. Hierfür lassen sich verschiedene Kriterien festlegen, zum Beispiel das Vorhandensein einer Brandmauer oder eines eigenen Eingangs sowie Eigentumsverhältnisse oder Nutzungsarten. Es ist jedoch zu prüfen, wie diese Kriterien in der Praxis vor dem Hintergrund der großen Bandbreite an Nutzungsarten genau angewendet werden sollen. Für Gebäude mit Wohnraum existieren im Rahmen des Zensus bereits Kriterien, auf die zurückgegriffen werden könnte.⁶ Bei Gebäuden ohne Wohnraum gilt

bei zusammenhängender Bauweise jedes klar abgegrenzte Bauwerk als eigenes Gebäude. Hier sollen mögliche gewerbliche Zweckverbünde und räumliche Funktionseinheiten, beispielsweise bei größeren Industrieanlagen, identifizierbar sein.

3. Bisher existieren keine Register mit umfangreichen Merkmalen zu Gebäuden ohne Wohnraum. Gebäude ohne Wohnraum sind sehr unterschiedlich strukturiert. Sie reichen von komplexen Industrieanlagen, über Verwaltungsgebäude bis hin zu landwirtschaftlichen Anlagen. Bisher liegen nur durch einzelne Forschungsprojekte Erfahrungen bei der Ermittlung von Angaben zu diesen Gebäuden vor, etwa bei der Abgrenzung von Gebäudeteilen und Gebäuden oder bei der Ermittlung von energetischen Merkmalen.⁷ Entsprechende Kenntnisse müssen daher bei Konzeption und Aufbau des GWR erst erarbeitet werden.

3.3 Merkmale

Die im GWR zu führenden Merkmale und Ausprägungen ergeben sich zum einen aus den Verwaltungszwecken und zum anderen aus den Anforderungen der Statistik (zum Beispiel für den Registerzensus). Eine wichtige Voraussetzung für die Aufnahme von Merkmalen ist zudem, dass sie über Datenlieferungen oder Verwaltungsvorgänge gepflegt werden können. Die Daten sollen anlassbezogen aktualisiert werden, um Änderungen am Bestand (Neubauten, Abrisse) sowie bei den Merkmalen (An- und Umbauten) zeitnah abzubilden (siehe Kapitel 5). Bestimmte Verwaltungszwecke, zum Beispiel die Nutzung des GWR für die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes oder die Pflege der Gebäude- und Wohnungsnummern in den Melderegistern, erfordern eine anlassbezogene Pflege des GWR.

In einem ersten Schritt bietet es sich an, ins GWR zunächst sogenannte Basismerkmale aufzunehmen, von denen bekannt ist, wie sie ermittelt und gepflegt werden können. ➔ **Übersicht 1** Im zweiten Schritt könnten dann langfristig weitere Merkmale ergänzt werden. Dies ist insbesondere dann möglich, wenn neue Datenquellen mit Immobilienbezug erschlossen oder aufgebaut werden, zum Beispiel in Bezug auf energetische Gebäudemerkmale.

5 Eine solche Grenze könnte aus einer Kombination verschiedener Kriterien (zum Beispiel Fläche, Höhe oder Nutzungsart eines Gebäudes) festgelegt werden.

6 Gemäß der in der Gebäude- und Wohnungszählung des Zensus verwendeten Definition (für Gebäude mit Wohnraum) sind Brandmauern innerhalb zusammenhängender Bebauung (Doppelhäuser, Reihenhäuser, geschlossene Blockbebauung), die vom Keller bis zum Dach reichen, immer gebäudetrennend. Ist keine Brandmauer vorhanden, so gelten die zusammenhängenden Gebäudeeinheiten als separate Gebäude, wenn sie einen eigenen Zugang besitzen. Ähnliche Regelungen finden sich auch in der Bautätigkeitsstatistik.

7 Ein Beispiel ist das Projekt Forschungsdatenbank Nichtwohngebäude ENOB:dataNWG.

Übersicht 1

Basismerkmale im Gebäude- und Wohnungsregister

Merkmale zu Gebäuden	Beispiele: Gebäudenummer, Anschrift, Amtlicher Gemeindeschlüssel, Geokoordinaten, Eigentumsverhältnisse, Art der Nutzung, Gebäudetyp, Baujahr, Zahl der Wohnungen, Nutzfläche, Heizungsart/Energieträger, Angaben zur Nutzung erneuerbarer Energien
Merkmale zu Wohnungen	Beispiele: Wohnungsnummer und Gebäudenummer, Fläche der Wohnung, Lage der Wohnung im Gebäude
Merkmale zu Eigentümerinnen und Eigentümern, Erbbauberechtigten, Verwalterinnen und Verwaltern und Sonstigen Verfügungsberechtigten	Beispiele: Namen und Anschriften von Eigentümerinnen und Eigentümern
Merkmale zu Baumaßnahmen	Beispiele: Art der Baumaßnahme, Monat und Jahr des Baubeginns/der Baufertigstellung

Eine besondere Bedeutung haben die Gebäude- und Wohnungsnummern, die unter anderem notwendig sind, um im Registerzensus Haushaltsangaben sowie Informationen zu den Wohnverhältnissen der Bevölkerung zu ermitteln.¹⁸ Über die Gebäude- und Wohnungsnummern könnte das GWR auch mit anderen Registern und Datenbeständen verknüpft werden, sofern diese ebenfalls die neuen Identifikatoren einführen.

Um auch Datenbedarfe zu Merkmalen abzudecken, die nicht in der Verwaltung vorliegen und daher nicht im GWR geführt werden (können), kann das GWR zudem als Auswahlgrundlage zur Ziehung von Stichproben genutzt werden. Beispielsweise werden Informationen zu Mieten nicht im GWR geführt werden, da eine Pflege dieses Merkmals ohne zusätzliche Berichtspflichten nicht möglich wäre. Das GWR kann aber als Auswahlgrundlage bei der Erstellung von qualifizierten Mietspiegeln dienen (siehe auch Abschnitt 2.2).

4

Aufbau des Gebäude- und Wohnungsregisters

Wie bereits erläutert, gibt es in Deutschland keine Register, die den Wohnungsbestand flächendeckend und vollständig abbilden. Auch viele Merkmale, die zu Gebäuden und Wohnungen im GWR geführt werden sollen (siehe Abschnitt 3.3), können nicht aus vorhandenen Datenbeständen gewonnen werden. Aus diesem Grund

ist es erforderlich, für den Aufbau des GWR eine Befragung durchzuführen, mit der die notwendigen Daten bei den Eigentümerinnen und Eigentümern von Gebäuden und Wohnungen ermittelt werden. Die Vorgehensweise bei einer solchen Erhebung ist vergleichbar mit der Methodik der Gebäude- und Wohnungszählungen (GWZ) in den Zensusrunden 2011 und 2022. Die Daten der GWZ selbst dürfen jedoch für den Aufbau des GWR nicht verwendet werden, da diese Daten dem Statistikgeheimnis unterliegen und nicht für den Aufbau eines Verwaltungsregisters genutzt werden dürfen.

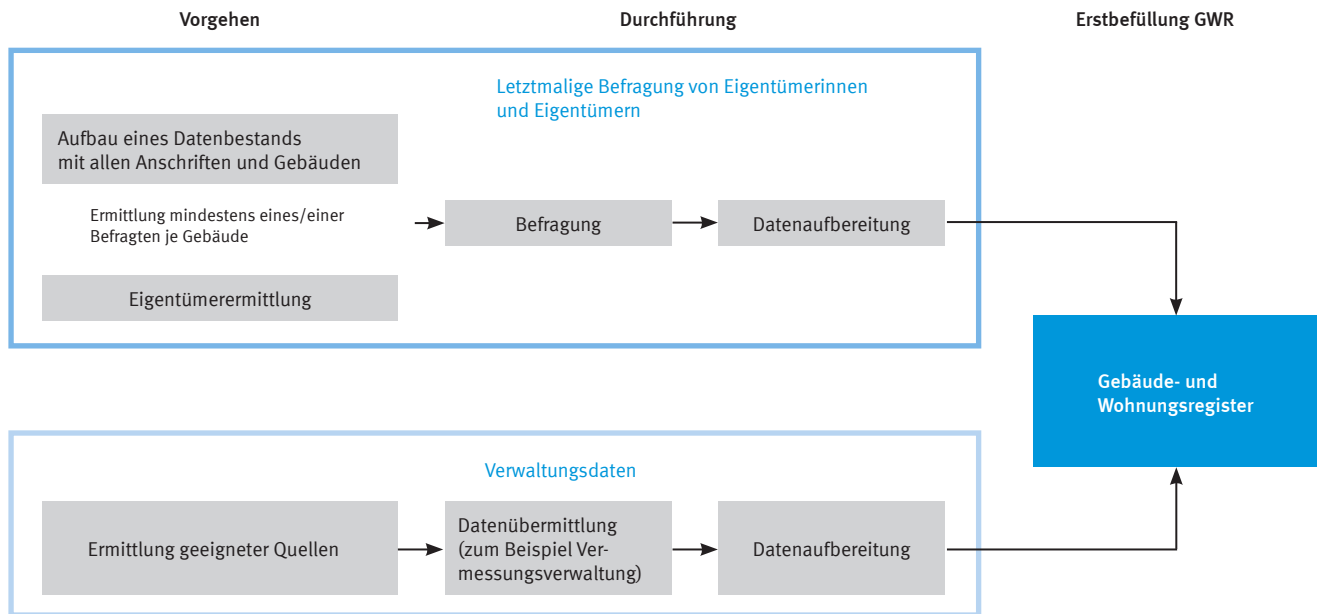
➤ **Grafik 1** (auf Seite 32) illustriert das Vorgehen: Zur Vorbereitung der Erhebung ist zunächst ein Datenbestand aufzubauen, der alle Anschriften beziehungsweise alle Gebäude umfasst, die im GWR geführt werden müssen. Dafür werden – ähnlich wie beim Zensus – Daten der Vermessungsverwaltung sowie die Anschriftendaten aus den Melderegistern genutzt. Im Anschluss sind für jede Anschrift beziehungsweise jedes Gebäude Eigentümerinnen und Eigentümer oder Verwaltungen zu recherchieren, die die erforderlichen Angaben zu den Gebäuden und Wohnungen übermitteln können. Dafür scheinen Daten aus der Finanzverwaltung besonders geeignet zu sein, insbesondere aus der Grundsteuer sowie aus den Grundbüchern – sofern diese elektronisch vorhanden sind.

Nach Abschluss der vorbereitenden Arbeiten können die Daten zur Erstbefüllung des Gebäude- und Wohnungsregisters ermittelt werden. Dazu werden die zuvor recherchierten Eigentümerinnen, Eigentümer und Verwaltungen angeschrieben. Diese können dann die erforderlichen Angaben belastungsarm über einen Online-Fragebogen übermitteln. Außer aus den Angaben der Eigentümerinnen und Eigentümer kann ein kleiner Teil

¹⁸ Das zugrunde liegende Konzept zur Einführung der Gebäude- und Wohnungsnummern wird detaillierter in Kapitel 6 dargestellt.

Grafik 1

Vorgehen beim Aufbau des Gebäude- und Wohnungsregisters (GWR)



2022 - 0218

der Merkmale auch aus vorhandenen Datenbeständen gewonnen werden. Insbesondere die Daten der Vermessungs- und Katasterverwaltung kommen hierfür als Quelle infrage. Alle Daten werden aufbereitet und bilden den Grundbestand für die erstmalige Befüllung des Gebäude- und Wohnungsregisters.

5

Aktualisierung und Betrieb des Gebäude- und Wohnungsregisters

Nach der erstmaligen Befüllung des GWR soll das Register fortlaufend aus verschiedenen Verwaltungsquellen gepflegt werden, insbesondere aus Datenbeständen der Bauverwaltung, der Finanzverwaltung und der Vermessungs- und Katasterverwaltung. Über die Gebäude- und Wohnungsnummern ist eine Verknüpfung des GWR mit weiteren Registern und Datenbeständen möglich. Darüber hinaus sollen unterschiedliche Stellen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene das Register nutzen. Außerdem soll die Nutzung von Daten durch die Statistik sowie durch die Wissenschaft möglich sein. Einen Überblick über Aktualisierung und Betrieb des GWR gibt [Grafik 2](#).

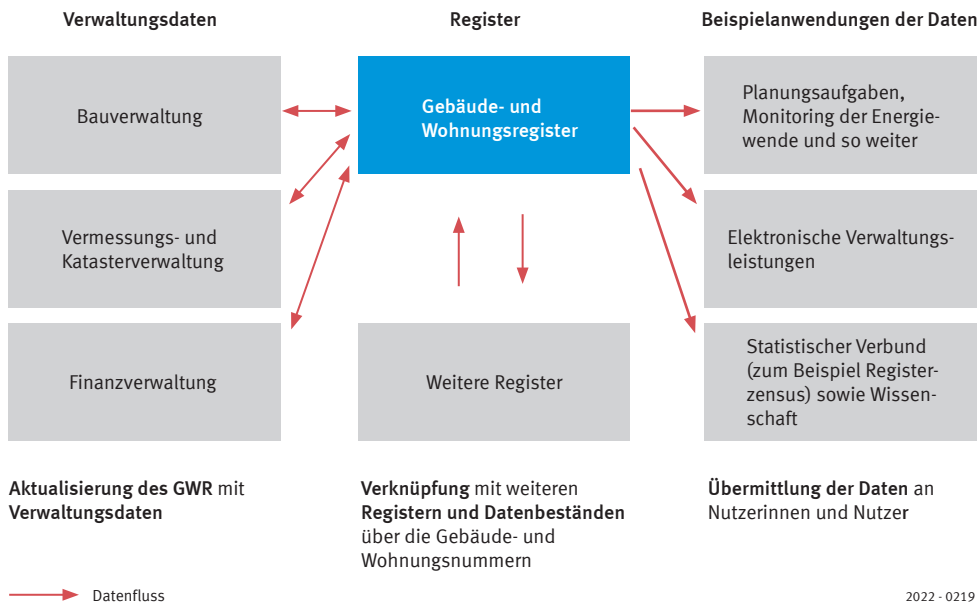
5.1 Bauverwaltung

Die Bauaufsichtsbehörden erfassen Daten zu Gebäuden und Wohnungen während des Baugenehmigungsverfahrens oder im Zuge von Anzeigepflichten von Bauvorhaben. In der Regel muss die Bauverwaltung über Neubauten und teilweise auch über Umbaumaßnahmen sowie die Beseitigung von Gebäuden informiert werden beziehungsweise diese genehmigen. Abhängig vom Bauvorhaben sowie der Bauordnung des jeweiligen Bundeslandes werden der Bauverwaltung zahlreiche Daten zu einem Projekt übermittelt. Diese umfassen etwa Lagepläne und Bauzeichnungen (zum Beispiel Grundrisse der Geschosse mit Angabe der Nutzung der Räume) sowie weitere Merkmale. Diese Informationen können – soweit sie in elektronischer Form vorliegen – durch das GWR genutzt werden, um neue Gebäude in das Register aufzunehmen sowie Veränderungen am Bestand oder Bauabgänge zu registrieren.

In den letzten Jahren wurden Bauherren jedoch zunehmend von Antragspflichten entlastet, sodass einige Bauvorhaben nicht genehmigungs- oder anzeigepflichtig sind und daher von keinem Verwaltungsvorgang erfasst werden. Diese verfahrensfreien Vorhaben stellen für die Pflege des GWR eine Herausforderung dar, weil nur

Grafik 2

Aktualisierung und Betrieb des Gebäude- und Wohnungsregisters (GWR)



2022 - 0219

Informationen, die die Bauverwaltung erhält, auch zur Aktualisierung des Registers genutzt werden können. So müssen die Baubehörden beispielsweise nicht in jedem Bundesland vom Abriss bestimmter Gebäude informiert werden. Auch Änderungen der technischen Gebäudeausstattung, etwa der Austausch von Heizsystemen, sind nicht genehmigungs- oder anzeigepflichtig. Solche Änderungen wären über andere Quellen zu ermitteln. Ein Großteil der für das GWR relevanten Neubauten und Umbaumaßnahmen wird jedoch noch erfasst. Zudem können sich Änderungen zwischen der Baugenehmigung und der Fertigstellung eines Gebäudes ergeben, die ebenfalls im GWR zu dokumentieren sind.

Im Zuge der Digitalisierung der Verwaltung wird in den kommenden Jahren der Standard XBau als XML-basiertes Austauschformat der Bauaufsichtsbehörden eingeführt. Dieser Standard soll sicherstellen, dass alle am Bau Beteiligten (Bauherren, Architekten, Behörden, Sachverständige und so weiter) medienbruchfrei untereinander kommunizieren und Daten in kürzester Zeit miteinander teilen können (Bauministerkonferenz, 2022). Diese Umstellung von der analogen zur digitalen Datenverarbeitung bei der Bauverwaltung bietet die Möglichkeit, die Datenlieferung an das GWR über XBau-Nachrichten zu automatisieren und Mehrarbeit für die Bauherren sowie die Bauverwaltungen zu vermeiden. Zudem ließen

sich auch Datenlieferungen an die Statistik integrieren, sodass auch die Aufwände für die Statistikmeldungen durch die Bauherren reduziert werden könnten.

5.2 Finanzverwaltung

In der Finanzverwaltung werden Daten zu Immobilien unter anderem im Zusammenhang mit der Grundsteuer oder der Einkommensteuererklärung (Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung) erhoben. Diese Daten können insbesondere genutzt werden, um Informationen zu Eigentümerinnen und Eigentümern von Gebäuden und Wohnungen (zum Beispiel Namen und Anschriften) im GWR zu führen. Weiterhin sind Daten der Finanzverwaltung nötig, um im GWR Informationen zur Art des Eigentümers des Gebäudes beziehungsweise der Wohnung zu pflegen, also ob es sich zum Beispiel um eine natürliche Person, eine Wohnungseigentümergemeinschaft oder eine juristische Person handelt.

Relevant ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Reform der Grundsteuer. Das Bundesverfassungsgericht hat 2018 die bisherige Berechnung der Grundsteuer für verfassungswidrig erklärt (BVerfGE 148, 147 – 217). Im Rahmen einer Hauptfeststellung 2022 müssen daher etwa 36 Millionen Grundstücke in Deutschland neu bewertet werden.

Allerdings bestehen bei den Daten der Finanzverwaltung auch einige Einschränkungen: Erstens erfolgt die Neuberechnung der Grundsteuer in den einzelnen Bundesländern nicht einheitlich. Bund und Länder einigten sich 2019 auf das Grundsteuer-Reformgesetz, welches zur Neuberechnung der Grundsteuer das sogenannte Bundesmodell regelt. Gleichzeitig erhielten aber die Länder im Rahmen von Öffnungsklauseln die Möglichkeit, eigene, vom Bundesmodell abweichende, Regelungen zu treffen.⁹ Die Bundesländer, die bei der Neuberechnung der Grundsteuer nicht dem Bundesmodell folgen, erheben teilweise einen anderen beziehungsweise schmaleren Merkmalskranz.

Zweitens ist zu beachten, dass die Daten der Finanzverwaltung auf sogenannten wirtschaftlichen Einheiten beruhen, die verschiedene bauliche Ebenen (Grundstücke, Gebäude, Wohnungen) umfassen beziehungsweise verbinden können. So besteht beispielsweise bei einem Einfamilienhaus die wirtschaftliche Einheit typischerweise aus dem Grundstück sowie dem zugehörigen Gebäude. Ist hingegen das Grundstück nach dem Wohnungseigentümergesetz (WEG) aufgeteilt (bei einem Gebäude mit mehreren Eigentumswohnungen), besteht die wirtschaftliche Einheit aus der Eigentumswohnung als Sondereigentum verbunden mit dem Miteigentumsanteil am Grundstück. Im Fall von Mietwohngrundstücken, bei denen ein Eigentümer (zum Beispiel eine Wohnungsbaugesellschaft) mehrere Mietwohnungen in einem Gebäude besitzt, bildet typischerweise das gesamte Grundstück eine wirtschaftliche Einheit. Dies erschwert bei dieser Konstellation dann die wohnungsscharfe Erfassung von Merkmalen (zum Beispiel Wohnflächen der einzelnen Wohnungen). Zudem sind auch komplexe Konstruktionen möglich, bei denen unter bestimmten Voraussetzungen mehrere Flurstücke, Gebäude oder selbstständige Gebäudeteile zu einer wirtschaftlichen Einheit zusammengefasst werden. Für verschiedene Konstellationen von Eigentumsverhältnissen ist daher zu prüfen, wie die für das GWR relevanten Merkmale (auf Ebene der Gebäude und Wohnungen) aus den wirtschaftlichen Einheiten gegebenenfalls approximativ abgeleitet werden können.

⁹ Eigene Berechnungsmodelle verwenden die Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen und Niedersachsen. Das Saarland und Sachsen weichen lediglich hinsichtlich der Höhe der Steuermesszahlen ab, verwenden aber sonst ebenfalls das Bundesmodell. Die übrigen Bundesländer folgen dem Bundesmodell.

5.3 Vermessungsverwaltung

Daten der Vermessungs- und Katasterverwaltung können sowohl für die Sicherstellung der Vollzähligkeit des GWR als auch für die Pflege von Merkmalen genutzt werden. Grundsätzlich müssen neu errichtete Gebäude nach ihrer Fertigstellung von einem Vermessungsingenieur oder einer Vermessungsingenieurin eingemessen werden. Die Ergebnisse werden in die Liegenschaftskataster eingetragen. Diese Daten können so ergänzend zu den Daten aus der Bauverwaltung die vollzählige Erfassung aller Gebäude im GWR unterstützen. Zudem werden in der Vermessungs- und Katasterverwaltung auch Merkmale geführt, die für die Pflege des GWR genutzt werden können. Angaben zur Gebäudenutzung, zur Dachform oder zur Gebäudegrundfläche kommen hierfür infrage. Zudem enthalten die Daten der Vermessungsverwaltung und der Liegenschaftskataster auch Angaben zur Verortung von Gebäuden, wie Anschriften und Geokoordinaten.

Wie bei anderen Datenquellen spielt auch für die Nutzung der Daten der Vermessungs- und Katasterverwaltung eine Rolle, welche Gebäudedefinition für die Einmessungen von Gebäuden zugrunde gelegt wird. Nur Gebäude, die die erforderliche Relevanz für die Vermessungs- und Katasterverwaltung aufweisen (etwa aufgrund ihrer Größe oder Nutzung) und die deshalb eingemessen werden, können auch zur Aktualisierung des GWR übermittelt werden. Zudem ist die Aktualität der Daten zu beachten, da sich nach der Einmessung durch Umbauten Änderungen – etwa bei der Nutzungsart des Gebäudes – ergeben können. Zu berücksichtigen ist außerdem, dass zwischen der Fertigstellung des Gebäudes und seiner Aufnahme in die Daten der Vermessungs- und Katasterverwaltung mehrere Monate vergehen können. Dies kann allerdings durch die Nutzung von weiteren Quellen für die Pflege des Gebäude- und Wohnungsregisters kompensiert werden.

5.4 Nutzung des GWR und Einrichtung von Schnittstellen

Das GWR könnte auf vielfältige Weise durch Politik, Verwaltung und Wissenschaft genutzt werden. Dafür ist die Etablierung von Schnittstellen erforderlich, die den Zugriff auf das Register beziehungsweise auf bestimmte Datensätze und Merkmale sowie Datenlieferungen an die unterschiedlichen Nutzerinnen und Nutzer ermöglichen.

Behörden von Bund, Ländern und Kommunen kann – je nach Datenbedarf sowie entsprechend den gesetzlichen und datenschutzrechtlichen Bestimmungen – Zugriff auf bestimmte Datensätze, Merkmale oder Einheiten im GWR gewährt werden. So könnten Kommunen Zugriff auf alle Gebäude und Wohnungen in ihrem Zuständigkeitsbereich erhalten. Der Zugriff kann zeitlich beschränkt sein, aber auch die Gewährung eines permanenten Zugriffs oder eines automatisierten Datenabrufs ist möglich. Letzteres ist sinnvoll, wenn eine regelmäßige Nutzung erforderlich ist, zum Beispiel für die Erfüllung kommunaler Aufgaben oder zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes. Insbesondere den Bauaufsichtsbehörden und Meldebehörden sollte ein permanenter Zugriff auf die Gebäude und Wohnungen in ihrem Zuständigkeitsbereich gewährt werden. Dies ist für die Aktualisierung des Registers und die Pflege der Gebäude- und Wohnungsnummern erforderlich.

Für Zwecke der Statistik übermittelt das GWR regelmäßig, zum Beispiel einmal jährlich, die jeweils erforderlichen Angaben zu Baumaßnahmen, Gebäuden und Wohnungen. Das GWR ist eine zentrale Datengrundlage für die registerbasierte Ermittlung von Haushalts-, Gebäude- und Wohnungsangaben im Registerzensus ab 2031. Aber auch die Bautätigkeitsstatistik oder die Preisstatistik könnten das Register als Datenquelle nutzen. Für wissenschaftliche Zwecke könnten Einzeldaten des GWR zum Beispiel über speziell abgesicherte Bereiche der registerführenden Stelle genutzt werden.

6

Einführung von Gebäude- und Wohnungsnummern

Um Haushaltsangaben sowie Daten zu den Wohnverhältnissen der Bevölkerung im Registerzensus künftig registerbasiert ermitteln zu können, ist es erforderlich, qualitätsgesicherte Personenangaben aus den Melderegistern mit Wohnungsangaben zu verknüpfen. Dazu ist die Einführung von Gebäude- und Wohnungsnummern notwendig. Die Gebäude- und Wohnungsnummern werden vom GWR vergeben. Sie dienen der eindeutigen Identifizierung von Gebäuden und Wohnungen. Darüber hinaus müssen die Gebäude- und Wohnungsnummern auch in die Melderegister integriert werden. Dabei wird

jeder Person im Melderegister die Nummer des Gebäudes und der Wohnung zugeordnet, in der sie lebt. Personen mit der gleichen Gebäude- und Wohnungsnummer bilden somit einen Wohnhaushalt. Da in vorhandenen Registern und Datenbeständen keine Informationen zu Haushalten vorliegen,¹⁰ ist eine Einführung der Gebäude- und Wohnungsnummern in die Melderegister die einzige Möglichkeit, um die erforderlichen Daten zu gewinnen.

Neben den statistischen Zwecken können Gebäude- und Wohnungsnummern auch eine Reihe von Verwaltungszwecken unterstützen. Insbesondere in großen oder komplex strukturierten Gebäuden erleichtern sie die Lokalisierung von Wohnungen. Die Einführung von Gebäude- und Wohnungsnummern in die Melderegister ermöglicht zudem Erkenntnisse dazu, welche Personen gemeinsam in einer Wohnung leben.¹¹ Dies kann die Arbeit des Rettungswesens unterstützen, um schnell gefährdete oder verunglückte Personen zu finden. Gebäude- und Wohnungsnummern können auch in der Sozialplanung genutzt werden, zum Beispiel indem sie das Monitoring der Belegungsbindung von Sozialwohnungen erleichtern.

Für die Einführung von Gebäude- und Wohnungsnummern und ihre erstmalige Zuordnung zum Gebäude- und Wohnungsbestand werden unterschiedliche Daten benötigt. Gebäude- und Wohnungsmerkmale sowie Angaben zur Lage der Wohnung im Gebäude sind erforderlich, um die Identifikatoren den Gebäuden und Wohnungen im GWR erstmalig zuordnen zu können. Für die Zuweisung der Gebäude- und Wohnungsnummern zu Personen in den Melderegistern müssen die Namen der Bewohnerinnen und Bewohner der Wohnungen bekannt sein. Da diese Informationen bisher nicht in Registern vorliegen, werden sie während der Befragung zur Erstbefüllung des GWR mit erhoben.

Die Aktualisierung der Gebäude- und Wohnungsnummern muss sowohl im GWR als auch in den Melderegistern erfolgen. Bei Neubauten, Abrissen und baulichen Veränderungen an Gebäuden und Wohnungen erfolgt die entsprechende Pflege der Gebäude- und Wohnungs-

10 Daten des ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice (vormals GEZ) sind aus verschiedenen Gründen nicht geeignet: insbesondere, weil zu jedem Beitragskonto dauerhaft nur eine beitragszahlende Person und keine weiteren Haushaltmitglieder gespeichert werden und weil eine stichtagsbezogene Auswertung der Daten nicht möglich ist.

11 Diese Informationen werden im GWR selbst aber nicht gespeichert.

nummern im GWR. Um sicherzustellen, dass sie auch in den Melderegistern aktualisiert werden können, ist es notwendig, dass die Bewohnerinnen und Bewohner die jeweiligen Identifikatoren ihrer Wohnungen kennen. Bei der Ummeldung nach einem Umzug können sie diese dann bei der Meldebehörde angeben. Eine gute Möglichkeit, dies sicherzustellen, wäre, wenn die Gebäude- und Wohnungsnummern als Merkmal in die Wohnungsgeberbescheinigung aufgenommen werden würden. Die Meldebehörden validieren die Gebäude- und Wohnungsnummern, die bei der Anmeldung angegeben wurden, anhand des GWR.

7

Fazit: Das GWR im Kontext der Registermodernisierung

Die vielfältigen Nutzungsmöglichkeiten und die zahlreichen Verbindungen zu den Digitalisierungsbestrebungen der öffentlichen Verwaltung machen deutlich, dass das Gebäude- und Wohnregister ein wichtiger Bestandteil der Registermodernisierung in Deutschland ist. Als Basisregister Immobilien kann es eine wichtige Rolle für die Erschließung und Vernetzung von Immobiliendaten spielen. Das GWR kann somit zur Vereinfachung von Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren sowie zur Umsetzung des Once-Only-Prinzips beitragen, zum Beispiel indem Daten aus dem Register in Antrags- und Genehmigungsverfahren genutzt werden. Auch aktuelle Entwicklungen bei der Digitalisierung im Immobilienbereich wird das GWR unterstützen. Die Anforderung, vorhandene Daten möglichst digital nutzen und automatisiert verarbeiten zu können, sowie die Nutzung bestehender IT-Standards wie das Datenformat XBau machen dies deutlich. Andererseits profitiert das GWR auch von diesen Entwicklungen, zum Beispiel durch die Nutzung von Daten aus den digitalen Bauanträgen. Die Gebäude- und Wohnungsnummern aus dem GWR können als Identifikatoren auch in andere Register mit Immobiliendaten eingeführt werden. Diese Datenbestände werden somit vernetzt und die Nutzungsmöglichkeiten verbessern sich dadurch deutlich.

Mit ersten konzeptionellen Arbeiten zur Umsetzung des GWR wurde bereits begonnen. Die gesetzliche Grundlage des GWR wird derzeit ebenfalls erarbeitet. Das

Statistische Bundesamt wäre für die Registerführung gut geeignet, da es bereits über langjährige Erfahrungen mit dem Aufbau und der Führung von Registern und Datenbeständen verfügt. Insbesondere bestehen umfangreiche Erfahrungen bei der Verarbeitung von Verwaltungsdaten und im Umgang mit höchsten Datenschutzstandards. In diesem Falle wäre es jedoch zwingend erforderlich, das Register technisch und organisatorisch getrennt von der Statistik zu führen, um auszuschließen, dass Daten, die dem Statistikgeheimnis unterliegen, in ein Verwaltungsregister fließen. Die bisherigen Planungen sehen vor, dass die Inbetriebnahme des Registers bis zum Ende der 2020er-Jahre erfolgen soll.

Für Konzeption, Aufbau und Pflege des GWR ist eine enge Abstimmung mit Datenlieferanten sowie Nutzerinnen und Nutzern auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene erforderlich. Insbesondere für die Pflege des GWR werden kommunale Stellen einen wichtigen Beitrag leisten, sodass sie genauso wie die Länder in die Planungen eingebunden werden müssen. Zudem wird das GWR entsprechend der Standards und Vorgaben der Registermodernisierung konzipiert.¹² Dabei sind der Datenschutz und insbesondere der Schutz personenbezogener Daten ein zentrales Anliegen, das von Beginn an in die Arbeiten einbezogen wird.

Das Gebäude- und Wohnregister kann die Registerlandschaft in Deutschland entscheidend ergänzen. Es bietet somit große Chancen, eine bestehende Datenlücke zu schließen und den Zugang zu Immobiliendaten deutlich zu verbessern. 

12 Weitere Informationen zum Thema finden sich unter: www.onlinezugangsgesetz.de

LITERATURVERZEICHNIS

- Bauministerkonferenz (Herausgeber). *Spezifikation XBau-Hochbau. Release 2.3 (Final)*. 2022. [Zugriff am 1. Juli 2022]. Verfügbar unter: <https://xleitstelle.de>
- Dustmann, Christian/Fitzenberger, Bernd/Zimmermann, Markus. *Housing Expenditure and Income Inequality*. In: The Economic Journal. Jahrgang 132. Ausgabe 645/2022, Seite 1709 ff. [Zugriff am 1. Juli 2022]. Verfügbar unter: <https://academic.oup.com>
- Kauermann, Göran/Windmann, Michael/Münnich, Ralf. *Datenerhebung bei Mietspiegeln: Überblick und Einordnung aus Sicht der Statistik*. In: AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv. Ausgabe 14, 2020, Seite 145 ff. [Zugriff am 1. Juli 2022]. Verfügbar unter: <https://link.springer.com>
- Körner, Thomas/Krause, Anja/Ramsauer, Kathrin. *Anforderungen und Perspektiven auf dem Weg zu einem künftigen Registerzensus*. In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Sonderheft Zensus 2021. 2019, Seite 74 ff.
- Söllner, René/Körner, Thomas. *Der Registerzensus: Ziele, Anforderungen und Umsetzungsansätze*. In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 4/2022, Seite 13 ff.
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP. *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP*. 2021. [Zugriff am 1. Juli 2022]. Verfügbar unter: www.bundesregierung.de
- Statistik Austria. *Standard-Dokumentation Metainformationen (Definitionen, Erläuterungen, Methoden, Qualität) zum Gebäude- und Wohnungsregister*. Bearbeitungsstand: 17. Oktober 2013. 2013.
- Statistisches Bundesamt. *Wohnen in Deutschland. Zusatzprogramm des Mikrozensus 2018*. 2019. [Zugriff am 1. Juli 2022]. Verfügbar unter: www.destatis.de
- Statistisches Bundesamt. *Einkommen, Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte 2020*. Fachserie 15 Reihe 1. 2021. [Zugriff am 18. Juli 2022]. Verfügbar unter: www.destatis.de
- Statistisches Bundesamt. *Bauen und Wohnen. Baugenehmigungen/Baufertigstellungen. Lange Reihen (zum Teil) ab 1949*. 2022a. [Zugriff am 28. Juli 2022]. Verfügbar unter: www.destatis.de
- Statistisches Bundesamt. *Gebäude und Wohnungen. Bestand an Wohnungen und Wohngebäuden/Bauabgang von Wohnungen und Wohngebäuden/Lange Reihen ab 1969 – 2021*. 2022b. [Zugriff am 28. Juli 2022]. Verfügbar unter: www.destatis.de
- Statistisches Bundesamt. *Qualitätsbericht Fortschreibung des Wohngebäude- und Wohnungsbestandes 2021*. 2022c. [Zugriff am 1. Juli 2022]. Verfügbar unter: www.destatis.de

RECHTSGRUNDLAGEN

Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I Seite 2513), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I Seite 3905) geändert worden ist.

BVerfGE 148, 147 – 217: Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. April 2018 – Unvereinbarkeit der Einheitsbewertung des Grundvermögens für die Erhebung der Grundsteuer mit Artikel 3 Absatz 1 GG.

Gesetz über das Wohnungseigentum und das Dauerwohnrecht (Wohnungseigentumsgesetz – WEG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Januar 2021 (BGBl. I Seite 34).

Gesetz zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG) vom 26. November 2019 (BGBl. I Seite 1794).

Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG) vom 14. August 2017 (BGBl. I Seite 3122, 3138), das zuletzt durch Artikel 16 des Gesetzes vom 28. Juni 2021 (BGBl. I Seite 2250) geändert worden ist.

DAS BILDUNGSMODUL DES REGISTERZENSUS

Eva Grimm, Olga Herzog, Sarah Rheiner

➤ **Schlüsselwörter:** Registerzensus – Bildung – Bildungsstand – Bildungsabschlüsse – Verwaltungsdaten

ZUSAMMENFASSUNG

Mit dem Umstieg auf einen Registerzensus sollen Angaben zu Bildungsstand und Bildungsbeteiligung der Gesamtbevölkerung künftig rein aus Verwaltungs- und Statistikdaten ermittelt werden. Derzeit existiert in Deutschland keine Datenbasis, die flächendeckend Bildungsinformationen zur Gesamtbevölkerung umfasst. Das Bildungsmodul des Registerzensus hat die Aufgabe, geeignete Datenquellen zu identifizieren und geeignete Methoden zu erarbeiten, um auf Grundlage der verfügbaren Daten den Bildungsstand und die Bildungsbeteiligung der in Deutschland wohnhaften Personen ab 15 Jahren präzise zu ermitteln. Der Beitrag bietet einen Einblick in die ersten konzeptionellen Überlegungen des Bildungsmoduls im Registerzensus sowie die Herausforderungen, die sich beim Aufbau stellen.

➤ **Keywords:** register census – education – educational attainment – level of qualification – administrative data

ABSTRACT

With the transition to a register census, information on the educational attainment and educational participation of the population will be determined completely from administrative and statistical data. There is currently no data basis in Germany with educational information on the entire population. The education module of the register census is intended to identify appropriate data sources and develop suitable methods to precisely determine, on the basis of the data available, the educational attainment and educational participation of all people from the age of 15 years living in Germany. The article provides an insight into the initial conceptual considerations regarding the education module of the register census and the challenges connected with its establishment.

Eva Grimm

ist Diplom-Psychologin und im Referat Registerzensus – Arbeitsmarkt und Bildungsstand des Statistischen Bundesamtes für das Bildungsmodul tätig. Ihr Arbeitsschwerpunkt liegt derzeit auf der Nutzung von Daten der Bildungsstatistiken und der Vorbereitung geeigneter IT-Systeme.

Dr. Olga Herzog

ist promovierte Politikwissenschaftlerin. Ihr Arbeitsschwerpunkt im Referat Registerzensus – Arbeitsmarkt und Bildungsstand des Statistischen Bundesamtes liegt auf der Methodenkonzeption und der Entwicklung geeigneter Schätz- und Hochrechnungsverfahren für das Bildungsmodul.

Sarah Rheiner

ist Diplom-Psychologin und Projektleiterin für das Bildungsmodul im Referat Registerzensus – Arbeitsmarkt und Bildungsstand des Statistischen Bundesamtes. Ihr Arbeitsschwerpunkt liegt derzeit auf der Konzeption des Bildungsmoduls als Teil des Gesamtsystems Registerzensus und der Vorbereitung rechtlicher Rahmenbedingungen.

1

Einleitung

Der Statistische Verbund¹ bereitet derzeit den Umstieg der Zensusmethodik auf ein rein registerbasiertes Verfahren (Registerzensus) vor. Damit ändert sich das bisherige Verfahren in Deutschland grundlegend – bisher wurden im Zensus alle zehn Jahre Basisdaten zu den Themenbereichen Bevölkerung, Arbeitsmarkt, Bildung, Gebäude und Wohnungen sowie Haushalte und Familien mithilfe von Primärerhebungen mindestens auf Stichprobenbasis erhoben.

Im Gegensatz zu den bisherigen Primärerhebungen sollen demnach im Registerzensus Informationen genutzt werden, die Bürgerinnen und Bürger bereits der Verwaltung geliefert haben (Once-Only-Prinzip). Dies wird die Belastung der Bürgerinnen und Bürger reduzieren und der Verzicht auf Primärerhebungen kann langfristig Steuergelder einsparen. Der Umstieg auf den Registerzensus ermöglicht außerdem, Ergebnisse häufiger, aktueller und georeferenziert bereitzustellen (Körner und andere, 2019). Dies könnte erforderlich werden, um die sich aktuell abzeichnenden zunehmenden Datenbedarfe der Europäischen Union (EU) zu erfüllen.

Im Themenbereich Bildung muss der Zensus – bereits bisher den Anforderungen der EU entsprechend – die Merkmale Bildungsstand und Bildungsbeteiligung bereitstellen und in komplexen Kreuzkombinationen mit anderen Zensusmerkmalen auf tiefer regionaler Ebene auswerten. Somit soll das Bildungsmodul des Registerzensus zur Zensusrunde 2031 die Merkmale Bildungsstand und Bildungsbeteiligung der in Deutschland wohnhaften Personen ab 15 Jahren ermitteln. Zu diesem Zweck sind zunächst geeignete Datenquellen zu identifizieren, die die erforderlichen Bildungsinformationen enthalten und zum Aufbau einer entsprechenden Datengrundlage dienen. Darüber hinaus sind Hochrechnungs- und Schätzverfahren zu entwickeln, um auf Basis der im Jahr 2031 noch lückenhaft vorhandenen Datengrundlage Aussagen zu Bildungsstand und Bildungsbeteiligung der Gesamtbevölkerung treffen zu können.

1 Den Statistischen Verbund bilden die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder.

Zwar sind die ersten Datenlieferungen an die EU erst für 2031 geplant, jedoch haben die Vorbereitungen dazu ebenso wie die Entwicklung der Methoden bereits begonnen. Die Komplexität eines Registerzensus erfordert eine mehrjährige Erprobungsphase, um Datenverknüpfungen sowie Hochrechnungs- und Schätzverfahren mit Echtdaten zu testen und gegebenenfalls Anpassungen vornehmen zu können. So können die hohen Qualitätsansprüche an die Ergebnisse des Zensus erfüllt werden.

Der vorliegende Artikel beschreibt den aktuellen Planungsstand des Registerzensus für die Bereitstellung der erforderlichen Ergebnisse zu Bildungsangaben ab 2031. Dabei stellt zunächst Kapitel 2 dar, welche rechtlichen Rahmenbedingungen von Bedeutung sind. Kapitel 3 beschreibt die Datenquellen, die für die registerbasierte Ermittlung von Bildungsangaben nutzbar gemacht werden sollen. Herausforderungen an die Methodik und erste Überlegungen zu den erforderlichen Schätz- und Hochrechnungsverfahren erläutert Kapitel 4. Das abschließende Fazit fasst den Planungsstand zusammen und gibt einen Ausblick auf die wichtigsten nächsten Schritte.

2

Rechtliche Rahmenbedingungen

2.1 Anforderungen der EU

Die Merkmale, zu denen der Registerzensus Ergebnisse bereitstellen muss, werden zum einen durch die EU und zum anderen durch nationale Nutzerbedarfe festgelegt. Derzeit wird auf europäischer Ebene eine neue Rechtsgrundlage vorbereitet, die Rahmenverordnung über Bevölkerungsstatistiken (European Statistics on Population and Housing – ESOPH), die auch die Lieferverpflichtungen im Bereich Bildung regeln wird. Die genauen Anforderungen der künftigen EU-Rahmenverordnung sowie der entsprechenden Durchführungsverordnungen an den Zensus sind bislang noch unklar. Es ist allerdings nicht davon auszugehen, dass geringere als die für den Zensus 2022 formulierten Anforderungen gestellt werden². Die der Konzeption des Bildungsmoduls zugrunde

2 Die EU-Anforderungen an den Zensus 2022 ergeben sich aus der Verordnung (EG) Nr. 763/2008 in Verbindung mit der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 543/2017 und der Verordnung (EU) 712/2017.

Übersicht 1

Durch den Zensus zu ermittelnde Bildungsmerkmale

Bildungsstand	› Gruppierung der Gesamtbevölkerung in überschneidungsfreie Kategorien von Personen mit „keiner oder niedriger“, „mittlerer“ oder „höherer“ Bildung mit jeweiligen Unterkategorien › Ableitung aus den im Lebensverlauf einer Person erworbenen schulischen sowie beruflichen Bildungsabschlüssen › Zuordnung einer ISCED-Stufe je nach Kombination der erworbenen Abschlüsse
Bildungsbeteiligung	› Personen, die zum Zensusstichtag ein Bildungsprogramm besuchen › Zuordnung einer ISCED-Stufe entsprechend des besuchten Bildungsprogramms

ISCED: International Standard Classification of Education – Internationale Standardklassifikation des Bildungswesens

gelegten Anforderungen stellen dementsprechend Mindestanforderungen dar, die nach der Gesetzgebung der EU gegebenenfalls noch erweitert werden müssen.

Gemäß der EU-Anforderungen muss der Zensus künftig voraussichtlich Ergebnisse zu den Merkmalen „Bildungsstand“ und „Bildungsbeteiligung“ in den Untergliederungen nach der Internationalen Standardklassifikation des Bildungswesens (International Standard Classification of Education – ISCED 2011)³ der UNESCO⁴ ausweisen. ➤ Übersicht 1

Die hier aufgeführten Ergebnismerkmale Bildungsstand und Bildungsbeteiligung sind laut den EU-Anforderungen in hochdimensionalen Tabellen, sogenannten Hyperquadern, bereitzustellen. Diese bezeichnen Ergebnisse zu Kreuzkombinationen der Bildungsmerkmale mit regionalen Merkmalen (mindestens bis NUTS-2-Ebene⁵) und Merkmalen aus anderen Bereichen des Zensus (zum Beispiel Bevölkerungs- oder Arbeitsmarktmerkmalen).

2.2 Nationale Nutzerbedarfe und weitere rechtliche Rahmenbedingungen

Über die Anforderungen der Europäischen Union hinaus sind auch nationale Nutzerbedarfe zu erwarten. Diese werden voraussichtlich in noch zu schaffenden Rechtsgrundlagen geregelt.

Das Zensusgesetz 2022 hat in Bezug auf den Bildungsstand als nationale Anforderung zusätzlich geregelt,

dass auch die erreichten schulischen Abschlüsse einerseits und die erreichten beruflichen oder Hochschulabschlüsse andererseits ausgewiesen werden müssen (§ 13 Absatz 1 Nummer 16 und 17 Zensusgesetz 2022). Eine vergleichbare Regelung ist auch für den Registerzensus zu erwarten.

Künftige gesetzliche Regelungen müssen auch die Nutzung weiterer Datenquellen, die Erprobung des Bildungsmoduls sowie die Einbindung in das Gesamtsystem des Registerzensus abdecken. Auch die Aufgabenteilung im Statistischen Verbund ist gesetzlich zu regeln. Zudem sind angesichts der umfangreichen Verarbeitung von Bildungsdaten der Gesamtbevölkerung Anforderungen an den Datenschutz im Gesetz zu berücksichtigen.

Mit dem Registerzensuserprobungsgesetz wurde im Jahr 2021 eine erste rechtliche Grundlage zur Vorbereitung und Erprobung des Registerzensus geschaffen. In Bezug auf das Bildungsmodul regelt das Registerzensuserprobungsgesetz jedoch zunächst nur eine Speicherung der Daten des Zensus 2022 sowie des Mikrozensus ab dem Berichtsjahr 2022.

3

Datenquellen

Wesentliche Voraussetzung dafür, dass die registerbasierte Ermittlung von Bildungsangaben gelingen kann, ist das Vorhandensein geeigneter Datenquellen in Verwaltung und Statistik. Diese Datenquellen müssen zum einen Angaben zu Bildungsstand und Bildungsbeteiligung enthalten – und dies möglichst in derart standardisierten Kategorien, dass eine Überführung in die geforderten ISCED-Stufen oder nationale Abschlüsse möglich ist. Zum anderen müssen die Bildungsmerkmale zu einem gewissen Grad differenziert nach soziodemografischen Merkmalen wie Alter, Geschlecht oder

3 Für eine Beschreibung der ISCED 2011 siehe OECD/European Union/ UNESCO-UIS (2015).

4 UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur.

5 Die Ebene NUTS-2 der Klassifikation von Gebietseinheiten für die Statistik (Nomenclature des Unités territoriales statistiques) entspricht in Deutschland den Regierungsbezirken.

Wohnort vorliegen, um eine Verknüpfung der Datenquellen untereinander beziehungsweise mit einem Abbild der Gesamtbevölkerung zu ermöglichen.

Für eine registerbasierte Ermittlung der bereits beschriebenen geforderten Zensusmerkmale lassen sich daher die folgenden Anforderungen an eine entsprechende Datengrundlage ableiten:

- › Das Merkmal **Bildungsbeteiligung** bezieht sich auf die Frage, wie viele der in Deutschland wohnhaften Personen sich zum Zensusstichtag in Bildung befinden und in welchem Bildungsprogramm. Um Ergebnisse zur Bildungsbeteiligung zu ermitteln, muss dementsprechend für die in Deutschland wohnhaften Personen die Information zur Verfügung stehen, ob und in welchem Bildungsprogramm sie sich zum jeweiligen Zensusstichtag in Bildung befinden. Es werden also alle Personen erfasst, die zu dem Zeitpunkt eine Schule besuchen, Studierende, Promovierende oder Auszubildende sind. Informationen aus vorhergehenden Jahren sind zur Ermittlung der Bildungsbeteiligung nicht notwendig.
- › Im Gegensatz dazu basiert das Merkmal **Bildungsstand** auf allen Bildungsabschlüssen, die bis zum Zensusstichtag über den Lebensverlauf hinweg erworben wurden. Dementsprechend müssen nicht nur Informationen über Abschlüsse berücksichtigt werden, die im jeweiligen Berichtsjahr erworben wurden, sondern auch über alle in vorhergehenden Jahren bereits erworbenen Bildungsabschlüsse beziehungsweise durchlaufenen Bildungsprogramme. Trotzdem müssen nicht alle Bildungsabschlüsse archiviert werden, da lediglich der Bildungsstand abgeleitet werden muss. Demnach ist es nicht nötig, dass alle erworbenen Abschlüsse einzeln archiviert werden, vielmehr ist es möglich, das Merkmal Bildungsstand fortzuschreiben. Dafür kann die einmal abgeleitete Angabe zum Bildungsstand bei Erwerb eines neuen Abschlusses jeweils aktualisiert werden.

Bislang existiert in Deutschland keine Datengrundlage, in der diese Informationen flächendeckend verfügbar sind. Dementsprechend muss eine Datengrundlage für den Registerzensus aufgebaut werden, die sich aus verschiedenen Datenquellen speist. Dabei ist es von Bedeutung, dass durch die gewählten Datenquellen möglichst alle Personengruppen der Bevölkerung systematisch erfasst werden.

Die wichtigsten Datenquellen, die für die registerbasierte Ermittlung der Merkmale Bildungsbeteiligung und Bildungsstand identifiziert wurden, werden im Folgenden dargestellt.

3.1 Daten des Zensus 2022

Die Daten des Zensus 2022 stellen eine wichtige Datenquelle für die Ermittlung des Bildungsstands der Gesamtbevölkerung dar; sie werden gemäß § 9 Registerzensususerprobungsgesetz für diesen Zweck gespeichert. Die Daten des Zensus 2022 werden sowohl für eine Erstbefüllung des Bestands als auch als Hochrechnungsgrundlage für diejenigen Kohorten oder Personengruppen benötigt, für die aus anderen Datenquellen keine Informationen gewonnen werden können.

Im registergestützten Zensus 2022 werden die geforderten Bildungsangaben mit der Haushaltebefragung primärstatistisch erhoben. Dabei werden einmalig etwa 7 Millionen Personen im Alter ab 15 Jahren zu ihrem Bildungsstand und ihrer zum Zensusstichtag aktuellen Bildungsbeteiligung befragt. Da diese Merkmale gezielt für Zwecke des Zensus erhoben werden, ist die Übertragbarkeit der erfassten auf die geforderten Merkmalsausprägungen sichergestellt. Bei den im Zensus 2022 erfassten Personen handelt es sich um eine repräsentative Stichprobe der Gesamtbevölkerung – es werden also alle relevanten Personengruppen gleichermaßen gut erfasst.

3.2 Daten des Mikrozensus

Die Daten des Mikrozensus werden benötigt, um die im Bildungsmodul erfassten Angaben zu ergänzen und zu aktualisieren – für eine weitere Befüllung des Bestands beziehungsweise für eine Aktualisierung, sofern im Mikrozensus für einzelne Personen Angaben zu einem höheren Bildungsabschluss erfasst werden als bis dahin vermerkt. Zu diesem Zweck werden auch die Daten des Mikrozensus gemäß § 9 Registerzensususerprobungsgesetz gespeichert. Aufgrund der sehr detaillierten Erfassung der erforderlichen Bildungsmerkmale können die Angaben aus dem Mikrozensus im Zuge der Methodenentwicklung zur Plausibilisierung von Angaben aus anderen Datenquellen dienen.

Im Mikrozensus werden Angaben zum Bildungsstand und zur Bildungsbeteiligung primärstatistisch erhoben. Dabei werden je Jahr etwa 650 000 meldepflichtige Personen ab 15 Jahren zu ihrem Bildungsstand befragt. Die Zufallsauswahl der Befragten stellt sicher, dass alle relevanten Personengruppen die gleiche Chance haben, in die Stichprobe zu gelangen. Der Mikrozensus stellt damit eine wichtige ergänzende Datenquelle und Grundlage für Hochrechnungs- und Schätzverfahren im Bildungsmodul dar.

3.3 Daten der Bildungsstatistiken und Bildungsregister

Im Bereich der Bildungsstatistiken werden die aktuelle Bildungsbeteiligung sowie in einem Berichtszeitraum erworbene Abschlüsse aller aktuell im Bildungssystem registrierten Personen systematisch erfasst. Zu den Bildungsstatistiken zählen die Schulstatistik, die Hochschulstatistik, die Berufsbildungsstatistik, die Anerkennungsstatistik und die Pflegeberufausbildungsstatistik.

Parallel zum Registerzensus wird im Statistischen Verbund aktuell der Aufbau eines Bildungsregisters konzipiert (Gawronski, 2020). Die Ziele des Bildungsregisters gehen dabei weit über die Anforderungen an einen Zensus hinaus. Das geplante Bildungsregister soll künftig Bildungsverläufe bereichsübergreifend von der Schulbildung bis zu den beruflichen und den Hochschulabschlüssen durch jährliche Datenlieferungen aus den oben genannten Bildungsstatistiken abbilden.

Perspektivisch können die für den Registerzensus erforderlichen Angaben zur Bildungsbeteiligung zum Zensusstichtag sowie zu im abgelaufenen Berichtsjahr erworbenen Abschlüssen unmittelbar aus diesem Bildungsregister gewonnen werden. Aufgrund der umfangreichen Datengrundlage des Bildungsregisters ist die Ausweisung von Bildungsstand und Bildungsbeteiligung in der für den Registerzensus erforderlichen Kategorisierung ohne Probleme möglich.

Das Bildungsregister ist derzeit in Vorbereitung und noch nicht für das Bildungsmodul des Registerzensus nutzbar. Da die Methodenentwicklung im Bildungsmodul jedoch frühzeitig beginnen muss, gibt es Überlegungen, für eine Übergangszeit die Angaben aus den einzelnen Bildungsstatistiken direkt für das Bildungsmodul nutz-

bar zu machen. Diese direkten Datenlieferungen sollen bis zum Aufbau des Bildungsregisters erfolgen, um doppelte Datenhaltung zu vermeiden und datenschutzrechtlichen Bestimmungen nachzukommen.

Gleichwohl bildet das geplante Bildungsregister jeweils nur die Personengruppen beziehungsweise Kohorten ab, die aktuell in Bildung sind oder im bildungstypischen Alter Abschlüsse erwerben. Für diejenigen Personen, deren Bildungskarrieren bereits vor Aufbau des Bildungsregisters abgeschlossen sein werden, wird das Bildungsregister keine Aussage zu ihrem Bildungsstand treffen können. Es ist daher erforderlich, für eine verzerrungsfreie Ermittlung von Bildungsangaben der Gesamtbevölkerung weitere Datenquellen nutzbar zu machen, die bereits erworbene Abschlüsse weiterer Personengruppen erfassen.

3.4 Daten der Bundesagentur für Arbeit

In den Daten der Bundesagentur für Arbeit (BA) sind Angaben zu schulischen und beruflichen Abschlüssen, zu Bildungsprogrammen im Übergangsbereich sowie zum Bildungsstand nach ISCED vorhanden. Sie können genutzt werden, um Angaben zum höchsten Schul- sowie zum höchsten beruflichen Abschluss für Personen zu erhalten, die diese Abschlüsse bereits in der Vergangenheit erworben haben und jetzt sozialversicherungspflichtig erwerbstätig, arbeitsuchend, in Ausbildung oder Teilnehmende von Fördermaßnahmen sind.

Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit bereitet für verschiedene amtliche Statistiken bereits Daten auf, die im Meldeverfahren zur Sozialversicherung oder als Prozessdaten bei der Arbeitsvermittlung oder Förderung erfasst werden. Insbesondere durch die flächendeckende Erfassung in der Sozialversicherung können die Daten der Bundesagentur für Arbeit Bildungsstandangaben zu Personen liefern, die ihre Bildungskarriere schon abgeschlossen haben und (sozialversicherungspflichtig) erwerbstätig sind. Diese Personengruppe umfasst bis zu 50 % der Bevölkerung ab 15 Jahren. Darüber hinaus liegen Bildungsangaben für geringfügig Beschäftigte, Arbeitsuchende und Arbeitslose, Bewerberinnen und Bewerber für Berufsausbildungsstellen und Teilnehmende an Aktivierungs-, Weiterbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen vor. Die über die Jahre gesammelten Bildungsangaben zu Personen aus BA-Statistiken

können außerdem Informationen zu Personengruppen liefern, die ansonsten keine Datenquelle systematisch erfasst. Beispiele wären Personen, die in die Selbstständigkeit wechseln oder ihre Erwerbstätigkeit aus bestimmten Gründen aufgeben. Somit können die Statistikdaten der Bundesagentur für Arbeit Bildungsangaben für eine große Bevölkerungsgruppe für den Registerzensus bereitstellen.

3.5 Daten der Personalstatistiken

Die Daten aus Personalstatistiken bieten aktuelle Informationen zu Personen im Beamtenverhältnis (öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis) beziehungsweise in der öffentlich-rechtlichen Altersversorgung, die ansonsten in keiner der zuvor beschriebenen Quellen systematisch erfasst werden. Zusätzlich erfasst nur die Personalstandstatistik vollständig und zuverlässig Personen, die sich im Vorbereitungsdienst für eine Laufbahn des mittleren, gehobenen oder höheren Dienstes befinden. Dies ist sowohl zur Ableitung des Bildungsstands als auch der Bildungsbeteiligung relevant.

Durch rechtlich klar geregelte Zugangsvoraussetzungen zu den verschiedenen Laufbahnen im öffentlichen Dienst lässt sich anhand vorhandener Merkmale in den Personalstatistiken der mindestens erreichte Bildungsstand von Personen im Beamtenverhältnis und im Ruhestand ableiten. Ebenso ist es möglich, Personen in den Vorbereitungsdiensten einem korrekten Bildungsprogramm zuzuordnen. Das genaue Verfahren der Ableitung von Bildungsstand und Bildungsbeteiligung muss mithilfe zusätzlicher Informationen (zum Beispiel weiterer Merkmale und Angaben aus anderen Datenquellen) erarbeitet und geprüft werden.

Auch wenn ein Großteil der erwerbstätigen Bevölkerung durch Angaben zu sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus den Statistiken der Bundesagentur für Arbeit erfasst werden kann, ergänzen die abgeleiteten Bildungsangaben aus den Personalstatistiken die Datenbasis der erwerbstätigen Bevölkerung um Angaben zu rund 3 Millionen Personen im Beamtenverhältnis.

3.6 Berufsangaben aus dem Arbeitsmarktm modul des Registerzensus

So wie im Bildungsmodul des Registerzensus Angaben zu Bildungsmerkmalen der Bevölkerung ermittelt werden, werden im Arbeitsmarktm modul des Registerzensus Angaben zur Erwerbstätigkeit der Bevölkerung ermittelt. Auch im Arbeitsmarktm modul wird dabei versucht, die Erwerbsmerkmale aller Bevölkerungsgruppen durch geeignete Datenquellen umfassend zu ermitteln.

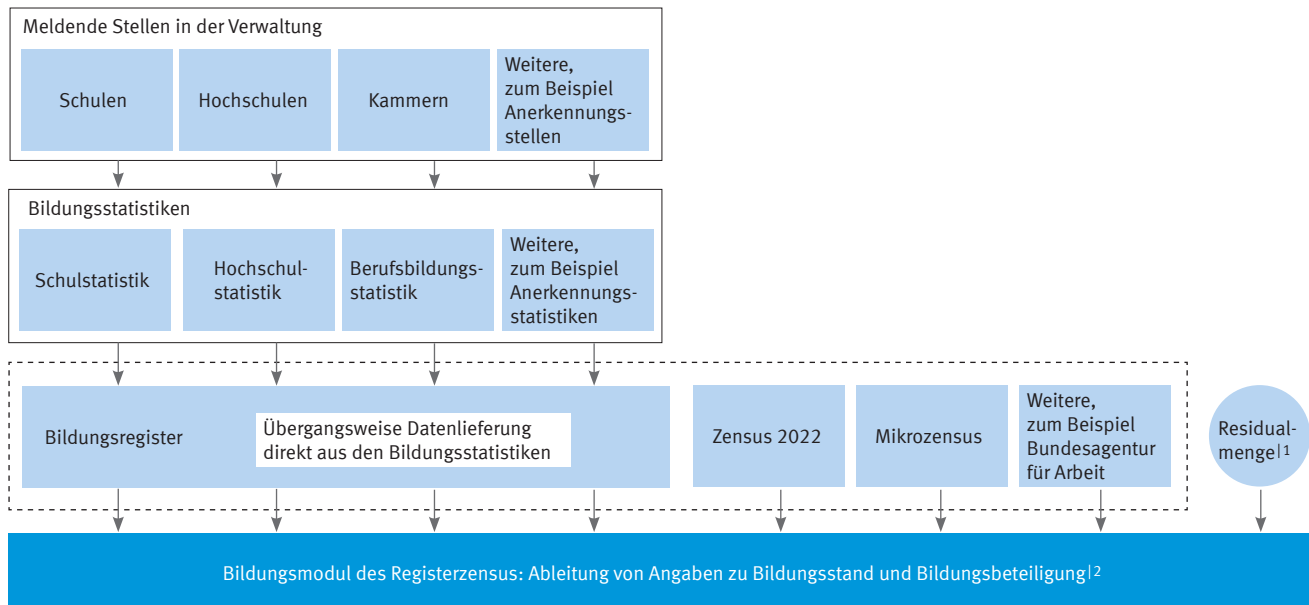
Für die Gruppe der selbstständig Beschäftigten ist es schwierig, aus vorliegenden Verwaltungs- oder Statistikdaten unmittelbar Bildungsangaben abzuleiten. Im Arbeitsmarktm modul werden für diese Personen hingegen der Erwerbsstatus, die aktuelle Tätigkeit (also der Beruf) und weitere Merkmale mit Bezug zur Erwerbstätigkeit ermittelt. Um für die Gruppe der Selbstständigen Angaben zum Bildungsstand ermitteln zu können, sollen im Bildungsmodul die Berufsangaben aus dem Arbeitsmarktm modul nutzbar gemacht werden, um daraus Angaben zu vorhergehenden Bildungsabschlüssen abzuleiten.

3.7 Herausforderungen durch Datenlücken

Für weitere Datenquellen steht der Aufwand der Nutzbarmachung in keinem günstigen Verhältnis mehr zum Beitrag bei der Ermittlung von Bildungsangaben der Gesamtbevölkerung. (Auch) nach Berücksichtigung und Verarbeitung aller aufgeführten Datenquellen wird es gewisse Datenlücken geben, die sich nicht durch geeignete Datenquellen schließen lassen. Beispielfhaft seien hier im Ausland erworbene Abschlüsse oder die Bildungsbeteiligung von Personen, die zwar in Deutschland wohnen, aber im Ausland studieren, genannt. Diese Datenlücken stellen eine zusätzliche Herausforderung an die Methodenentwicklung und die Schätzverfahren dar, die im Bildungsmodul zum Einsatz kommen sollen. ➡ Grafik 1

Grafik 1

Datengewinnung im Bildungsmodul



1 Restmenge von Personen, die in den verfügbaren Datenquellen nicht enthalten sind, aber zur Grundgesamtheit aller im Registerzensus zu erfassenden Personen gehören.
2 Aufbereitung und Anwendung von Schätzverfahren zur Hochrechnung und Kompensation von Datenlücken.

2022 - 0220

4

Geplante methodische Vorgehensweise und Herausforderungen

4.1 Verknüpfung der Datenquellen

Kern der registerbasierten Ermittlung von Bildungsangaben ist die Verknüpfung von Informationen aus verschiedenen Datenquellen auf Personenebene, wobei die korrekte Zuordnung der Bildungsangaben auf Einzeldatenebene sichergestellt werden muss. Die Verknüpfung der verschiedenen Datenquellen untereinander ist zwingend erforderlich, um Angaben aus verschiedenen Quellen zu integrieren.

Zum Zweck der Registerverknüpfung wird auf personenidentifizierende Merkmale zurückgegriffen. Im günstigsten Fall wird aus den einzelnen Datenquellen die steuerliche Identifikationsnummer als personenidentifizierendes Merkmal genutzt. Deren Einführung ist für einen Großteil der relevanten Datenquellen im Register-

modernisierungsgesetz⁶ vorgesehen. Für eine Übergangszeit bis zur flächendeckenden Einführung der Identifikationsnummer bei den relevanten datenliefernden Stellen soll die Registerverknüpfung auf identifizierenden Merkmalen (zum Beispiel Namen, Geburtsdatum, Anschrift) basieren. Dabei wird für jede Person eine unterschiedliche systemfreie Kennnummer vergeben, damit die personenidentifizierenden Merkmale so früh wie möglich vom weiteren Prozess der Statistikproduktion ausgeschlossen werden können und so den Anforderungen des Datenschutzes Rechnung getragen wird.

4.2 Zusammenführung von Bildungsangaben aus verschiedenen Datenquellen

Eine wesentliche Herausforderung für die Ermittlung des Bildungsstands und der Bildungsbeteiligung besteht

6 Das Registermodernisierungsgesetz (RegMoG) in der Fassung vom 28. März 2021 regelt die Einführung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung. Der darin enthaltene Artikel 1 (Identifikationsnummerngesetz) regelt die Nutzung der Identifikationsnummer für Zwecke des Zensus.

darin, die Angaben aus unterschiedlichen Quellen zusammenzuführen und den erreichten Bildungsstand abzuleiten. Hierfür müssen zum Beispiel geeignete Regeln entwickelt werden, wie mit sich widersprechenden Angaben in den Quellen umgegangen werden soll und welche Datenquellen oder welche Kriterien der Beurteilung Vorrang erhalten sollen. Darüber hinaus sind in Vorbereitung des Echtbetriebs auch grundlegende Schritte der Aufbereitung von Daten auf Einzelpersonenebene, das heißt einheitliche und konsistente Verfahren der Standardisierung, Plausibilisierung und Typisierung, zu entwickeln und zu erproben.

4.3 Vorgehen zur Ermittlung der Bildungsbeteiligung

Die Ermittlung der Bildungsbeteiligung ist perspektivisch anhand der beschriebenen Datenquellen (insbesondere Bildungsstatistiken beziehungsweise auf Basis des entstehenden Bildungsregisters) in Form einer Auszählung der aktuell an Bildung Beteiligten vergleichsweise einfach durchführbar. Allerdings müssen auch hier im Hinblick auf spezifische Personengruppen geeignete Schätz- oder Korrekturverfahren entwickelt und getestet werden, um Verzerrungen der Ergebnisse zu vermeiden. Beispiele für solche Personengruppen sind in Deutschland wohnhafte Personen, die im Ausland studieren, oder Personen, die unternehmensinterne Ausbildungen (zum Beispiel die Pilotenausbildung) absolvieren.

4.4 Vorgehen zur Ermittlung des Bildungsstands

Die Ermittlung des Bildungsstands der in Deutschland wohnhaften Personen ab 15 Jahren stößt auf weitere Herausforderungen. Insbesondere zu Beginn können die vorgestellten Quellen die notwendigen bildungsbezogenen Merkmale nicht flächendeckend für die Gesamtbevölkerung bereitstellen. Weiterhin ist das Merkmal Bildung für die Meldungen der Arbeitgeber zur Sozialversicherung sowie in den für Beamtenbezüge zuständigen Stellen kein Pflichtmerkmal, sodass die Qualität der Angaben zunächst überprüft werden muss.

Da die vollständige Befüllung des Bildungsregisters voraussichtlich mehrere Jahrzehnte dauern wird, müssen die vorhandenen Informationen aus den verschiedenen

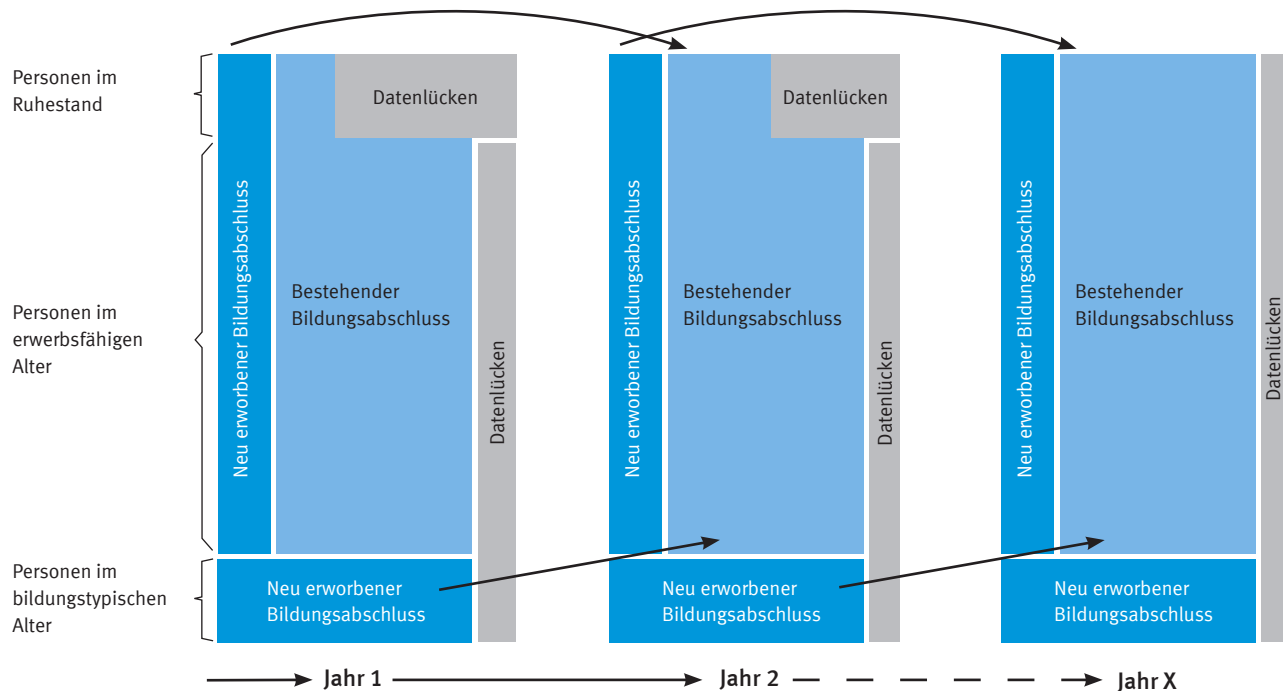
Datenquellen zu einer konsolidierten Datenbasis integriert und mit geeigneten Verfahren auf die Gesamtbevölkerung hochgerechnet werden. Wie der Überblick über die geeigneten Datenquellen zeigt, werden auch in einer konsolidierten Datenbasis nicht alle relevanten Bevölkerungsgruppen systematisch abgedeckt. Die wichtigsten Datenlücken stellen dabei Selbstständige, Nichterwerbspersonen, die aktuell nicht an Bildung beteiligt sind, sowie Personen im Ruhestand dar. Die Daten aus dem Mikrozensus sind zwar grundsätzlich dazu geeignet, diese Personengruppen abzudecken, allerdings ist die jährliche Stichprobe zu klein, um spezielle Gruppen auf einer regional tief liegenden Ebene wie dem Regierungsbezirk (NUTS-2) repräsentativ zu erfassen. Demnach müssen für diese Bevölkerungsgruppen geeignete Schätz- oder Imputationsverfahren ausgearbeitet werden.

4.5 Aufbau einer ausreichend großen Datenbasis durch Fortschreibung

Eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung geeigneter Verfahren für bestimmte Personengruppen ist eine ausreichend große Datenbasis. Dazu ist im Bildungsmodul vorgesehen, frühzeitig (voraussichtlicher Start im Jahr 2024) Daten aus den oben beschriebenen Quellen zu bündeln und als konsolidierte Datenbasis von einem Jahr ins nächste Jahr fortzuschreiben. Dabei sollen im ersten Jahr der Datenlieferungen Bildungsangaben zu allen Personen, zu denen Informationen vorhanden sind, auf Einzelpersonenebene zusammengeführt und der höchste Bildungsstand auf Einzelpersonenebene abgeleitet werden. Die so ermittelten Angaben zum aktuellen Bildungsstand sollen dann ins folgende Jahr übertragen werden. Die entstehende Datenbasis wird im folgenden Jahr um Angaben zu neuen Abschlüssen ergänzt beziehungsweise in den Fällen, wo Informationen schon vorlagen, gegebenenfalls korrigiert. Die nicht mehr benötigten Daten werden entsprechend gelöscht, sodass nur eine konsolidierte Datenbasis in das folgende Jahr übertragen wird. Der Aufbau dieser Datenbasis wird mindestens bis zur Ergebniserstellung für das Berichtsjahr 2031 andauern. ➔ Grafik 2

Grafik 2

Aufbau einer Datenbasis durch Fortschreibung im Bildungsmodul



Dargestellt wird die Grundidee zum Aufbau der Datenbasis durch Fortschreibung von Bildungsabschlüssen. Dabei setzt sich die Datenbasis jeweils zusammen aus den bereits im Vorjahr erfassten (bestehenden) Bildungsabschlüssen, ergänzt um die im jeweiligen Jahr neu erworbenen Bildungsabschlüsse. Die Datenlücken verringern sich im Laufe der Zeit. Es handelt sich um eine schematische Darstellung. Die dargestellten Proportionen entsprechen nicht den realen Mengenverhältnissen.

2022 - 0221

4.6 Stand der Methodenentwicklung

Die Vorbereitung der Methodenentwicklung hat bereits begonnen. In der Erprobungsphase des Bildungsmoduls ab 2024 sollen die hier kurz skizzierten Aufbereitungsschritte anhand von Echtdaten ausgearbeitet und getestet werden. Gleichzeitig werden in der Erprobungsphase verschiedene Verfahren der Hochrechnung (zum Beispiel design-basierte Hochrechnung, Small Area Estimation, Imputationsverfahren und so weiter) im Hinblick auf die bestehenden Datenproblematiken getestet und evaluiert. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf von der EU geforderten Kreuzkombinationen der Bildungsmerkmale mit anderen Merkmalen. Um konsistente Ergebnisse ermitteln zu können, müssen Einzelangaben der Bildungsmerkmale mit Einzelangaben aus anderen Modulen des Registerzensus (zum Beispiel Berufe, Geschlecht, Alter) zusammen ausgewertet werden. Dafür sind die notwendigen technischen Voraussetzungen zu schaffen, um die im Aufbereitungs- und Auswertungsprozess erforderlichen Schnittstellen zu anderen Modulen innerhalb des Registerzensus umzusetzen.

5

Fazit

Mit dem Umstieg auf einen Registerzensus besteht die Notwendigkeit, auch Angaben zu Bildungsstand und Bildungsbeteiligung der Gesamtbevölkerung registerbasiert zu ermitteln. Derzeit existieren in Deutschland keine Register, die Angaben zu erworbenen Abschlüssen oder der Teilnahme an Bildungsprogrammen flächendeckend erfassen. Daher wird eine Vielzahl von Datenquellen aus Verwaltung und Statistik benötigt, um alle Personengruppen und alle Bildungsabschlüsse möglichst vollständig zu erfassen.

Die registerbasierte Ermittlung von Bildungsangaben steht vor einer Reihe methodischer Herausforderungen. So müssen zunächst Daten aus verschiedenen Quellen auf Einzelpersonenebene zusammengeführt werden. Liegen zu einzelnen Personen mehrere oder widersprüchliche Angaben vor, ist die Anwendung von allge-

mein gültigen und plausiblen Regeln für die Ableitung von Bildungsstand und Bildungsbeteiligung erforderlich. Um Datenlücken zu schließen müssen geeignete Schätz- und Hochrechnungsverfahren eingesetzt werden. Die hierfür erforderliche Datengrundlage ist über viele Jahre hinweg durch die Fortschreibung von Bildungsangaben aufzubauen.

Während die methodischen Vorarbeiten für das Bildungsmodul bereits begonnen haben, fehlen noch entsprechende Rechtsgrundlagen. Diese sollen insbesondere die Nutzung der identifizierten Datenquellen, die Erprobung der registerbasierten Ermittlung von Bildungsangaben und die Einbindung in das Gesamtsystem des Registerzensus regeln.

Nach der Schaffung entsprechender gesetzlicher Grundlagen ist der Aufbau geeigneter IT-Systeme der nächste wichtige Schritt auf dem Weg zu einer erfolgreichen Umsetzung des Bildungsmoduls für den Registerzensus. 

LITERATURVERZEICHNIS

Gawronski, Katharina. [Konzeption eines Bildungsregisters in Deutschland](#). In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 2/2020, Seite 37 ff.

Körner, Thomas/Krause, Anja/Ramsauer, Kathrin. [Anforderungen und Perspektiven auf dem Weg zu einem künftigen Registerzensus](#). In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Sonderheft Zensus 2021. 2019, Seite 74 ff.

OECD/European Union/UNESCO-UIS (Herausgeber). *ISCED 2011 Operational Manual: Guidelines for classifying national education programmes and related qualifications*. 2015. [Zugriff am 20. Juli 2022]. Verfügbar unter: op.europa.eu

RECHTSGRUNDLAGEN

Durchführungsverordnung (EU) Nr. 543/2017 der Kommission vom 22. März 2017 zur Festlegung der Regeln für die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über Volks- und Wohnungszählungen in Bezug auf die technischen Spezifikationen für die Themen sowie für deren Untergliederungen (Amtsblatt der EU Nr. L 78, Seite 13).

Gesetz zur Durchführung des Zensus im Jahr 2022 (Zensusgesetz 2022 – ZensG 2022) vom 26. November 2019 (BGBl. I Seite 1851), das durch Artikel 2 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I Seite 2675) geändert worden ist.

Gesetz zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung (Identifikationsnummerngesetz – IDNrG) vom 28. März 2021, das zuletzt durch Artikel 15 des Gesetzes vom 28. Juni 2021 (BGBl. I Seite 2250) geändert worden ist.

Gesetz zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz – RegMoG) vom 28. März 2021 (BGBl. I Seite 591) – Artikel 1 (Identifikationsnummerngesetz – IDNrG).

Gesetz zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus (Registerzensuserprobungsgesetz – RegZensErpG) vom 9. Juni 2021 (BGBl. I Seite 1649) – § 9 Verarbeitung von Daten aus dem Zensus 2022 und dem Mikrozensus für Zwecke europäischer Bevölkerungsstatistiken einschließlich Zensus.

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) 712/2017 der Kommission vom 20. April 2017 zur Festlegung des Bezugsjahrs und des Programms der statistischen Daten und Metadaten für Volks- und Wohnungszählungen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates.



Dr. Nina Palmowski

promovierte nach dem zweiten juristischen Staatsexamen an der Universität Göttingen zum kriminologischen Thema „Sanktionierung und Rückfälligkeit von Heranwachsenden“. Sie ist Referentin im Referat Rechtspflegestatistik des Statistischen Bundesamtes und unter anderem für die Analyse und die Weiterentwicklung der Strafrechtspflegestatistiken im Zuge nationaler und internationaler Datenbedarfe zuständig. Hier arbeitete sie auch dem Dritten Periodischen Sicherheitsbericht der Bundesregierung zu.

CORONA-EFFEKTE BEI STATISTIKEN ZU STRAFSACHEN

Nina Palmowski

📖 **Schlüsselwörter:** COVID-19 – Straftaten – Strafverfahren – Verurteilte – Strafvollzug

ZUSAMMENFASSUNG

Zeigen sich in Deutschland Entwicklungen bei den Statistiken zu Strafsachen, die möglicherweise auf Auswirkungen der Corona-Pandemie und der staatlichen Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung zurückzuführen sind? Der Artikel stellt hierfür zunächst mögliche Effekte dar, die in den Polizeistatistiken des Bundeskriminalamtes zu erkennen sind. Anschließend erfolgt eine Analyse der Geschäftsstatistik der Strafgerichte, der gerichtlichen Strafverfolgungsstatistik und von Daten aus dem Strafvollzug. Dabei liegt der Fokus auf dem Frühjahr 2020, als sich Deutschland im sogenannten ersten Lockdown befand.

📖 **Keywords:** COVID-19 – offences – criminal proceedings – convictions – prisons

ABSTRACT

Do crime and criminal justice statistics in Germany show trends that may be due to the impact of the COVID-19 pandemic and the government measures taken to fight it? The article first describes possible effects which can be seen in the police statistics of the Federal Criminal Police Office. Then it analyses the administrative statistics of the criminal courts, the criminal prosecution statistics as well as data from the prison statistics. The focus is on the spring of 2020, the time of the first lockdown in Germany.

1

Einleitung

Die Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO) hat am 11. März 2020 für ein neuartiges Coronavirus (kurz: Corona) den Pandemiezustand erklärt (WHO, 2020). Dieses Virus und die staatlichen Maßnahmen zu dessen Bekämpfung haben den Alltag auch in Deutschland seit März 2020 erheblich verändert. Zwischenzeitlich führten zum Beispiel Kontaktbeschränkungen oder die Schließung vieler Einrichtungen, Lokale und Geschäfte zu starken Einschränkungen des öffentlichen Lebens. Zugleich verbrachten die Menschen mehr Zeit im häuslichen Umfeld. Hierdurch haben sich beispielsweise Tatgelegenheiten verändert, somit ist ein Einfluss auf die Kriminalitätslage und auf die Art der begangenen Delikte zu erwarten. Ebenso könnten veränderte Lebensumstände sowie Stress- und Konfliktsituationen während der Pandemie (zum Beispiel finanzielle Einbußen oder Existenzsorgen, soziale Isolation) einen Einfluss auf die Anzahl und die Art der begangenen Straftaten haben.¹ Nicht zuletzt sind Auswirkungen der Pandemie auf die Arbeitsabläufe bei den Justizorganen und auf den Strafvollzug denkbar. Die Frage, die sich dadurch ergibt, lautet: Lassen sich anhand der Statistiken zu Strafsachen derartige „Corona-Effekte“ beobachten?

Als Ausgangspunkt zur Beantwortung dieser Frage dient die Veränderung der Anzahl der polizeilich registrierten Straftaten in Deutschland im Jahr 2020 im Vergleich zu den Vorjahren (Kapitel 2). Anschließend wird in Kapitel 3 überprüft, welche Entwicklungen sich bei den Rechtspflegestatistiken zeigen, und zwar auf der Ebene der Strafgerichte, bei den Verurteilungen sowie im Strafvollzug. Das deutsche Strafrecht kennt nur vereinzelt Normen, die sich explizit auf das Coronavirus beziehen lassen – etwa den Anfang Juni 2021 in Kraft getretenen § 74 Absatz 2 Infektionsschutzgesetz². Da sich die Rechtspflegestatistiken an den Straftatbeständen des Strafgesetzbuches (StGB) und des Nebenstraf-

rechts orientieren, wird im Übrigen kein direkter Corona-Effekt nachweisbar sein. Analysiert wird stattdessen, ob es auffallende Veränderungen bei den Strafverfahren, bei den Verurteiltenzahlen oder bei der Belegung im Strafvollzug gab, die auf die Corona-Pandemie zurückzuführen sein könnten. Dabei werden ausschließlich Straftaten und diesbezügliche Strafverfahren untersucht – Ordnungswidrigkeiten und Bußgeldverfahren bleiben außer Betracht.

Für das Berichtsjahr 2020 liegen Zahlen für alle Statistiken zu Strafsachen vor. Deshalb fokussiert die Betrachtung auf die Situation während des sogenannten ersten Lockdowns im Frühjahr 2020. Dieser Zeitraum ist entsprechend dem Dritten Periodischen Sicherheitsbericht der Bundesregierung definiert als die Zeitspanne von der Kalenderwoche 12 bis einschließlich der Kalenderwoche 18 im Jahr 2020 (BMI/BMJV, 2021, hier: Seite 106).

2

Corona-Effekte bei Statistiken zu Straftaten

Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Kriminalitätslage in Deutschland³ sind im Auftrag der Innenministerkonferenz vom Bundeskriminalamt (BKA) ausgewertet und veröffentlicht worden (BKA, 2021a). Die zentralen Ergebnisse dieser Analyse werden im Folgenden als Einstieg in die Thematik wiedergegeben:

Die in der Polizeilichen Kriminalstatistik des Bundeskriminalamtes registrierten Straftaten insgesamt (ohne die in dieser Statistik nicht erfassten Straßenverkehrs- und Staatsschutzdelikte) sind zwischen 2019 und 2020 um 2,3 % zurückgegangen. Bereits in den Vorjahren war ein Rückgang der Fallzahlen zu erkennen, sodass sich im Jahr 2020 keine außergewöhnliche Abnahme der polizeilich registrierten Straftaten zeigte. Bei weiterer Differenzierung der Daten lassen sich jedoch Entwicklungen beobachten, die möglicherweise auf die Corona-Pandemie und auf die hierdurch geänderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zurückzuführen sind: Auffallend ist, dass die Fallzahlen insbesondere im Frühjahr 2020 geringer waren als im Vorjahr (BKA, 2021a).

1 Nähere Ausführungen finden sich im Dritten Periodischen Sicherheitsbericht der Bundesregierung (BMI/BMJV, 2021, hier: Seite 105 ff.), der sich als Schwerpunktthema unter anderem Gewaltphänomenen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie widmet.

2 Dieser Absatz 2 wurde eingefügt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Mai 2021 (BGBl. I Seite 1174), in Kraft getreten am 1. Juni 2021.

3 Zu den Auswirkungen auf die Kriminalitätslage in Europa siehe Europol (2020).

Deutlich zeigte sich diese Entwicklung zum Beispiel bei der Eigentumskriminalität: Im April 2020 fiel die Zahl der polizeilich registrierten Ladendiebstähle um 40,4 % niedriger aus als im entsprechenden Vorjahresmonat. Die Zahl der registrierten Wohnungseinbruchsdiebstähle war um 50,4 % und die Fallzahl der Taschendiebstähle sogar um 68,9 % geringer als im April 2019. Als Ursachen werden vor allem der Rückgang der Mobilität und die veränderten Tatgelegenheiten vermutet, die mit einem anderen Tagesablauf sowohl der Täterinnen und Täter als auch der Opfer während des sogenannten ersten Lockdowns verbunden sind (BKA, 2021a). So hat zum Beispiel die Schließung eines Großteils der Ladengeschäfte zu weniger Gelegenheiten für Ladendiebstähle geführt und der häufigere Aufenthalt zuhause zu weniger Tatgelegenheiten beim Wohnungseinbruchsdiebstahl (Neubert/Stiller und andere, 2020, hier: Seite 344 f.).

In anderen Kriminalitätsbereichen zeigte sich eine gegenläufige Tendenz: So ist zum Beispiel die Zahl der polizeilich registrierten Fälle von Subventionsbetrug von 318 im Jahr 2019 auf 7 585 Fälle im Jahr 2020 gestiegen (BKA, 2020a; BKA, 2021b; BKA, 2021a). Das könnte unter anderem auf Betrugsdelikte mit Corona-Soforthilfen zurückzuführen sein (zu möglichen Fallgestaltungen siehe Hoven/Hahn, 2020). Die Zahl der polizeilich registrierten Straftaten nach dem Infektionsschutzgesetz hat von 61 im Jahr 2019 auf 6 779 Fälle im Jahr 2020 und damit ebenfalls erheblich zugenommen (BKA, 2020a; BKA, 2021b; BKA, 2021a). Auch der Anstieg von registrierten Straftaten mit dem Tatmittel Internet (+8,7 %) fiel größer aus als in den Vorjahren. Dies ist möglicherweise durch mehr Tatgelegenheiten für Cyberkriminalität begründet, da wirtschaftliche und alltägliche Aktivitäten infolge der Corona-Pandemie vermehrt digital stattfanden (BKA, 2021a; BKA, 2020b).

Veränderte Lebensumstände in der Pandemie (wie soziale Isolation, räumliche Enge oder finanzielle Einbußen) könnten zu einer Zunahme der Fälle von Partnerschaftsgewalt geführt haben (Neubert/Stiller und andere, 2020, hier: Seite 341 ff.). Im Jahr 2020 wurden im Bereich der Partnerschaftsgewalt 4,9 % mehr Fälle polizeilich registriert als im Vorjahr. Bei einer Differenzierung nach dem Tatdatum ergab sich allerdings kein auffallender Anstieg der polizeilich registrierten Fälle von Partnerschaftsgewalt in der Zeit des sogenannten ersten Lockdowns im Frühjahr 2020 im Vergleich zu den Vorjahresmonaten

(BKA, 2021a; BKA, 2021c). Die Zahlen könnten gleichwohl durch das Anzeigeverhalten und eine geringere Entdeckungswahrscheinlichkeit in der Lockdown-Zeit durch Schließung von Einrichtungen und durch Kontaktbeschränkungen beeinflusst sein (BMI/BMJV, 2021, hier: Seite 107).

Ähnliche Einschränkungen bezüglich der Aussagekraft der genannten Zahlen und Entwicklungen gelten letztlich auch für andere Kriminalitätsbereiche: Die Ergebnisse können nur einen Einblick in die polizeilich registrierten Straftaten, das sogenannte Hellfeld der Kriminalität, verschaffen. Ob dagegen die Zahl der begangenen Straftaten in bestimmten Kriminalitätsbereichen im Zuge der Corona-Pandemie gestiegen oder zurückgegangen ist, lässt sich anhand dieser Daten nicht nachweisen. Denn es ist nicht möglich, mit diesen Angaben die Straftaten, die nicht entdeckt oder nicht angezeigt werden, zu erfassen – das sogenannte Dunkelfeld der Kriminalität bleibt daher außer Betracht (BKA, 2021a). Der Anteil der nicht entdeckten beziehungsweise nicht angezeigten Straftaten variiert je nach Art der Straftat. Auch können die Daten nur Hinweise auf auffallende Entwicklungen liefern, die möglicherweise mit den geänderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in der Corona-Pandemie zusammenhängen (BKA, 2021a). Ob es sich tatsächlich um einen kausalen Zusammenhang handelt und worin dieser begründet ist, lässt sich anhand dieser Daten nicht ermitteln.

Bei einzelnen Kriminalitätsbereichen erfassen die Polizeidaten explizit, ob ein Corona-Bezug bei der Straftat besteht: Im Bundeslagebild Organisierte Kriminalität des BKA wurde im Jahr 2020 bei insgesamt 36 Verfahren ein (möglicher) Bezug zu COVID-19 angegeben (BKA, 2021a; BKA, 2021d). Dies kann zum Beispiel der Handel mit Atemschutzmasken sein oder ein Zusammenhang mit Einschränkungen beim Rauschgifthandel/-schmuggel durch Grenzschließungen. Auch im Bereich der politisch motivierten Kriminalität ist den Polizeidaten zu entnehmen, ob diese in einem thematischen Zusammenhang mit COVID-19/Corona stehen: Im Jahr 2020 wurden insgesamt 3 559 politisch motivierte Straftaten mit einem solchen Zusammenhang erfasst (BKA, 2021a; BMI/BKA, 2021).

3

Corona-Effekte bei Rechtspflegestatistiken zu Strafsachen

3.1 Verfahren bei den Strafgerichten

Aus der Gerichtspraxis wurde berichtet, dass der Arbeitsablauf bei den Strafgerichten im Frühjahr 2020 durch die Pandemie zwischenzeitlich beeinträchtigt wurde – insbesondere dadurch, dass Gerichte im Frühjahr 2020 Verhandlungen aufheben mussten (Niedersächsisches Justizministerium, 2021; Deutscher, 2020; Arnoldi, 2020).⁴ Auf die Pandemielage hat der Gesetzgeber auch im Bereich des Strafprozessrechts reagiert: Der am 28. März 2020 in Kraft getretene § 10 des Einführungsgesetzes zur Strafprozeßordnung ermöglichte es, strafgerichtliche Hauptverhandlungen während der COVID-19-Pandemie für einen längeren Zeitraum zu unterbrechen (Gorf, 2022; Regelung ab 1. Juli 2022 auf-

⁴ Zu weiteren strafprozessualen Fragen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie siehe Mosbacher (2021); zu Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Gerichte in den Vereinigten Staaten siehe Baldwin und andere (2020).

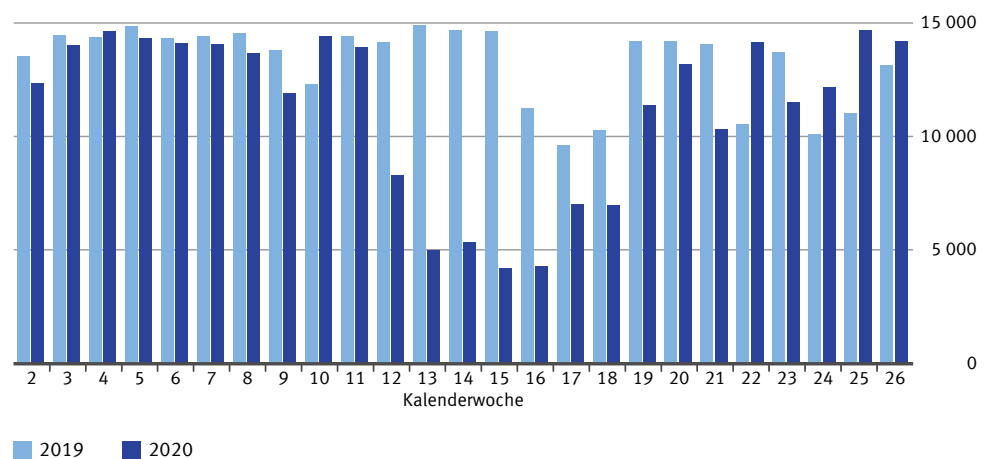
gehoben). Die entsprechende Frage lautet hier: Lassen sich Hinweise auf derartige (zwischenzeitliche) Corona-Effekte auch bei den Daten der Strafgerichtsstatistik erkennen?

Justiz-Geschäftsstatistiken liefern verfahrensbezogene Informationen zum Geschäftsanfall und zu den Verfahrenserledigungen bei den Staatsanwaltschaften (Statistisches Bundesamt, 2021a; zur Methodik: Baumann, 2015) und Gerichten (Statistisches Bundesamt, 2021b). Mögliche temporäre Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Arbeitsabläufe bei den Strafgerichten im Frühjahr 2020 zeigen sich in den Daten der Strafgerichtsstatistik bei einer Untersuchung des Tags der Beendigung der Sache: [Grafik 1](#) stellt die Zahl der erledigten Strafverfahren bei den Amtsgerichten differenziert nach der Kalenderwoche der Beendigung der Sache ab Kalenderwoche 2 (der ersten vollständigen Kalenderwoche im Januar 2020) bis Ende Juni 2020 (Kalenderwoche 26) dar.⁵ Erwartungsgemäß fällt die Zahl der erledigten Verfahren nicht in jeder Kalenderwoche gleich aus. Niedrigere Verfahrenszahlen in einzelnen Wochen können zum Beispiel durch Feiertage verursacht sein. Es fällt jedoch auf, dass die Zahl der erledigten Verfahren vor den Amtsgerichten mit Beendigungsdatum zwischen

⁵ Zum Vergleich sind auch die Angaben für den entsprechenden Zeitraum im Jahr 2019 enthalten.

Grafik 1

Erledigte Strafverfahren bei den Amtsgerichten nach Kalenderwoche der Beendigung der Sache (Januar bis Juni)
Anzahl



Sonderauswertung der Daten der Strafgerichtsstatistik. Ohne Abgaben innerhalb des Gerichts.

2022 - 0207

Mitte März und Anfang Mai 2020 (Kalenderwoche 12 bis einschließlich Kalenderwoche 18) durchgängig deutlich niedriger liegt als in den Wochen zuvor. Ein Rückgang von dieser Intensität und Dauer war im Vorjahr nicht zu beobachten. Wie zu erwarten, fällt dieser Rückgang im Frühjahr 2020 bei erledigten Verfahren mit Hauptverhandlung deutlich größer aus als bei solchen ohne Hauptverhandlung.¹⁶ Dies könnte dafür sprechen, dass die Amtsgerichte im Frühjahr 2020 wegen der Corona-Pandemie zwischenzeitlich Verhandlungen aufheben beziehungsweise verschieben mussten oder nicht terminieren konnten und daher temporär weniger Strafverfahren beenden konnten.

Die in den Kalenderwochen 12 bis 18 bei den Amtsgerichten erledigten Strafverfahren reduzierten sich im Jahr 2020 auf weniger als die Hälfte der Erledigungszahlen im entsprechenden Vorjahreszeitraum. In den darauffolgenden Kalenderwochen wurden im Jahr 2020 dagegen etwas mehr Strafverfahren erledigt als im entsprechenden Vorjahreszeitraum (+0,5 % in den Kalenderwochen 19 bis 26 und +1,8 % in den Kalenderwochen 27 bis 52). Es gibt daher keine Anhaltspunkte, die auf längerfristige deutliche Beeinträchtigungen der Erledigung von Strafverfahren bei den Amtsgerichten durch die Corona-Pandemie im Jahr 2020 schließen lassen (ähnlich: Deutscher Richterbund, 2021).

3.2 Verurteiltenzahlen

Die gerichtliche Strafverfolgungsstatistik (Statistisches Bundesamt, 2021c) gibt jährlich Auskunft über die von deutschen Gerichten ausgesprochenen (rechtskräftigen) Aburteilungen und Verurteilungen. Diese Statistik informiert unter anderem über demografische Merkmale der Abgeurteilten und Verurteilten, über die verhängten Sanktionen und über die schwerste Straftat, die der gerichtlichen Entscheidung zugrunde lag.¹⁷ Die Strafverfolgungsstatistik enthält nur gerichtliche Entscheidungen, nicht dagegen diejenigen Strafverfahren, die durch die Staatsanwaltschaft (zum Beispiel wegen Geringfügigkeit) eingestellt worden sind.¹⁸

Die Strafverfolgungsstatistik erfasst die in einem Berichtsjahr rechtskräftig gewordenen Verurteilungen. Zwischen der Tatzeit und der Rechtskraft der Entscheidung können allerdings mehrere Monate oder mitunter sogar Jahre liegen. Aufgrund dieser zeitlichen Differenz sind Auswirkungen der Corona-Pandemie in der Strafverfolgungsstatistik derzeit nur eingeschränkt erkennbar: Bei weniger als einem Drittel der in der Strafverfolgungsstatistik 2020 erfassten Verurteilungen wurde die Tat im Pandemiejahr 2020 begangen (berechnet anhand der Angaben in Statistisches Bundesamt, 2021c, hier: Tabelle 2.4). Auch unterscheidet sich die Verfahrensdauer je nach Straftat: Bei 52,7 % der Verurteilungen wegen Trunkenheit im Straßenverkehr (§ 316 StGB) lagen Taten im Jahr 2020 zugrunde, dagegen gingen nur 12,2 % der Verurteilungen wegen Wohnungseinbruchsdiebstahl (§ 244 Absatz 1 Nr. 3 und § 244 Absatz 4 StGB) auf Taten im Jahr 2020 zurück. Deshalb kann eine Analyse der Strafverfolgungsstatistik 2020 nur erste Anhaltspunkte dazu liefern, ob in Zeiten der Corona-Pandemie mehr oder weniger Verurteilungen wegen bestimmter Straftaten erfolgten. Weitere Untersuchungen sind erst zu einem späteren Zeitpunkt möglich – frühestens nach Aufbereitung und Veröffentlichung der Strafverfolgungsstatistik für das Berichtsjahr 2021.

Punktuell lassen sich in der aktuellen Strafverfolgungsstatistik 2020 Entwicklungen erkennen, die auf Corona-Effekte zurückzuführen sein können: Wie schon bei den polizeilichen Daten (Kapitel 2) ist auch bei den Verurteilungen wegen Straftaten nach dem Infektionsschutzgesetz ein deutlicher Anstieg im Vergleich zu den Vorjahren zu erkennen. Während in den zehn Jahren zuvor nur einzelne Verurteilungen wegen Straftaten nach dem Infektionsschutzgesetz erfolgt waren (2019: n = 2), gab es im Jahr 2020 insgesamt 147 rechtskräftige Verurteilungen nach diesen Straftatbeständen (Statistisches Bundesamt, 2021c, hier: Tabelle 2.1). Eine weitere Differenzierung nach einzelnen Paragraphen des Infektionsschutzgesetzes wird erst ab dem Berichtsjahr 2022 möglich sein.

Auch die gestiegene Häufigkeit des Subventionsbetrugs (siehe Kapitel 2) spiegelt sich bei den Verurteiltenzahlen wider. Verurteilungen wegen Subventionsbetrug (§ 264 StGB) sind 2020 im Vergleich zum Vorjahr deutlich gestiegen: Zwischen 2009 und 2019 lag die Zahl der rechtskräftigen Verurteilungen wegen Subventionsbetrug (§ 264 StGB) zwischen 76 und 169. Im Jahr 2020

6 Sonderauswertung der Daten der Strafgerichtsstatistik, Berichtsjahr 2020.

7 Zur Methodik: Kerner, 2021.

8 Ausführlich zum sogenannten Ausfilterungsprozess im Strafverfahren: BMI/BMJV, 2021, hier: Seite 21 ff.

belief sich die Zahl der rechtskräftigen Verurteilungen wegen dieser Vorschrift dagegen auf 563 (Statistisches Bundesamt, 2021c, hier: Tabelle 2.1).

Die Strafverfolgungsstatistik zählt für das Jahr 2020 insgesamt 699 269 rechtskräftige Verurteilungen. Im Vergleich zum Vorjahr ist die Zahl der Verurteilungen damit um 4,1 % zurückgegangen. Zwischen 2018 und 2019 ist die Zahl der Verurteilungen um 2,3 % gestiegen, zwischen 2009 und 2018 waren die Verurteiltenzahlen jährlich zwischen 0,2 und 4,2 % gesunken. Ein Corona-Effekt lässt sich daher allein aus der jährlichen Entwicklung der Verurteiltenzahlen nicht ableiten.

Um mögliche Auswirkungen der Corona-Pandemie zu untersuchen, ist insbesondere eine Differenzierung nach dem Tatdatum der Straftaten interessant, die den rechtskräftigen Verurteilungen zugrunde lagen. Auf diese Weise können Verurteilungen wegen Straftaten während des sogenannten ersten Lockdowns im Frühjahr 2020 differenziert betrachtet werden: [Grafik 2](#) zeigt die im Tatjahr rechtskräftig gewordenen Verurteilungen für das Berichtsjahr 2020 differenziert nach der Kalenderwoche des Tatdatums. Es werden diejenigen im Jahr 2020 rechtskräftig gewordenen Verurteilungen dargestellt,

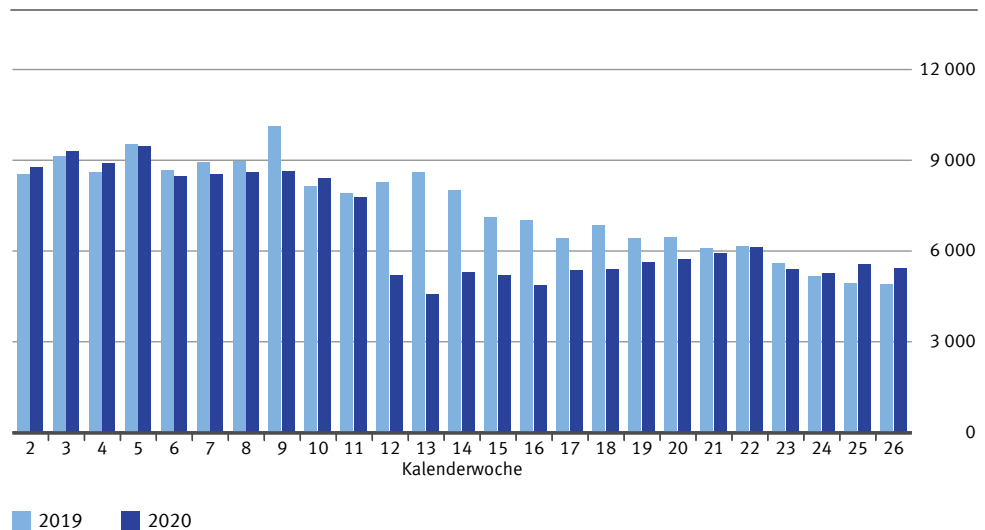
denen Straftaten im Jahr 2020 zugrunde liegen.¹⁹ Um Unterschiede gegenüber dem Vorjahr zu verdeutlichen, sind dieselben Werte für im Berichtsjahr 2019 rechtskräftig gewordene Verurteilungen gegenübergestellt, die auf Straftaten im Jahr 2019 beruhen. Aufgrund der Verfahrensdauer werden im Tatjahr erfolgte Verurteilungen im Jahresverlauf immer seltener. Daher ist die Darstellung in Grafik 2 auf Tatdaten von Januar bis Juni (Kalenderwoche 2 bis Kalenderwoche 26) begrenzt.

In Grafik 2 ist zu erkennen, dass Verurteilungen mit Tatdatum ab Mitte März 2020 (Kalenderwoche 12) erheblich seltener sind als Verurteilungen mit Tatdatum in den Wochen zuvor: Die Häufigkeit der Verurteilungen mit Tatdaten in diesem Zeitraum liegt auch wesentlich unter den Vorjahreswerten. Ende Mai 2020 (Kalenderwochen 21 und 22) nähern sich die Zahlen für 2020 wieder den Vorjahreswerten an. Diese Angaben beziehen sich auf rechtskräftige Verurteilungen und sind daher nicht mit der Kriminalitätslage gleichzusetzen. Gleichwohl sind sie Anhaltspunkt dafür, dass sich die rückläufige Entwicklung der polizeilich registrierten Straftaten im Früh-

¹⁹ Schwankungen können unter anderem auch auf die Erfassungsmethodik zurückzuführen sein.

Grafik 2

Im Tatjahr erfolgte und rechtskräftig gewordene Verurteilungen nach Kalenderwoche des Tatdatums (Januar bis Juni)
Anzahl



Sonderauswertung der Daten der Strafverfolgungsstatistik.

2022 - 0208

Tabelle 1

Im Tatjahr rechtskräftig gewordene Verurteilungen
differenziert nach Tatdatum (Kalenderwochen)

	2019	2020	
	Verurteilungen (im Tatjahr)		Veränderung gegenüber 2019
	Anzahl		%
Straftaten insgesamt			
KW 5 bis KW 11	62 296	59 911	– 3,8
KW 12 bis KW 18	52 285	35 925	– 31,3
Straßenverkehrsdelikte			
KW 5 bis KW 11	18 503	18 252	– 1,4
KW 12 bis KW 18	17 015	11 125	– 34,6
Einfacher Diebstahl (§ 242 StGB)			
KW 5 bis KW 11	9 075	8 817	– 2,8
KW 12 bis KW 18	7 493	5 085	– 32,1
Einfache Körperverletzung (§ 223 StGB)			
KW 5 bis KW 11	2 913	2 741	– 5,9
KW 12 bis KW 18	2 386	1 695	– 29,0
Erschleichen von Leistungen (§ 265a StGB)			
KW 5 bis KW 11	5 412	4 669	– 13,7
KW 12 bis KW 18	4 161	901	– 78,3
Straftaten nach dem Betäubungsmittelgesetz			
KW 5 bis KW 11	5 889	5 738	– 2,6
KW 12 bis KW 18	5 029	3 878	– 22,9
Beleidigung (§ 185 StGB)			
KW 5 bis KW 11	2 688	2 640	– 1,8
KW 12 bis KW 18	2 234	2 232	– 0,1

Sonderauswertung der Daten der Strafverfolgungsstatistik.

jahr 2020 (siehe Kapitel 2) auch bei den Verurteiltenzahlen widerspiegelt.

➤ **Tabelle 1** stellt die im Tatjahr rechtskräftig gewordenen Verurteilungen für 2019 und 2020 bei ausgewählten Straftaten(gruppen) gegenüber. Dabei werden Tatdaten in den sieben Wochen vor (Kalenderwochen 5 bis 11) und während des sogenannten ersten Lockdowns im Frühjahr 2020 (Kalenderwochen 12 bis 18, siehe Kapitel 1) mit dem jeweiligen Vorjahreszeitraum verglichen. Neben dem Vergleich für die Straftaten insgesamt stellt die Übersicht auf Straftatbestände und Straftatengruppen ab, die vergleichsweise häufig vorkommen und bei denen üblicherweise keine besonders lange Verfahrensdauer anzunehmen ist.

Wie zu erwarten fällt die Zahl der im Jahr 2020 rechtskräftig gewordenen Verurteilungen mit Tatdatum in

der Zeit des sogenannten ersten Lockdowns (Kalenderwochen 12 bis 18) bei den meisten abgebildeten Straftaten(gruppen) deutlich geringer aus als im entsprechenden Vorjahreszeitraum: Beim einfachen Diebstahl (§ 242 StGB) sind diese Verurteiltenzahlen im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 32,1 % zurückgegangen, bei den Straßenverkehrsdelikten um 34,6 %, beim Erschleichen von Leistungen (§ 265a StGB) sogar um 78,3 %. Dagegen fallen die Veränderungen im Zeitraum Ende Januar bis Mitte März 2020 (für den allenfalls erste leichte Auswirkungen der Corona-Pandemie anzunehmen sind) im Vergleich zum entsprechenden Zeitraum im Jahr 2019 erwartungsgemäß deutlich geringer aus.

Worauf der erhebliche Rückgang im Frühjahr 2020 letztlich zurückzuführen ist, lässt sich anhand der Daten der Strafverfolgungsstatistik nicht klären. Ein Zusammenhang mit der Corona-Pandemie erscheint aber plausibel: So zeigt sich vermutlich im Rückgang der Verurteilungen wegen einfachen Diebstahls unter anderem die Abnahme von Ladendiebstählen durch die Schließung vieler Geschäfte (siehe Kapitel 2). Die gerichtliche Strafverfolgungsstatistik ist an den Straftatbeständen des deutschen Strafrechts orientiert und enthält keine Differenzierung nach Tatmotiven, Tatsituationen oder der Täter-Opfer-Beziehung (BMI/BMJV, 2021, hier: Seite 77 f.). Deshalb ist im Gegensatz zur Polizeilichen Kriminalstatistik (siehe Kapitel 2) nicht zu erkennen, ob es sich bei der zugrunde liegenden Tat um einen Ladendiebstahl, einen Taschendiebstahl oder um ein anderes Diebstahlsdelikt handelte. Ein Bezug der Straftat zur Corona-Pandemie wird ebenfalls nicht erfasst. Der Rückgang der Verurteiltenzahlen bei den Straßenverkehrsdelikten und beim Erschleichen von Leistungen (§ 265a StGB) könnte mit der geringeren Mobilität in der Zeit des ersten Lockdowns zusammenhängen. Möglich sind aber auch Einflüsse durch eine gegebenenfalls geringere Kontrollintensität im Straßenverkehr sowie im öffentlichen Nahverkehr.

Bei den einfachen Körperverletzungen (§ 223 StGB) sind die Verurteilungen 2020, deren Tatdatum im sogenannten ersten Lockdown (Kalenderwochen 12 bis 18) lag, im Vergleich zum Vorjahr um 29,0 % zurückgegangen. In der Strafverfolgungsstatistik erfolgt keine Unterscheidung zwischen Taten im öffentlichen Raum und im häuslichen Umfeld und keine Differenzierung nach der Täter-Opfer-Beziehung. Daher ist es nicht möglich, die

Art der einfachen Körperverletzung näher zu differenzieren. Es lässt sich nicht erkennen, ob die Verurteilungen wegen Partnerschaftsgewalt beziehungsweise häuslicher Gewalt zugenommen haben, während gleichzeitig die Verurteilungen wegen anderer Körperverletzungsdelikte abgenommen haben.

Auffallend ist, dass die Zahl der Verurteilungen wegen Beleidigung (§ 185 StGB) mit Tatdatum im sogenannten ersten Lockdown 2020 nur etwas geringer ausfällt als im Vorjahreszeitraum (Rückgang um 0,1 %). Nicht erkennbar ist allerdings, worauf dies zurückzuführen ist. So wird zum Beispiel in der gerichtlichen Strafverfolgungstatistik nicht erfasst, ob die der Verurteilung zugrunde liegende Straftat über das Tatmittel Internet begangen wurde.

Es ist nicht auszuschließen, dass die zwischenzeitliche Beeinträchtigung der Tätigkeit der Strafgerichte im Frühjahr 2020 (siehe Abschnitt 3.1) einen Einfluss auf die dargestellten Verurteiltenzahlen hat. Die Veränderungseffekte zeigen sich aber in Grafik 2 und in Tabelle 1 in besonderem Maße bei Tatdaten zwischen der 12. und der 18. Kalenderwoche, das heißt im sogenannten ersten Lockdown im Frühjahr 2020. Bei Tatdaten vor Mitte März gibt es dagegen nur geringfügige Veränderungen. Dies spricht dafür, dass es sich vor allem um einen Rückgang bei Straftaten während der Lockdown-Zeit handelt, die den Verurteilungen zugrunde liegen. Mög-

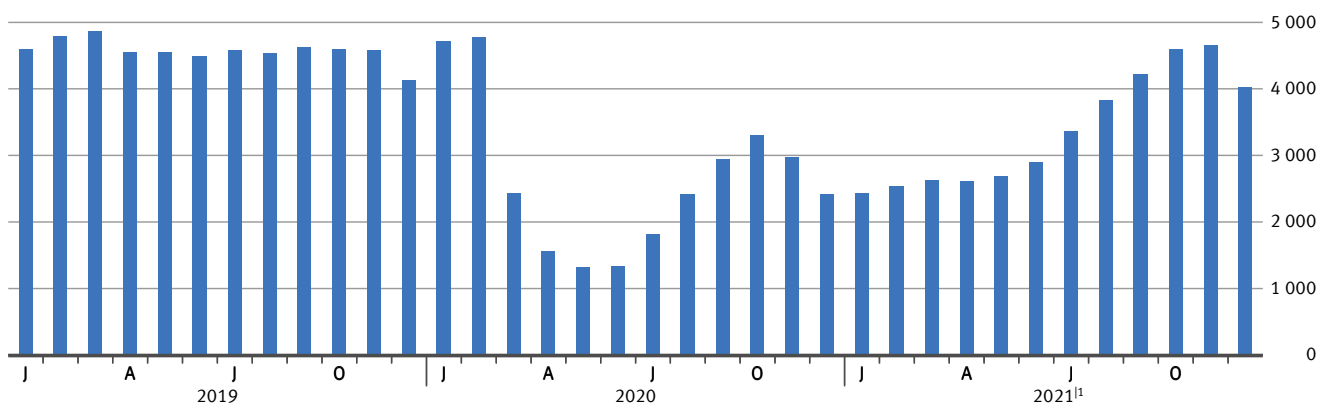
liche temporäre Beeinträchtigungen der Arbeitsabläufe bei den Strafgerichten im Frühjahr 2020, zum Beispiel durch zwischenzeitliche Aufhebungen und Verschiebungen von Verhandlungen infolge der Pandemie, dürften keinen entscheidenden Einfluss auf die in Grafik 2 und Tabelle 1 gezeigten Ergebnisse haben.

3.3 Strafvollzug

Die Effekte der Corona-Pandemie auf den Strafvollzug sind Gegenstand verschiedener kriminologischer Analysen: Jenseits der amtlichen Strafvollzugsstatistiken liegen verschiedene Berichte aus der Praxis und Untersuchungen zu Infektionen und COVID-19-Schutzmaßnahmen im Vollzug vor sowie zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Vollzugsalltag und auf die Lebensumstände der Gefangenen (beispielsweise Bode, 2020; Bode und andere, 2021; Schaerff, 2021; Dünkel/Morgenstern, 2020; Sillies, 2021). Auswertungen der Strafvollzugsstatistik über den Bestand der Gefangenen und Verwahrten zeigen unter anderem Rückgänge der Bestandszahlen zum Stichtag im Justizvollzug, der Auslastung der Belegungskapazität und der (Erst-)Aufnahmen im Berichtsmonat im Frühjahr 2020 auf (Dünkel/Morgenstern, 2020; Schaerff, 2021).

Grafik 3

Belegung im Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe am Stichtag (Monatsende)
Anzahl



Strafvollzugsstatistik über den Bestand der Gefangenen und Verwahrten in den deutschen Justizvollzugsanstalten nach ihrer Unterbringung auf Haftplätzen des geschlossenen und offenen Vollzugs.

1 Für Sachsen konnten zum Veröffentlichungszeitpunkt für 2021 nur vorläufige Ergebnisse geliefert werden.

2022 - 0209

Besonders anschaulich lassen sich mögliche Corona-Effekte beim Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe¹⁰ darstellen: Die Recherchen von Dünkel/Morgenstern (2020), von Bögelein (2021) und von Schaerff (2021) ergaben, dass zu Beginn der Corona-Pandemie im Frühjahr 2020 alle Bundesländer pandemiebedingte Entlastungsmaßnahmen im Justizvollzug durchführten. In allen Bundesländern erfolgte eine Aussetzung der Ladung zum Antritt der Ersatzfreiheitsstrafe (in Schleswig-Holstein gab es Einzelfallabwägungen). Darüber hinaus setzten einige Bundesländer auch die Ladung zum Strafantritt von (kurzen) Freiheitsstrafen aus oder unterbrachen den Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen oder Freiheitsstrafen (Dünkel/Morgenstern, 2020). Die Reduktion der Ersatzfreiheitsstrafen als pandemiebedingte Entlastungsmaßnahme diente dazu, die Belegungsdichte im Vollzug sowie den Zugang von Personen mit kurzer Vollzugsdauer zu verringern (Dünkel/Morgenstern, 2020; Bögelein, 2021).

↳ **Grafik 3** zeigt, dass die Bestandszahlen beim Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe in der Strafvollzugsstatistik über den Bestand der Gefangenen und Verwahrten am erfassten Stichtag (Monatsende) ab März 2020 deutlich zurückgingen (siehe auch Dünkel/Morgenstern, 2020; Bögelein, 2021; Schaerff, 2021). Während sich im Bundesgebiet im Zeitraum Januar 2019 bis Februar 2020 zwischen 4 100 und 4 900 Personen im Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe befanden, sank diese Zahl im März 2020 auf 2 436 Personen und fiel im Mai und Juni 2020 unter 1 400 Personen (Statistisches Bundesamt, 2020; Statistisches Bundesamt, 2021d).¹¹

Vermutlich spiegeln sich in dieser Entwicklung die oben genannten Maßnahmen zur Reduktion der Ersatzfreiheitsstrafe wider (Dünkel/Morgenstern, 2020; Schaerff, 2021). Allerdings ist nicht zu differenzieren, inwieweit der Rückgang der Bestandszahlen beim Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe auf Aussetzungen der Ladung zum Strafantritt, auf eine Unterbrechung der Vollstreckung oder andere Gründe zurückzuführen ist.

Inzwischen liegen die Daten der Strafvollzugsstatistik über den Bestand der Gefangenen und Verwahrten bis einschließlich Dezember 2021 vor (Statistisches Bundesamt, 2022), sodass sich auch längerfristige Entwicklungen beobachten lassen. Zu den Stichtagen im Sommer und im frühen Herbst 2020 ist ein Wiederanstieg der Bestandszahlen beim Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe zu erkennen: Ende Oktober 2020 wurden zum Stichtag 3 300 Personen im Vollzug einer Ersatzfreiheitsstrafe gezählt – diese Zahl liegt jedoch immer noch deutlich unter dem Vorjahreswert. Im Winter 2020/2021 gingen die Bestandszahlen erneut zurück – wenn auch nicht in demselben Maße wie im Frühjahr 2020. Diese Entwicklung deckt sich mit den Recherchen von Dünkel/Morgenstern (2020), von Schaerff (2021) und von Bögelein (2021): Viele Bundesländer haben die Ladungen zum Antritt der Ersatzfreiheitsstrafen im Sommer 2020 zumindest eingeschränkt wieder aufgenommen, mit dem Wiederanstieg der Infektionszahlen im Winter 2020/2021 jedoch abermals vermehrt ausgesetzt. Die Bestandszahlen beim Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe in Deutschland haben sich im darauffolgenden Herbst (ab Oktober 2021) wieder dem Niveau der entsprechenden Monate im Jahr 2019 angenähert.

4

Fazit

In den Statistiken zu Strafsachen lassen sich verschiedene Veränderungen beobachten, die im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie stehen könnten: So können zum Beispiel die Rückgänge der polizeilich registrierten Diebstähle im Frühjahr 2020 und Anstiege beim Subventionsbetrug im Jahr 2020 an veränderten Tatgelegenheiten während der Corona-Pandemie liegen. Bei den Verurteiltenzahlen zeigen sich ähnliche Tendenzen wie bei der Entwicklung der polizeilich registrierten Straftaten. Die zwischenzeitlich überproportionalen Rückgänge der erledigten Strafverfahren vor den Amtsgerichten im Frühjahr 2020 sind ein Hinweis darauf, dass die Gerichte aufgrund der Pandemie-Situation temporär Verhandlungen aufheben mussten oder nicht terminieren konnten. Längerfristige Auswirkungen auf die Arbeitserledigung der Strafgerichte sind allerdings nicht erkennbar. Die ab März 2020 niedrigeren Bestandszahlen beim Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe dürften auf

10 Gemäß § 43 StGB tritt Freiheitsstrafe an die Stelle einer uneinbringlichen Geldstrafe. Dabei entspricht ein Tagessatz der Geldstrafe einem Tag Freiheitsstrafe.

11 Geringfügige Abweichungen der Bestandszahlen im Vergleich zu anderen Auswertungen (zum Beispiel von Dünkel/Morgenstern, 2020, und von Bögelein, 2021) von Januar bis Juni 2020 beruhen auf nachträglichen Korrekturlieferungen der Bundesländerdaten.

pandemiebedingte Maßnahmen zur Verringerung der Belegungsdichte und des Zugangs von Personen mit kurzer Vollzugsdauer zurückzuführen sein.

Die weitere Analyse der Statistiken zu Strafsachen bleibt auch in Zukunft interessant: Zum einen haben die Gerichte über einen großen Teil der im Jahr 2020 begangenen Straftaten im selben Jahr noch nicht rechtskräftig entschieden. Zum anderen können anhand nachfolgender Berichtsjahre längerfristige Entwicklungen der Kriminalität und Strafrechtspflege beobachtet werden, die möglicherweise durch die Pandemie beeinflusst werden. Auch wird erkennbar, inwiefern sich aufgrund der Corona-Pandemie erfolgte Gesetzesänderungen (zum Beispiel § 74 Absatz 2 Infektionsschutzgesetz) in Zukunft in den Statistiken zu Strafsachen widerspiegeln. Im Strafvollzugsbereich wird zu untersuchen sein, ob die Bestandszahlen beim Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe im Zuge der Corona-Omikron-Welle im Frühjahr 2022 erneut zurückgegangen sind. 

LITERATURVERZEICHNIS

Arnoldi, Olaf. *Hauptverhandlungen in Zeiten von Sars-CoV-2/COVID-19*. In: Neue Zeitschrift für Strafrecht. Ausgabe 6/2020, Seite 313 ff.

Baldwin, Julie Marie/Eassey, John M./Brooke, Erika J. *Court Operations during the COVID-19 Pandemic*. In: American Journal of Criminal Justice. Ausgabe 4/2020, Seite 743 ff.

Baumann, Thomas. *Staatsanwaltschaftliche Ermittlungstätigkeit in Deutschland*. In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 3/2015, Seite 74 ff.

BKA (Bundeskriminalamt). *Polizeiliche Kriminalstatistik, Tabelle 01 Grundtabelle – Fälle (V1.0). Berichtszeitraum: 01.01.2019 bis 31.12.2019*. 2020a. [Zugriff am 11. Juli 2022]. Verfügbar unter: www.bka.de

BKA (Bundeskriminalamt). *Sonderauswertung Cybercrime in Zeiten der Corona-Pandemie*. 2020b. [Zugriff am 22. Juni 2022]. Verfügbar unter: www.bka.de

BKA (Bundeskriminalamt). *Auswirkungen von COVID-19 auf die Kriminalitätslage in Deutschland*. Managementfassung. 2021a. [Zugriff am 22. Juni 2022]. Verfügbar unter: www.bka.de

BKA (Bundeskriminalamt). *Polizeiliche Kriminalstatistik, Tabelle 01 Grundtabelle – Fälle (V1.0). Berichtszeitraum: 01.01.2020 bis 31.12.2020*. 2021b. [Zugriff am 11. Juli 2022]. Verfügbar unter: www.bka.de

BKA (Bundeskriminalamt). *Partnerschaftsgewalt. Kriminalstatistische Auswertung – Berichtsjahr 2020*. 2021c. [Zugriff am 22. Juni 2022]. Verfügbar unter: www.bka.de

BKA (Bundeskriminalamt). *Organisierte Kriminalität. Bundeslagebild 2020*. 2021d. [Zugriff am 22. Juni 2022]. Verfügbar unter: www.bka.de

BMI (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat)/BKA (Bundeskriminalamt). *Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2020. Bundesweite Fallzahlen*. 2021. [Zugriff am 22. Juni 2022]. Verfügbar unter: www.bka.de

BMI (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat)/BMJV (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz). *Dritter Periodischer Sicherheitsbericht*. 2021. [Zugriff am 22. Juni 2022]. Verfügbar unter: www.bka.de

Bode, Lorenz. *Jugendstrafvollzug in Zeiten der COVID-19-Pandemie*. In: Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe. Ausgabe 3/2020, Seite 298 ff.

Bode, Lorenz/Ernst, Stephanie/Fährmann, Jan/Knauer, Florian/Knop, Julian/Lanio, Jana Sophie. *Jugendstrafvollzug und Corona – Rechtstatsächliche Veränderungen in deutschen Jugendstrafvollzugsanstalten im Zuge der Coronapandemie*. In: Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe. Ausgabe 3/2021, Seite 206 ff.

Bögelein, Nicole. *Und plötzlich ging alles ganz einfach. Die Ersatzfreiheitsstrafe in Zeiten von Corona*. In: Informationsdienst Straffälligenhilfe. Ausgabe 1/2021, Seite 19 ff.

LITERATURVERZEICHNIS

Deutscher, Axel. *Die „Corona-Krise“ – Aussetzung der Hauptverhandlung in Haft-sachen*. In: Neue Zeitschrift für Strafrecht. Ausgabe 6/2020, Seite 317 ff.

Deutscher Richterbund. *Trotz Pandemie kein Einbruch bei Verfahrenszahlen*. 2021. [Zugriff am 22. Juni 2022]. Verfügbar unter: www.drj.de

Dünkel, Frieder/Morgenstern, Christine. *Der Einfluss von Covid-19 auf den Strafvollzug und die Strafvollzugspolitik in Deutschland*. In: Neue Kriminalpolitik. Ausgabe 4/2020, Seite 432 ff.

Europol. *How COVID-19-related crime infected Europe during 2020*. 2020. [Zugriff am 22. Juni 2022]. Verfügbar unter: www.europol.europa.eu

Gorf, Claudia. § 229 StPO. In: Graf, Jürgen (Herausgeber). BeckOK StPO mit RiStBV und MiStra. 43. Edition. München 2022.

Hoven, Elisa/Hahn, Johanna. *Strafrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie*. In: Juristische Arbeitsblätter. Ausgabe 7/2020, Seite 481 ff.

Kerner, Hans-Jürgen. *Strafverfolgungsstatistik für die Bundesrepublik Deutschland (StVerfStat). Interpretationshilfe*. Tübingen 2021.

Mosbacher, Andreas. *Aktuelles Strafprozessrecht*. In: Juristische Schulung. Ausgabe 2/2021, Seite 126 ff.

Neubert, Carolin/Stiller, Anja/Bartsch, Tillmann/Dreißigacker, Arne/Isenhardt, Anna/Krieg, Yvonne/Müller, Philipp/Zietlow, Bettina. *Kriminalität in der Corona-Krise: Haben die aktuellen Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus möglicherweise einen Einfluss auf die Kriminalitätsentwicklung in Deutschland?* In: Kriminologie – Das Online Journal. Ausgabe 2/2020, Seite 338 ff.

Niedersächsisches Justizministerium. *Vorstellung der Strafverfolgungsstatistik 2020*. 2021. Presseinformation. [Zugriff am 22. Juni 2022]. Verfügbar unter: www.mj.niedersachsen.de

Schaerff, Marcus. *Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Justizvollzug. Einstieg in den Ausstieg aus der Ersatzfreiheitsstrafe?* In: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform. Ausgabe 1/2021, Seite 27 ff.

Sillies, Lisa. *Justizvollzug in Zeiten der Corona-Pandemie. Stand März 2021*. In: Forum Strafvollzug. Ausgabe 2/2021, Seite 83 ff.

Statistisches Bundesamt. *Bestand der Gefangenen und Verwahrten in den deutschen Justizvollzugsanstalten nach ihrer Unterbringung auf Haftplätzen des geschlossenen und offenen Vollzugs 2019*. 2020. [Zugriff am 22. Juni 2022]. Verfügbar unter: www.statistischebibliothek.de

Statistisches Bundesamt. *Staatsanwaltschaften 2020*. Fachserie 10 Reihe 2.6. 2021a. [Zugriff am 22. Juni 2022]. Verfügbar unter: www.statistischebibliothek.de

LITERATURVERZEICHNIS

Statistisches Bundesamt. *Strafgerichte 2020*. Fachserie 10 Reihe 2.3. 2021b. [Zugriff am 22. Juni 2022]. Verfügbar unter: www.statistischebibliothek.de

Statistisches Bundesamt. *Strafverfolgung 2020*. Fachserie 10 Reihe 3. 2021c. [Zugriff am 22. Juni 2022]. Verfügbar unter: www.statistischebibliothek.de

Statistisches Bundesamt. *Bestand der Gefangenen und Verwahrten in den deutschen Justizvollzugsanstalten nach ihrer Unterbringung auf Haftplätzen des geschlossenen und offenen Vollzugs Januar bis Dezember 2020*. 2021d. [Zugriff am 22. Juni 2022]. Verfügbar unter: www.statistischebibliothek.de

Statistisches Bundesamt. *Bestand der Gefangenen und Verwahrten in den deutschen Justizvollzugsanstalten nach ihrer Unterbringung auf Haftplätzen des geschlossenen und offenen Vollzugs Januar bis Dezember 2021*. 2022. [Zugriff am 22. Juni 2022]. Verfügbar unter: www.statistischebibliothek.de

Weltgesundheitsorganisation (WHO). *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19, 11 March 2020*. 2020. [Zugriff am 11. Juli 2022]. Verfügbar unter: www.who.int

ERSTMALIGER APP-EINSATZ FÜR DIE ZEITVERWENDUNGSERHEBUNG 2022

Eric Bitzer, Joël Van Hoorde, Max Schöne

📌 **Schlüsselwörter:** digitales Erhebungsinstrument – Zeitverwendungserhebung 2022 – Digitalisierung – mobile App – Mixed Mode

ZUSAMMENFASSUNG

Zur Gewinnung der Daten bei den Auskunftgebenden wird bei der Zeitverwendungserhebung (ZVE) 2022 ein digitales Erhebungsinstrument eingesetzt, das neben einer Webanwendung erstmals in der amtlichen Statistik eine mobile App für die Nutzung auf Smartphone und Tablet umfasst. Um die Potenziale dieses Instruments bestmöglich zu nutzen, verfolgte bereits die Konzeption der ZVE 2022 das Ziel, möglichst viele der teilnahmebereiten Haushalte für eine Online-Teilnahme zu gewinnen. Daher wurden Teilprozesse der Statistikproduktion nach der Vorgabe Online First konzipiert – Resultat ist eine digitale Customer Journey von der Rekrutierung über digitale Werbemaßnahmen bis zur medienbruchfreien Meldung der Daten. Der Aufsatz skizziert den Ablauf und die Spezifika der ZVE 2022 unter Nutzung des digitalen Erhebungsinstruments als primären Meldeweg. Außerdem beschreibt er, welche Vorteile sich aus der Nutzung des digitalen Erhebungsinstruments ergeben.

📌 **Keywords:** digital survey instrument – time use survey 2022 – digitalisation – mobile app – mixed mode

ABSTRACT

A digital survey instrument is used to collect data from the respondents in the time use survey 2022. In addition to a web application, it comprises a mobile app to be used on smartphones and tablets for the first time in official statistics. To exploit the instrument's potential to its fullest, the goal of recruiting as many willing households as possible for online participation had been set already when developing the concept of the time use survey 2022. This is why the sub-processes of statistics production have been designed according to the online first principle. The result is a digital customer journey from recruiting to digital advertising all the way to data dissemination without media disruptions. The article outlines the procedure and specificities of the time use survey 2022 using the digital survey instrument as the primary reporting channel. It also describes the benefits provided by using the digital survey instrument.

Eric Bitzer

studierte Volkswirtschaftslehre an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn (Bachelor of Science) und der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster (Master of Science). Er ist Referent im Referat „Freiwillige Haushaltserhebungen – Methodik“ des Statistischen Bundesamtes und hat derzeit die Rolle der fachlichen Projektleitung für die Umsetzung der IT-Projekte zur Zeitverwendungserhebung (ZVE) 2022 und Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2023 inne.

Joël Van Hoorde

ist Soziologe und wissenschaftlicher Mitarbeiter im Referat „Freiwillige Haushaltserhebungen – Aufbereitung, Auswertung und Analyse“ des Statistischen Bundesamtes. Als Product Owner betreut er die Umsetzung der IT-Projekte zur ZVE 2022 und EVS 2023.

Max Schöne

studiert Wirtschaftswissenschaften an der IU Internationale Hochschule und ist Sacharbeiter im Referat „Freiwillige Haushaltserhebungen – Aufbereitung, Auswertung und Analyse“ des Statistischen Bundesamtes. Neben der Mitarbeit an Projekten liegt sein Arbeitsschwerpunkt bei der Aufbereitung der Daten der Zeitverwendungserhebung 2022.

1

Einleitung

Die Zeitverwendungserhebung (ZVE) ist eine freiwillige Befragung von Haushalten in Deutschland, die die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder in etwa zehnjährlichen Abständen durchführen. Für die Erhebung im Jahr 2022 werden insgesamt rund 10 000 Haushalte dazu befragt, wie ihr Alltag aussieht und welche Tätigkeiten täglich anfallen.¹ Die Erhebung gliedert sich in drei Bestandteile: Teilnehmende beantworten zunächst einige Fragen zu ihrem Haushalt ([Haushaltsfragebogen](#)). Zudem füllen alle Haushaltsmitglieder ab zehn Jahre einen [Personenfragebogen](#) aus und dokumentieren in einem [Tagebuch](#) ihre Tagesabläufe (über 24 Stunden) an insgesamt drei Tagen (zwei Werktagen und ein Wochenende). Die ZVE liefert somit Daten, wieviel Zeit Menschen für welche Aktivitäten aufwenden und wann sie im Tagesverlauf diesen Tätigkeiten nachgehen. Sie zeigt unter anderem,

- › wie sich die Zeit zwischen Erwerbsarbeit, Haushalt, Familie und Freizeit verteilt,
- › wie viel Zeit Männer und Frauen für unbezahlte Arbeit aufwenden und
- › wie viel Zeit zusammen oder getrenntlebende Eltern mit der Betreuung ihres Kindes oder ihrer Kinder verbringen.

Darüber hinaus stellt die ZVE auch Informationen über Wegezeiten, Zweck des Weges (zum Beispiel Weg zur Arbeit, zur Schule oder zur Pflege sozialer Kontakte) und Art der Fortbewegung bereit.

Damit bietet die ZVE eine wichtige Datengrundlage für Politik, Wissenschaft, Wirtschaft, Medien und die Öffentlichkeit. Eine Datenanalyse kann auch im europäischen Vergleich erfolgen, da viele Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) sowie EU-Beitrittskandidatenländer und EFTA-Staaten² Zeitverwendungserhebungen nach den Vorgaben des Statistischen Amtes der Europäischen Union (Eurostat) durchführen.

1 In den vorherigen Zeitverwendungserhebungen 1991/1992, 2001/2002 und 2012/2013 waren jeweils rund 5 000 Haushalte befragt worden.

2 Der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) gehören Island, Lichtenstein, Norwegen und die Schweiz an.

Gesetzliche Grundlage zur Durchführung der ZVE 2022 ist das Zeitverwendungserhebungsgesetz (ZVEG), das am 1. Juli 2021 in Kraft getreten ist.³

Erstmals kommt in der ZVE 2022 zur Datenerhebung ein [digitales Erhebungsinstrument](#) zum Einsatz, sowohl mittels App auf mobilen Endgeräten ([mobile App](#)) als auch über den Browser als Webanwendung ([Web App](#)). Befragte können somit einfach und bequem auch von unterwegs ihre Angaben machen und werden individuell durch Fragebogen und Tagebuch geführt.

Das eingesetzte digitale Erhebungsinstrument basiert auf der Software MOTUS der belgischen Firma hbits CV, einer Ausgründung der in der Zeitverwendungsforschung aktiven TOR Research Group der Freien Universität Brüssel. Die Forschungsgruppe TOR am Institut für Soziologie ist bereits seit 1982 vorrangig mit Grundlagen- und angewandter Forschung im Bereich der Zeitverwendung betraut. Sie arbeitet mit den Mitgliedstaaten im Europäischen Statistischen System über von Eurostat initiierte Projekte eng zusammen, unter anderem an Projekten zur Digitalisierung der Produktionsprozesse europäischer Sozialstatistiken. Zu diesen zählen auch die Harmonisierten Europäischen Zeitverwendungserhebungen (Harmonised European Time Use Survey – HETUS).

Das folgende Kapitel 2 skizziert den Aufbau und die Spezifika der ZVE unter Nutzung des digitalen Erhebungsinstruments als primären Meldeweg. Daran anschließend beschreibt Kapitel 3 die Vorteile, die sich aus der Nutzung des digitalen Erhebungsinstruments ergeben. Es folgen ein kurzer Überblick über die Auswirkungen der Einführung des digitalen Erhebungsinstruments auf Arbeitsabläufe in der Produktion der amtlichen Statistik in den Kapiteln 4 und 5, bevor der Artikel mit einem Fazit schließt.

2

Ablauf der ZVE in digitaler Form

Das stichprobenmethodische Grundkonzept der ZVE ist eine Quotenstichprobe. Die Erhebung erfolgt auf freiwilliger Basis, also ohne Auskunftspflicht. Die Statistischen Ämter der Länder versuchen vor Beginn der Erhebung

3 Die Durchführung der Vorgängererhebungen erfolgte jeweils auf Grundlage von § 7 Bundesstatistikgesetz – Erhebungen für besondere Zwecke.

durch vielfältige Maßnahmen, Haushalte aus unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen für eine freiwillige Teilnahme an der Erhebung zu gewinnen. Um ein möglichst repräsentatives Gesamtbild der Bevölkerung in Deutschland zu erhalten, orientiert sich die Zusammensetzung der Stichprobe an vorab auf Basis des Mikrozensus ermittelten Quotenvorgaben. Die ZVE stellt für die teilnehmenden Haushalte eine aufwendige und komplexe Erhebung dar, unter anderem weil an drei Tagebuchtagen der 24-stündige Tagesverlauf im 10-Minuten-Takt abzubilden ist. Durch den mit der Teilnahme verbundenen Aufwand ist es schwierig, Haushalte für die Erhebung zu gewinnen.

Der Einsatz des digitalen Erhebungsinstruments sollte sich positiv auf die Teilnahmebereitschaft auswirken. Zwei Aspekte sind hierbei von Bedeutung: Zum einen wird die amtliche Statistik der zunehmenden Digitalisierung und dem Wunsch der Befragten nach attraktiven und zeitsparenden Erhebungsmethoden gerecht; das kann auch in bisher nicht oder nur schwer erreichten Befragtengruppen die Teilnahmebereitschaft erhöhen. Zum anderen können verschiedene Funktionalitäten der Anwendung, wie automatisierte Erinnerungen oder eine individuelle Führung durch die Befragung, die Anzahl der Abbrüche im Verlauf der Teilnahme an der ZVE gering halten. Der Einsatz der App lässt daher Qualitätsverbesserungen bei der Datenerhebung, eine Entlastung der Befragten sowie möglicherweise eine Erhöhung der Repräsentativität der Stichprobe erwarten.¹⁴ Eine genauere Beschreibung dieser Aspekte folgt in den Kapiteln 3 und 4.

Wegen dieser Vorteile verfolgten die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder bereits bei der Vorbereitung das Ziel, die Erhebung so zu gestalten, dass die Haushalte möglichst medienbruchfrei digital teilnehmen können und diese Teilnahmemöglichkeit auch vorrangig wahrnehmen. Viele Teilprozesse der Statistikproduktion wurden daher nach der Vorgabe Online First konzipiert. Resultat ist die nachfolgend beschriebene digitale Customer Journey.

So wird zunächst davon ausgegangen, dass Haushalte in der Regel online an der Erhebung teilnehmen wollen.

Grafik 1

Online-First bei der Abfrage der gewünschten Teilnahmeart

Teilnahmeerklärung zur Zeitverwendungserhebung 2022

☐ Angestellte/Angestellter

☐ Arbeiterin/Arbeiter

☐ Rentnerin/Rentner oder Pensionärin/Pensionär (auch im Vorruhestand und bei dauerhafter Erwerbsunfähigkeit)

☐ Sonstige Nichterwerbstätige/sonstiger Nichterwerbstätiger (z. B. studierend, arbeitslos)

5

Die Teilnahme an der Erhebung ZVE 2022 erfolgt vorzugsweise online per App auf Smartphone/Tablet oder über den Internetbrowser. Weitere Informationen dazu finden Sie unter www.zve2022.de.

Falls Ihr Haushalt lieber Papierunterlagen ausfüllen möchte, setzen Sie bitte im unteren Feld ein Häkchen:

☐ Mein Haushalt möchte nicht online, sondern mit Papierunterlagen teilnehmen.

2022 - 0211

Die Teilnahme mithilfe von Papierunterlagen wird nur als sogenannte Opt-out-Option angeboten. ➡ Grafik 1

Außerdem steht das digitale Erhebungsinstrument im Fokus der Werbemaßnahmen und wird dort als vorrangige Teilnahmemöglichkeit präsentiert. Darüber informieren beispielsweise Werbeclips, die über bekannte Netzwerke wie Twitter oder Instagram verbreitet werden. Zentrale Anlaufstelle für Interessierte ist die [Landingpage der ZVE 2022](#). Um eine möglichst reibungslose Nutzung des digitalen Erhebungsinstruments zu ermöglichen, informiert die Landingpage über den Inhalt der Erhebung und weist auf mögliche Wartungsarbeiten und eingeschränkte Verfügbarkeit hin. Informationen zur Teilnahmemöglichkeit per App und deren Funktionen sind ebenfalls aufgeführt. Interessierte Haushalte können sich somit online über die ZVE informieren, ihre Teilnahmeerklärung online abgeben und dort auch alle notwendigen Informationen abrufen, um erfolgreich an der ZVE teilzunehmen. ➡ Grafik 2 Erklärende Inhalte, beispielsweise kurze Videos, FAQs sowie weiterführende Texte, stellen zum einen umfangreiche und leicht zugängliche Informationsangebote zur App, zur Ersteinrichtung, zur Einhaltung des Datenschutzes und der IT-Sicherheit sowie zur Bedienung der Anwendung zur Verfügung. Zum anderen veranschaulichen sie die Bedeutung und den Nutzen der Erhebung.

¹⁴ Zum Redaktionsschluss dieses Artikels lagen noch keine belastbaren Auswertungen zur Realisierung der erwarteten Entlastungen der Befragten, zur Steigerung der Teilnahmebereitschaft oder zur Erhöhung der Repräsentativität vor.

Grafik 2

Die Landingpage der Zeitverwendungserhebung 2022 als zentrale Informationsplattform



2022 - 0212

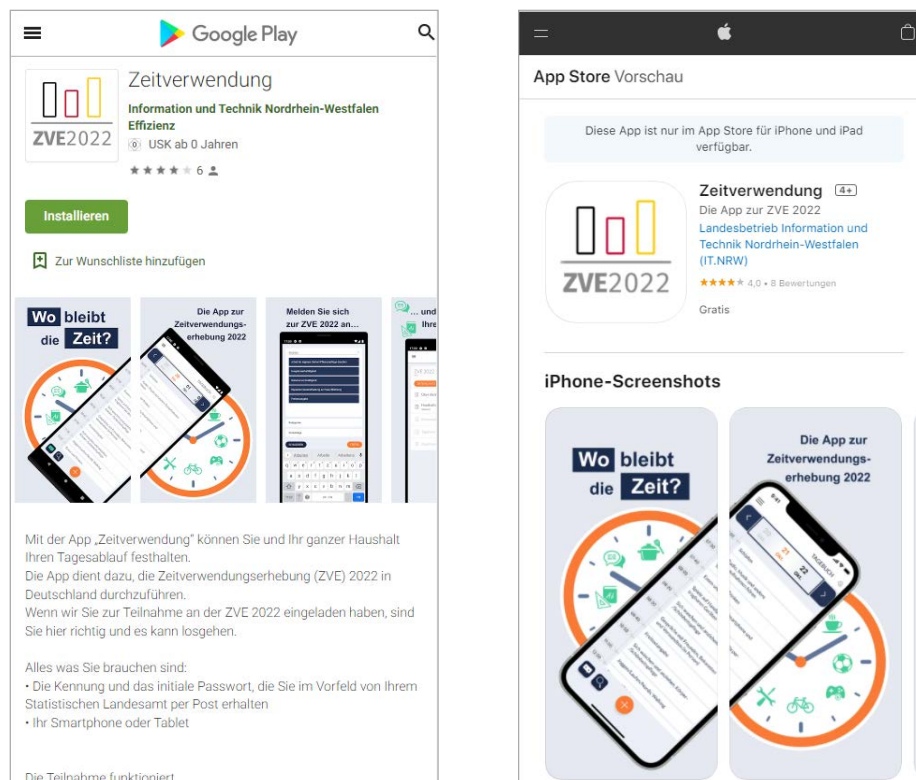
Zur Verfügung gestellt wird die mobile App den Teilnehmenden über Downloads aus den etablierten App Stores von Google und Apple. [Grafik 3](#) Die Web App ist über eine eigene URL mit gängigen Webbrowsern aufrufbar. Interessierte Haushalte erhalten somit über die ihnen vertrauten Bezugswege Zugang zu der für die ZVE 2022 bereitgestellten App und können die Vorteile der mobilen Anwendung für sich nutzen. So lässt sich außerdem sicherstellen, dass ausschließlich compatible Endgeräte zum Einsatz kommen.

Für die ZVE 2022 können Aktivitäten über die [mobilen Apps](#) erstmals komfortabel von unterwegs protokolliert werden, ohne dass dafür die Erhebungsunterlagen separat mitzuführen sind. Über automatisierte Push-Benachrichtigungen erhalten die Teilnehmenden Hinweise auf den Home-

screen der von ihnen genutzten Endgeräte und werden so unmittelbar über anstehende Tagebuchtage und verfügbare Fragebogen informiert (siehe auch Grafik 5).

Grafik 3

Präsentation der mobilen App in den App Stores



2022 - 0213

Der Zugang über die [Webanwendung](#) kann die Teilnahme über das Smartphone ergänzen oder alternativ genutzt werden. Er ermöglicht die digitale Teilnahme auch dann, wenn kein mobiles Endgerät vorhanden oder unmittelbar verfügbar ist. Ein Wechsel zwischen den verschiedenen Endgeräten ist jederzeit möglich.

Die Übermittlung der elektronischen Meldungen erfolgt mithilfe eines gesicherten Datenversands, sodass der Haushalt die Erhebung medienbruchfrei abschließen kann.

3

Vorteile des digitalen Meldewegs für die Teilnehmenden

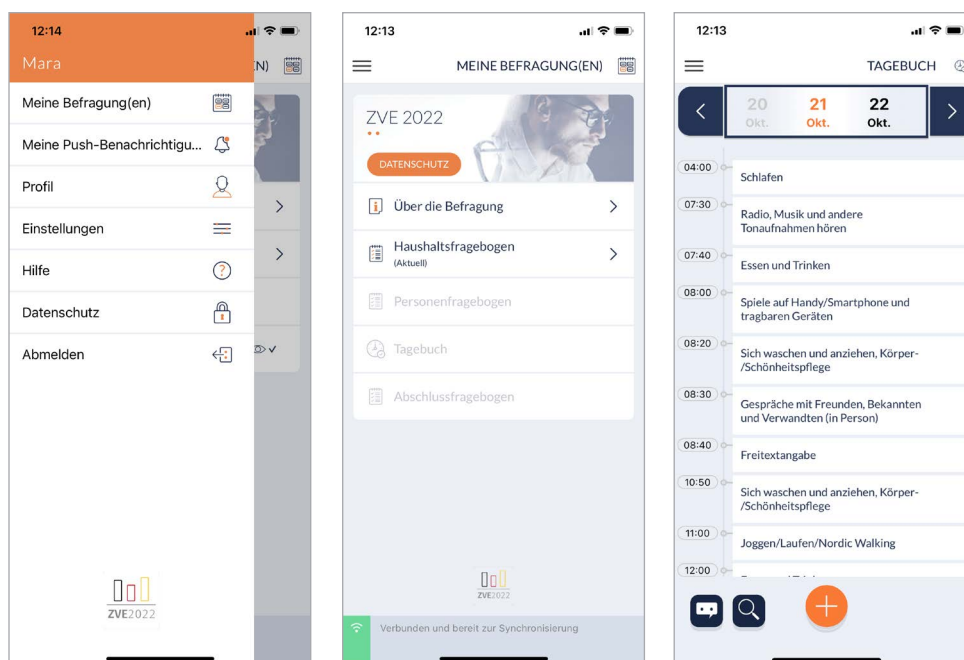
Das digitale Erhebungsinstrument unterstützt die Teilnehmenden beim Ausfüllen der Fragebogen und bei der Teilnahme an dem dreitägigen Tagebuch, indem es eine intuitive Oberfläche bietet. Dabei greift es auf bekannte Funktionen wie beispielsweise die nativen Kalender-

funktionen der gängigen Betriebssysteme Android und iOS zurück.

Nach Erhalt der Anmeldedaten werden alle Kennungen des Haushalts über einen Aktivierungsprozess mit einem selbst gewählten Passwort und einer gültigen Mailadresse verknüpft. Anschließend sehen die Teilnehmenden auf einer Übersichtsseite „Meine Befragung(en)“ alle Befragungsteile, die sie während ihrer Teilnahme an der ZVE 2022 bearbeiten. [▸ Grafik 4](#) Sie können diese nur in der vorgesehenen Reihenfolge ausfüllen. Ein erwachsenes Haushaltsmitglied – in der Regel die Person, die den Haushalt am besten kennt – füllt zu Beginn den Haushaltsfragebogen aus. Danach wird für diese Person der Personenfragebogen freigeschaltet. Unabhängig davon können die anderen Haushaltsmitglieder direkt mit dem Personenfragebogen starten. Eintragungen in das Tagebuch sind erst an den für den jeweiligen Haushalt vorgesehenen Tagen möglich. Das Tagebuch bietet die Möglichkeit, aus vordefinierten Kategorien über eine hierarchische Suche passende Aktivitäten auszuwählen. Alternativ finden die Teilnehmenden über eine Suchfunktion oder über einen Verlauf der bisherigen Aktivitäten passende Hauptaktivitäten.

Grafik 4

Hamburger-Menü, Übersichtsseite „Meine Befragung(en)“ sowie Darstellung des Tagesverlaufs in der ZVE-App



2022 - 0214

Haben Teilnehmende mehrere Dinge gleichzeitig getan, lassen sich auf dieselbe Weise weitere Aktivitäten als Nebenaktivität ergänzen. Häufige Aktivitäten können im Rahmen des geführten Tagebuchs kopiert oder aus dem Verlauf der bisherigen Aktivitäten erneut eingetragen werden. Lücken im Tagebuch werden grafisch hervorgehoben und ermöglichen schnelle Ergänzungen (siehe Grafik 7). Nach den drei Tagebuchtagen füllen alle Haushaltsmitglieder ihre Abschlussfragebogen zum persönlichen Zeitempfinden und zu Besonderheiten der Tagebuchtage aus und schließen damit ihre Teilnahme an der ZVE 2022 ab.

Im Verlauf der Teilnahme stellen prominent platzierte Hinweisfelder bei Bedarf weitere Kontextinformationen zu gestellten Fragen zur Verfügung. Weiterführende Informationen (FAQ) sowie Kontaktmöglichkeiten sind für die Nutzenden immer über nur wenige Interaktionen mit der Anwendung erreichbar. Darüber hinaus erklärt ein in die Apps integrierter Assistent bei der ersten Nutzung der Tagebuchfunktion, wie ein Tagebuchtag erfolgreich mit Aktivitäten befüllt wird. Die Teilnehmenden erhalten während ihrer Teilnahme einen grafischen Überblick über den eigenen Tagesverlauf und können zuvor beantwortete Fragebogen und eingetragene Aktivitäten der Vortage im Verlauf der Erhebung weiterhin einsehen (siehe Grafik 4).

Der Fortschritt innerhalb der Anwendungen wird plattformübergreifend gespeichert, sodass die Teilnehmenden die Befragung jederzeit auf einem Endgerät pausieren und auf einem anderen Endgerät mit der mobilen oder der Web App fortführen können. Zusätzlich erinnern automatisierte Push-Benachrichtigungen und E-Mails an zurückliegende Berichtszeiträume und das Fortführen der Teilnahme. ➤ Grafik 5 Außerdem stellen Filterfunktionen sicher, dass die Fragen ausschließlich für die jeweilige befragte Person und in dem gegebenen Kontext relevant sind. So entfallen beispielsweise bei Teilnehmenden unter 15 Jahren bei der Bearbeitung des Personenfragebogens die Fragen zu den Themenblöcken Familienstand und Erwerbstätigkeit.

Grafik 5

Mitteilung der ZVE-App über den Ablauf der Erhebung



2022 - 0215

4

Auswirkungen des digitalen Meldewege auf die amtliche Statistik

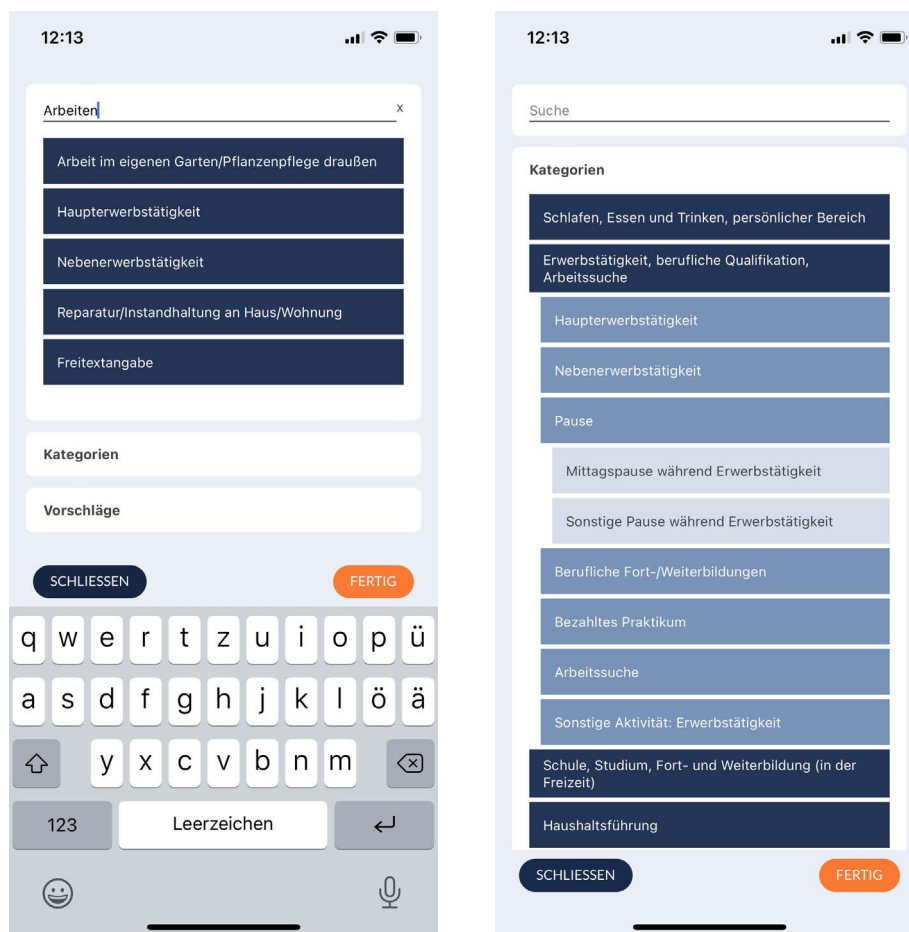
4.1 Kodierung der Ausgaben

Während die Angaben zu den Aktivitäten im Fall der Papierhebungsunterlagen noch im weiteren Aufbereitungsprozess klassifiziert werden müssen, übernehmen die Haushalte diesen Schritt im digitalen Erhebungsinstrument weitestgehend selbst. Grundlage hierfür bildet eine insgesamt 172 Ausprägungen umfassende Aktivitätenliste, deren Systematik sich an den Leitlinien des

HETUS von Eurostat aus dem Jahr 2018 sowie der Aktivitätenliste der deutschen ZVE 2012/2013 orientiert. In das digitale Erhebungsinstrument ist eine Suchfunktion implementiert, die vorab definierte Stichwörter mit den Eingaben der Haushalte abgleicht und die entsprechenden Ausprägungen der Klassifikation zur Auswahl durch die Teilnehmenden anzeigt. Alternativ ist es möglich, Aktivitäten über eine hierarchische Suche auszuwählen. ➤ Grafik 6 So werden die Teilnehmenden zu ausreichend detaillierten Angaben motiviert, was präzisere Zuordnungen zu der für die Strukturierung der Aktivitäten genutzten statistischen Klassifikation erwarten lässt. Die Qualität der freien handschriftlichen Anschreibungen in den Papiererhebungsunterlagen variiert hingegen insbesondere in ihrer Detailtiefe.

Grafik 6

Suchfunktion in der ZVE-App zur Zuordnung der Aktivitäten in die entsprechende Klassifikation (links) sowie hierarchische Suche (rechts)



2022 - 0216

Sollte es einer befragten Person nicht möglich sein, eine Aktivität der Aktivitätenliste zuzuordnen, besteht die Möglichkeit, sie detailliert durch eine Freitextangabe zu beschreiben. Diese Freitextangaben werden dann im weiteren Aufbereitungsprozess der Statistik klassifiziert.

4.2 Prüfung der Daten in der Phase der Datengewinnung

Mit dem digitalen Erhebungsinstrument werden die Angaben bereits zum Zeitpunkt der Eingabe überprüft. Ungültige Werte werden mithilfe von Wertebereichsprüfungen markiert; die Teilnehmenden müssen diese Werte korrigieren, bevor sie sie speichern können.

Einzelne Werte wie Angaben zum Alter oder zum Familienstand der Befragten sind in den Prüfprozessen wesentlich und werden daher verpflichtend erfragt. Wenn Teilnehmende dafür keine Angabe machen, können sie den Fragebogen nicht weiterbearbeiten. So werden Antwortausfälle (Item-Nonresponse) bei besonders relevanten Fragen vermieden.

Bis zu einem gewissen Grad ist es zudem bereits unmittelbar bei der Datenerhebung möglich, die Vollständigkeit des Tagebuchs zu kontrollieren. Während schriftliche Tagebücher teils große Lücken aufweisen können, werden Zeitintervalle, für die noch keine Aktivitäten eingetragen wurden, im digitalen Erhebungsinstrument

Grafik 7

Darstellung unvollständiger Angaben im Tagebuch der ZVE-App



2022 - 0217

markiert und sind durch den Haushalt zu ergänzen, um das Tagebuch abschließen zu können. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die eingehenden Daten ein vorab definiertes Mindestmaß an Vollständigkeit aufweisen. [➤ Grafik 7](#)

Um die Belastung der Teilnehmenden gering zu halten und sie nicht mit zu vielen Prüfungsschritten zu überfordern, wird beim digitalen Erhebungsinstrument auf komplexe Kombinationsprüfungen verzichtet. Eine umfangreiche weitere Nachbereitung der Daten ist daher weiterhin notwendig.

4.3 Aufbereitung der Daten

Für die über eine App teilnehmenden Haushalte entfällt die ansonsten notwendige Erfassung der handschriftlichen Papiererhebungsunterlagen. Gleiches gilt für die aufwendige Kodierung im Zuge der Datenaufbereitung, da die Befragten bereits in der App die Aktivitäten entsprechend zugeordnet haben. Lediglich nicht kodierte Angaben sind nachträglich bei der Aufbereitung der Klassifikation zuzuordnen.

Wie bereits im Abschnitt 4.2 beschrieben, sind im digitalen Erhebungsinstrument selbst nur zentrale Prüfungen der Daten enthalten, um die Teilnehmenden bei der Bearbeitung nicht zu überfordern. Insbesondere wird dort die Vollständigkeit nicht für alle Variablen erzwungen. Die Prüfung, ob die Daten insgesamt für die weitere Aufbereitung der Statistik verwertbar sind, erfolgt daher erst nach dem Eingang der Daten in den Statistischen Landesämtern. Fehlen noch wesentliche Angaben des Haushalts, wird durch entsprechende Rückfragen bei den Haushalten versucht, die Verwertbarkeit zu erreichen. Da die Daten bereits in digital verarbeitbarer Form vorliegen, kann dieser Prozess unmittelbar nach Eingang der Meldungen weitgehend automatisiert angestoßen werden. Rückfragen an die Haushalte sind somit grundsätzlich schneller möglich und haben daher höhere Erfolgsaussichten. Das ist ein weiterer Aspekt, bei dem die Anpassung des Produktionsprozesses durch das digitale Erhebungsinstrument eine Steigerung der Datenqualität vermuten lässt.

5

Einführung des digitalen Erhebungsinstruments in den produktiven Betrieb

Das Informationsangebot zur ZVE 2022 ist seit Juli 2021 online und stand somit bereits vor Beginn der aktiven Anwerbephase teilnahmebereiter Haushalte zur Verfügung. Die über die Landingpage bereitgestellten Inhalte dienen überwiegend dazu, Teilnahmeerklärungen abzugeben, allgemeine Informationen über die ZVE abzurufen, die FAQ einzusehen oder Informationen zur App zu erhalten.

Bis Mai 2022 haben sich 77,5 % der teilnahmebereiten Haushalte für eine Online-Teilnahme entschieden und möchten die Fragen der ZVE 2022 über die mobile App oder die Web App beantworten. Im ersten Quartal des Jahres 2022 wurden die mobilen Apps bereits mehr als 6 000-mal heruntergeladen. Dabei finden und installieren die Teilnehmenden die Apps überwiegend (54,9 % iOS beziehungsweise 59,9 % Android) über die Suchfunktionen der App Stores und nutzen direkte Verlinkungen über Hyperlinks, Badges und QR-Codes nur nachrangig. Die für die Betreuung zuständigen Statistischen Landesämter nehmen insbesondere Anrufe zu Problemen beim Login in die Anwendung und fachliche Fragen zum Tagebuch entgegen.

Seit dem Start der Erhebung wurde bislang ein Softwareupdate eingespielt, das Lücken im Tagebuch grafisch hervorhebt (siehe Grafik 7) und so die Teilnehmenden besser dabei unterstützt, das Tagebuch erfolgreich abzuschließen. Das Softwareupdate für die mobilen Apps wurde über die gängigen Update-Möglichkeiten der App Stores ausgerollt. Die Anwendungen sind seit dem Start der ZVE 2022 störungs- und unterbrechungsfrei verfügbar.

6

Fazit und Schlussfolgerung

Für die Zeitverwendungserhebung 2022 wird zur Gewinnung der Daten bei den Auskunftgebenden neben einer Webanwendung erstmals in der amtlichen Statistik eine App für die Nutzung auf Smartphone und Tablets einge-

setzt. Verbunden damit wurde eine digitale Customer Journey konzipiert, die das digitale Erhebungsinstrument in den Fokus des Prozesses stellt – beginnend mit entsprechend gestalteten Werbemaßnahmen zur Gewinnung von Teilnehmenden und verbunden mit der grundsätzlichen Annahme einer Teilnahme auf dem Online-Meldeweg.

Es zeichnet sich ab, dass der überwiegende Teil der Teilnehmenden die Daten zur ZVE 2022 online meldet und damit das angestrebte Ziel erreicht wird. Die Anwendung läuft seit der Einführung fehler- und unterbrechungsfrei. Auch der Auslieferungsweg über die etablierten App Stores von Google und Apple hat sich bewährt. Der hohe Aufwand für die erstmalige Einführung einer mobilen App und der Mehraufwand für eine verstärkte Kommunikation mit den Teilnehmenden zu technischen und fachlichen Fragestellungen scheinen daher gerechtfertigt zu sein.

Die Evaluierung der Auswirkungen auf die Datenqualität ist erst zu einem späteren Zeitpunkt möglich. Erste Erfahrungen aus der Feldphase zeigen allerdings, dass insbesondere die Umsetzung der bisher mit dem Fokus auf andere Modes (wie PAPI⁵) entwickelten fachstatistischen Konzepte im digitalen Erhebungsinstrument die Nutzenden vor Herausforderungen stellt. Beispielsweise seien hier die Festlegung auf fest vorgeschriebene Anschreibetage sowie die Festsetzung von Tagesanfang und -ende auf 4:00 Uhr morgens genannt. Beides sind unmittelbar aus den HETUS-Leitlinien folgende Empfehlungen, die nur schwer im digitalen Erhebungsinstrument abbildbar sind.

Zusammenfassend ist die Einführung des digitalen Erhebungsinstruments zur ZVE 2022 bisher als Erfolg zu werten. Daher ist geplant, dieses in angepasster Form auch für die im Jahr 2023 durchzuführende Einkommens- und Verbrauchsstichprobe einzusetzen. Die Erfahrungen aus der ZVE 2022 sind dabei sowohl für die Optimierung des Produktionsprozesses als auch für die fachliche Ausgestaltung eine wertvolle Grundlage. 

5 Paper and pencil interview – Erhebung mithilfe von Papierfragebogen.

RECHTSGRUNDLAGEN

Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz – BStatG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Oktober 2016 (BGBl. I Seite 2394), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. Juni 2021 (BGBl. I Seite 1751) geändert worden ist.

Gesetz über die statistische Erhebung der Zeitverwendung (Zeitverwendungserhebungsgesetz – ZVEG) vom 2. Juni 2021 (BGBl. I Seite 1293).

WARUM WIR EIN NATIONALES DATENKOMPETENZZENTRUM | KOMPETENZZENTRUM FÜR DATA LITERACY BRAUCHEN

Michael Hölscher, Angelina Hofacker, Dirk Münstermann,
Gabi Netz, Nathalie Rosengart, Katharina Schüller, Gerald Seidel,
Markus Zwick

➤ **Schlüsselwörter:** Data Literacy – Datenkompetenz – Kompetenzzentrum – Open
Data – Dateninfrastruktur

ZUSAMMENFASSUNG

Das Bewusstsein um die Relevanz von Datenkompetenzen (Data Literacy) ist für die Zukunftsfähigkeit einer Gesellschaft mittlerweile an vielen Stellen vorhanden. Doch besteht derzeit nur unzureichend Transparenz im Hinblick auf die zahlreichen Projekte, Initiativen und Angebote zur Förderung von Datenkompetenz in Deutschland, die in den vergangenen Jahren initiiert wurden. Aus diesem Grund wird die Etablierung eines nationalen Datenkompetenzzentrums | Kompetenzzentrums für Data Literacy dringend empfohlen. Dieses soll im Weiteren für einen abgestimmten Auf- und Ausbau der Maßnahmen und Angebote zur Förderung von Datenkompetenzen Sorge tragen. Der Aufsatz beschreibt sowohl das Aufgabenspektrum als auch die Anforderungen an eine solche koordinierende und informierende nationale Institution.

➤ **Keywords:** data literacy – data competence – competence centre – open data – data infrastructure

ABSTRACT

There is widespread awareness now of how important data literacy is for a society's future viability. However, transparency is still insufficient regarding the multitude of projects, initiatives and offers that have been initiated in the last few years and that are aimed at promoting data literacy in Germany. This is why establishing a national data competence centre | data literacy competence centre is urgently recommended. The purpose of that centre would be to ensure coordinated establishment and extension of the measures and offers aimed at promoting data literacy. The article describes both the range of tasks and the requirements to be met by such a national institution with coordination and information functions.

Angelina Hofacker,
Dirk Münstermann,
Prof. Dr. Markus Zwick

IFEB – Institut für Forschung und
Entwicklung in der Bundesstatistik
des Statistischen Bundesamtes

Prof. Dr. Michael Hölscher

Deutsche Universität für Verwal-
tungswissenschaften Speyer

Gabi Netz

Deutscher Volkshochschul-Ver-
band e.V., Bonn

Nathalie Rosengart

Statistisches Bundesamt, Referat
„Programm der Bundesstatistik“

Katharina Schüller

STAT-UP Statistical Consulting &
Data Science GmbH, München

Dr. Gerald Seidel

Statistik der Bundesagentur für
Arbeit, Nürnberg

1

Einleitung

Seit Sommer 2021 wird der Austausch zum Thema Data Literacy / Förderung von Datenkompetenzen im Rahmen eines interdisziplinären Netzwerks intensiviert. Die Mitglieder des Netzwerks sind Expertinnen und Experten aus Verwaltung, Wissenschaft, Bildung und Medien. Im Rahmen des Austauschs wurde intensiv darüber diskutiert, wie die netzwerkübergreifende Zusammenarbeit verbessert werden kann. Und warum es eine nationale Institution braucht, die in Form eines Datenkompetenzzentrums | Kompetenzzentrums für Data Literacy die gemeinsamen Bestrebungen vorantreibt, um sowohl die nationalen Förderangebote von Data Literacy zu verbreiten als auch die Beteiligten besser miteinander zu vernetzen. Die dabei entstandenen Thesen und daraus abgeleiteten Bedarfe wurden innerhalb einer Unterarbeitsgruppe des Netzwerks im Frühsommer 2022 vertieft, die Erkenntnisse sind in diesen Beitrag eingeflossen. Ein Konsens der Netzwerk-Mitglieder wurde zu folgenden Aspekten festgestellt:

1. Bei Data Literacy / Datenkompetenz geht es vor allem darum, Menschen zu befähigen, Daten angemessen und reflektiert verstehen sowie zu ihrem Nutzen (zum Beispiel in Entscheidungsfindungsprozessen) verwenden zu können. Notwendige Fähigkeiten und Kenntnisse sind insbesondere ein mathematisches Grundverständnis, Statistikkompetenz, Digital- und Medienkompetenz sowie die Fähigkeiten, Informationen beurteilen und einordnen zu können (Stichwort: Fake News/Desinformation).
2. Die zentrale Aufgabe von Data-Literacy-Maßnahmen besteht darin, die Datenkompetenz in der Bevölkerung zu erhöhen und eine reflektierte Datenkultur zu etablieren. Wichtig ist dabei, auch ein Publikum zu erreichen, das nicht zahlenaffin ist und selbst (noch) keinen Bedarf sieht, seine Datenkompetenz zu erhöhen. Vor allem in Bezug auf Statistik ist es wichtig, niedrigschwellige und attraktive Angebote zu machen, um Interesse zu wecken und Vorurteile abzubauen.
3. Die Zielgruppen für Data-Literacy-Maßnahmen sind vielfältig: Studierende aller Fachrichtungen, Doktorandinnen und Doktoranden, Forschende, Lehrende,

Schülerinnen und Schüler, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie alle Gesellschaftsschichten in allen Altersgruppen, die Daten im Alltag nutzen oder mit Daten konfrontiert werden.

4. Es gibt zahlreiche Aktivitäten und Initiativen zu verschiedenen Themen und für verschiedene Zielgruppen, die bisher aber zu oft unkoordiniert nebeneinanderstehen und nur eingeschränkt zusammenarbeiten.
5. Die Mitglieder des Netzwerks Data Literacy stimmen überein, dass sich alle Akteurinnen und Akteure im Bereich Data Literacy besser miteinander vernetzen sollten, um Synergien nutzen zu können. Ziel der Mitglieder des Netzwerks ist es, Data-Literacy-Maßnahmen/-Angebote/-Produkte in die Breite der Gesellschaft zu tragen und das Thema Data Literacy in der Politik und in den Medien sichtbar zu platzieren und nachhaltig zu verankern.

In den folgenden Werkstatt-Gesprächen im November 2021 und März 2022 haben die Teilnehmenden des Netzwerks folgende Fragen diskutiert: Wie kann die netzwerkübergreifende Zusammenarbeit verbessert werden? Warum braucht es eine nationale Institution, die in Form eines Datenkompetenzzentrums | Kompetenzzentrum für Data Literacy die gemeinsamen Bestrebungen vorantreibt, um sowohl die nationalen Förderangebote von Data Literacy zu verbreiten als auch die Beteiligten besser miteinander zu vernetzen?

2

Bedarfsanalyse: Warum braucht es den Aufbau eines nationalen Datenkompetenzzentrums?

Ein nationales Datenkompetenzzentrum kann durch Vernetzung, Koordinierung und als Sprachrohr der Bundesverwaltung dazu beitragen, das Verständnis von Data Literacy zu verbreiten und die dazugehörigen Kompetenzen hierzulande zu stärken. Dies führt unter anderem zu mehr digitaler Bildung und Teilhabe, zur Stärkung und Verankerung demokratischer Prozesse und zu einem verantwortungsvollen Umgang mit Daten. Nur ein nationales Datenkompetenzzentrum kann das "Standing" haben, um Partner für alle Anbieter formaler und non-formaler Bildungsangebote zu sein. Gemäß der

[Datenstrategie](#) der Bundesregierung soll Data Literacy ausdrücklich dort überall verankert werden.

Im Rahmen einer Unterarbeitsgruppe des vom Statistischen Bundesamt initiierten Netzwerks Data Literacy wurden in diesem Kontext die folgenden Thesen und daraus abgeleiteten Aufgaben und Services identifiziert:

1. Transparenz herstellen: Übersicht der bisherigen Initiativen, Angebote und Bedürfnisse der Zielgruppen

Ausgangslage: Daten sind im Alltag allgegenwärtig und das Bewusstsein um die Relevanz von Data Literacy/ Datenkompetenz für die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft ist mittlerweile an vielen Stellen vorhanden. Dies zeigen unzählige Projekte und Initiativen, die in den vergangenen Jahren initiiert wurden. Dazu zählen beispielsweise die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Projekte [„Toolbox Datenkompetenzen“](#), [„Data Literacy“](#) und [KI-Campus](#), die [Digitalakademie Bund](#) in der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern und für Heimat, die [Corporate Digital Responsibility \(CDR\)-Initiative](#) des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, das [Data Literacy Education Netzwerk](#) gefördert durch die DATEV-Stiftung Zukunft und den Stifterverband, die App [„Stadt | Land | Datenfluss“](#) des Deutschen Volkshochschul-Verbands, der [Kommuncampus](#), der [eGov-Campus](#), die Transferinitiative [„unblack the box“](#), die [Statistical-Literacy-Seite](#) der Bundesagentur für Arbeit sowie verschiedene Initiativen im Kontext der [Nationalen Forschungsdateninfrastruktur](#).

These: Es gibt zurzeit viele gute Ansätze, aber keinen transparenten Überblick über die bereits existierenden Initiativen und Lehr-/Lernangebote zu Data Literacy in Deutschland. Zudem fehlt es an Kenntnissen über die tatsächlichen Bedürfnisse der Zielgruppen wie Entscheiderinnen und Entscheider, Datenbereitstellende, Nutzerinnen und Nutzer.

Aufgabe eines nationalen Datenkompetenzzentrums: Ein nationales Datenkompetenzzentrum erarbeitet sich einen Überblick, das heißt im Rahmen des Aufbaus des Kompetenzzentrums wird eine Markt- und Bestandsanalyse durchgeführt, um die Aktiven und Aktivitäten in Deutschland abzubilden. Das Datenkompetenzzentrum schafft auch einen Überblick über die Zielgruppen, zum

Beispiel in Kooperation mit der [Initiative D21](#). Aufgrund der großen Dynamik rund um das Thema Data Literacy müssen die kontinuierliche Beobachtung und Dokumentation der laufenden Veränderungen der Data-Literacy-Förderlandschaft und der Forschung als Daueraufgabe eines Kompetenzzentrums vorgesehen werden.

Service: Ein nationales Datenkompetenzzentrum behält alle Aktivitäten und Initiativen sowie die Bedürfnisse der Zielgruppen im Blick, berät Interessierte und stellt Informationsmaterial (Best-Practice und Kontakte) zielgruppenorientiert bereit.

2. Vernetzen und koordinieren: Schnittstelle für alle Aktiven und Initiativen sowie Interessierten

Ausgangslage: Projekte und neue Lernangebote in der Bundesverwaltung, den (Förder-)Initiativen der Bundesländer, an Hochschulen, Schulen und in der Erwachsenenbildung entstehen unkoordiniert. Die Förderlandschaft ist divers, und es gibt nur eingeschränkt Synergien zwischen den Initiativen.

These: Es fehlt die koordinierende Stelle, die auf Basis eines möglichst vollständigen Überblicks den Kontakt zu relevanten Expertinnen und Experten vermitteln und Synergien fördern kann.

Aufgabe eines nationalen Datenkompetenzzentrums: Kontakt zu möglichst allen relevanten Akteurinnen und Akteuren herstellen. Gemeinsam mit den Akteurinnen und Akteuren können Problemlagen und entsprechende Lösungsmöglichkeiten abgeleitet werden (zum Beispiel wo Doppelstrukturen geschaffen werden, wie Synergien geschaffen werden können und wie der Einsatz von Fördermitteln gezielter erfolgen könnte).

Service: Ein nationales Datenkompetenzzentrum ist zentrale, koordinierende Schnittstelle für die Bundesverwaltung und die Länderverwaltungen sowie für alle Aktiven und Initiativen und ist in der Lage, Synergien zu erzeugen und Doppelstrukturen zu vermeiden.

3. Bewusstsein schaffen: Sichtbarkeit von Angeboten durch zielgruppenadäquate Kommunikation erhöhen und Kulturwandel vorantreiben

Ausgangslage: Data-Literacy-Kompetenzen müssen in der gesamten Gesellschaft auf- und ausgebaut werden.

Hierzu zählt auch, ein Publikum zu erreichen, das nicht zahlenaffin ist und selbst (noch) keinen Bedarf sieht, seine Datenkompetenz zu erhöhen. Soziale Netzwerke spielen eine große Rolle hierbei, da viele Menschen dort im Rahmen ihrer Alltagskommunikation erreicht werden können. Da Desinformationen und Fake News oftmals über soziale Medien verbreitet werden, ist dies besonders relevant.

These: Soziale Medien müssen stärker für die Kommunikation von Datenkompetenz-Angeboten genutzt werden, um die Sichtbarkeit der Förderangebote zu erhöhen und das Bewusstsein zu schaffen, dass Datenkompetenzen kein Fachgebiet für einige wenige Spezialistinnen und Spezialisten ist, sondern die Grundlage für ein selbstbestimmtes Leben und gesellschaftliche Teilhabe aller Menschen in einer Wissensgesellschaft.

Aufgabe eines nationalen Datenkompetenzzentrums: Ein nationales Datenkompetenzzentrum verstärkt die öffentliche Wahrnehmung durch passende Kommunikationsformate in den sozialen Medien, die durch Multiplikatorinnen und Multiplikatoren (auch innerhalb des Netzwerks und zum Ausbau des Netzwerks) verbreitet werden. Um entsprechende Expertise für die Beratung aufzubauen, bietet sich zunächst der Aufbau einer strukturierten Sammlung von Best-Practice-Beispielen als Hilfestellung an. Als nicht kommerziell agierende Institution kann ein nationales Datenkompetenzzentrum gegebenenfalls auch auf bestehende Inhalte zugreifen, die von anderen Akteuren (der Verwaltung) erstellt wurden.

Service: Mithilfe erweiterter Kommunikationsformate für die sozialen Medien, niedrigschwelliger Lehr-/Lernszenarien in spielerischen Ansätzen und so weiter erreicht ein nationales Datenkompetenzzentrum bisher unerreichte Zielgruppen, weckt deren Interesse und schafft ein Bewusstsein für die Relevanz von Datenkompetenz.

4. Vergleichbarkeit ermöglichen: Erarbeitung von Zertifizierungen und Qualitätssiegeln sowie Orientierungshilfen

Ausgangslage: Das Datenangebot in Deutschland ist in den vergangenen Jahren enorm gewachsen und wird dies weiter tun.

These: Aufgrund der heterogenen Datenlandschaft in Deutschland ist für Datennutzerinnen und -nutzer nicht immer nachvollziehbar, welche Aussagekraft die angebotenen Daten besitzen beziehungsweise ob die Daten eine Qualitätssicherung durchlaufen haben und entsprechend vertrauenswürdig und zuverlässig interpretierbar sind. Zudem können für vermeintlich identische Begriffe unterschiedliche Ergebnisse vorliegen.

Aufgabe eines nationalen Datenkompetenzzentrums: Bei der Bereitstellung von Ergebnissen müssen die Herkunft (Quelle) der Daten und etwaige Unterschiede zu ähnlichen Ergebnissen benannt und deutlich hervorgehoben werden. Das Datenkompetenzzentrum übernimmt hierbei die Rolle eines Datenkurators (Audit und Güteeinschätzung). Dadurch werden Datenangebote für eine verlässliche und vertrauensvolle Nutzung identifiziert und können besser von unseriösen Angeboten unterschieden und abgegrenzt werden.

Service: Ergänzung des bestehenden Datenangebots durch zusätzliche (Qualitäts-)Informationen sowie Bereitstellung einer Orientierungshilfe für die Qualität der Daten (beispielsweise Karte aller Daten mit Qualitätssiegel).

5. Neue Daten gesetzeskonform erschließen: Beratung, Methodenentwicklung und Umsetzung

Ausgangslage: Zahlreiche Datenquellen werden bisher nicht erschlossen, weil (vermeintliche) Datenschutzgründe dem entgegenstehen.

These: Viele Datenpotenziale werden derzeit in Deutschland nicht gehoben, weil große Unsicherheit darüber herrscht, wie sensible Daten nutzbar gemacht werden können, ohne schützenswerte Rechte zu verletzen. Bestrebungen der Politik, neue Daten zum Beispiel aus dem Gesundheitsbereich nutzbar zu machen, stehen derzeit aus genannten Gründen vor erheblichen Umsetzungsschwierigkeiten.

Aufgabe eines nationalen Datenkompetenzzentrums: Internationale Vernetzung ist nötig, um sich international beziehungsweise europaweit auszutauschen und frühzeitig Kenntnis von neuen technologischen und methodischen Entwicklungen zu erlangen (und schnell Best-Practice zu erarbeiten). Ein nationales Datenkompetenzzentrum sollte die Expertise und Erfahrungen mitbringen, um in kurzer Zeit neue Methoden entwickeln zu

können. Ein Datenkompetenzzentrum muss eine entsprechende Infrastruktur und etablierte Qualitätssicherungsprozesse sowie die methodische Expertise bereitstellen können, um mittels neuartiger Entwicklungen (zum Beispiel „Differential Privacy“) die Erschließung sensibler Datenquellen zu ermöglichen, ohne dabei schützenswerte Rechte zu verletzen oder die Möglichkeit der Datennutzung unnötig einzuschränken.

Service: Entwicklung und Bereitstellung von Methoden zur sicheren und datenschutzkonformen Bereitstellung von sensiblen Daten und Möglichkeiten zur Erschließung von bisher (vermeintlich) nicht nutzbaren Datenquellen.

3

Selbstverständnis

Der Etablierung eines nationalen Datenkompetenzzentrums | Kompetenzzentrums für Data Literacy muss ein Selbstverständnis zugrunde liegen, das nach innen und außen leicht vermittelt werden kann. Als Idee wurde der ACE-Ansatz erarbeitet:

1. We raise Awareness

Bewusstsein schaffen (Worum geht es überhaupt beim Thema Daten? Was gehen mich [verlässliche] Daten an? Welche Rolle kann Statistik spielen?)

2. We Connect

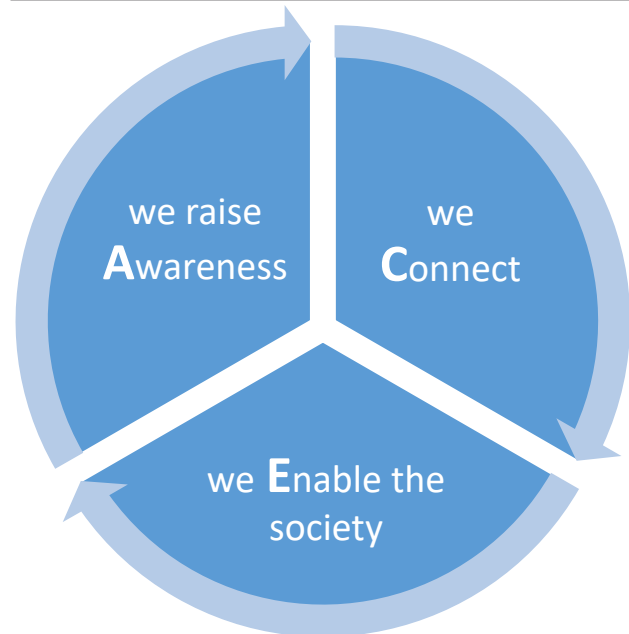
Wir sind vernetzt mit den relevanten Akteurinnen und Akteuren, beraten und sorgen für einen Austausch mit den Zielgruppen (An wen kann ich mich wenden? Wo kann ich etwas finden?)

3. We Enable

Wir befähigen, das heißt Wissen und Kenntnisse müssen nicht bis in die Tiefe vermittelt werden, sondern wir bringen die Personen so weit, dass sie selbst entscheiden können (realistische Selbsteinschätzung: das kann ich selbst, hierbei brauche ich professionelle Unterstützung von Expertinnen und Experten).

Grafik 1

ACE-Ansatz zur Etablierung eines nationalen Datenkompetenzzentrums | Kompetenzzentrums für Data Literacy



2022 - 0222

4

Zielgruppen

Datenkompetenz ist für alle Bürgerinnen und Bürger, aber auch für Wirtschaftsunternehmen und die öffentliche Verwaltung extrem relevant. Gleichzeitig ist es wichtig, verschiedene Segmente mit ähnlichen Bedürfnissen zu bestimmen, um für diese dann Angebote entwickeln und sie gezielt ansprechen zu können. Für das Datenkompetenzzentrum wurden deshalb bisher folgende Zielgruppen identifiziert:

› Gesellschaft

- › Bürgerinnen und Bürger
- › zivilgesellschaftliche Organisationen (sowohl Nichtregierungsorganisationen, Vereine und Verbände als auch Initiativen und Netzwerke ohne eigenen Rechtsstatus)

- › Wissenschaft und Forschung (Forschende, Lehrkräfte und Studierende an Universitäten und Hochschulen, außeruniversitäre Forschungsorganisationen und Förderinstitutionen, Intermediäre wie Hochschulrektorenkonferenz, Tätige im Wissenschaftsmanagement)

- › Staat
 - › formale und non-formale Bildungseinrichtungen¹ (Schule, Erwachsenenbildung)
 - › Politik (Abgeordnete von Bund, Ländern und Kommunen)
 - › Verwaltung (Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Bundes- und Landesministerien, Kommunen)
- › Wirtschaft (Kammern, Unternehmen, Gewerkschaften)
- › Journalistinnen und Journalisten

Im Fokus eines Datenkompetenzzentrums müssen vor allem potenzielle Multiplikatorinnen und Multiplikatoren stehen. Für eine gezielte Unterstützung der verschiedenen Zielgruppen müssen Knotenpunkte identifiziert und beschrieben werden, das heißt welche Beziehungen zwischen Multiplikatorinnen und Multiplikatoren (Knotenpunkte) bestehen, die das Wissen und ihre Kenntnisse weiterverbreiten.

5

Wo sollte ein nationales Datenkompetenzzentrum aufgebaut werden?

Die Stelle, die ein nationales Datenkompetenzzentrum übernimmt, muss sowohl fachliche als auch strukturelle Voraussetzungen erfüllen. Neben einer umfassenden Daten-, Methoden- und Statistikkompetenz muss die Institution eine unabhängige und neutrale Rolle einnehmen, gut vernetzt sein, Vertrauen bei vielen verschiedenen Zielgruppen besitzen und in der Lage sein, über eine etablierte Öffentlichkeitsarbeit die Sichtbarkeit der Angebote zur Förderung von Data Literacy zu erhöhen.

6

Fazit

Das Bewusstsein um die Relevanz von Datenkompetenzen (Data Literacy) für die Zukunftsfähigkeit einer Gesellschaft ist mittlerweile an vielen Stellen vorhanden.

¹ Ohne Wissenschaftsorganisationen, da in den Bildungseinrichtungen vor allem Datenkompetenzgrundlagen vermittelt werden.

Doch besteht derzeit nur unzureichend Transparenz im Hinblick auf die zahlreichen Projekte, Initiativen und Angebote zur Förderung von Datenkompetenz in Deutschland, die in den vergangenen Jahren initiiert wurden. Darüber hinaus fehlt ein zentraler Überblick über vorhandene Daten sowie über die Qualität dieser Daten. Diese Transparenz kann unter anderem durch die Etablierung eines Datenkompetenzzentrums geschaffen werden. Eine koordinierende und informierende Institution erscheint zwingend erforderlich, um für einen abgestimmten Auf- und Ausbau der Maßnahmen und Angebote zur Förderung von Datenkompetenz Sorge zu tragen. Als zentrale Schnittstelle koordiniert und strukturiert ein Datenkompetenzzentrum bestehende Maßnahmen sowie Initiativen und agiert als dezentrales Netzwerk. Es ist zentrales Sprachrohr, unterstützt den Wissenstransfer und erhöht die Wahrnehmung der bestehenden Angebote und Maßnahmen. Durch die Erarbeitung von Gütesiegeln und Zertifizierungen erleichtert ein Datenkompetenzzentrum die Einordnung von Daten, Statistiken und Informationen. Darüber hinaus bietet es eine relevante Grundlage, um den falschen oder missbräuchlichen Umgang mit Daten (zum Beispiel Fake-News) besser identifizieren zu können. Der Etablierung eines Datenkompetenzzentrums muss ein Selbstverständnis zugrunde liegen, das nach innen und außen leicht vermittelt werden kann (zum Beispiel ACE-Zentrum Data Literacy: We raise Awareness – We Connect – We Enable).

Ein Datenkompetenzzentrum | Kompetenzzentrum für Data Literacy leistet einen unverzichtbaren Beitrag, das Verständnis von Daten und Statistiken zu erhöhen, Initiativen zu vernetzen und die dazugehörigen Kompetenzen zielgerichtet weiterzuentwickeln sowie Transparenz über vorhandene Daten und deren Qualität zu erhöhen. 

Herausgeber
Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden

Schriftleitung
Dr. Daniel Vorgrimler
Redaktion: Ellen Römer

Ihr Kontakt zu uns
www.destatis.de/kontakt

Erscheinungsfolge
zweimonatlich, erschienen im August 2022
Ältere Ausgaben finden Sie unter www.destatis.de sowie in der [Statistischen Bibliothek](#).

Artikelnummer: 1010200-22004-4, ISSN 1619-2907

© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2022
Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.