

Stellungnahme des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Peter Schaar, zum Entwurf eines Zensusvorbereitungsgesetzes 2011 (BT-Drs. 16/5525) anlässlich der öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 17. September 2007

I. Entscheidung für einen registergestützten Zensus

Im Volkszählungsurteil von 1983 hat das Bundesverfassungsgericht wie auch schon in früheren Urteilen die erhebliche Bedeutung der amtlichen Statistik für eine staatliche Politik, „die den Prinzipien und Richtlinien des Grundgesetzes verpflichtet ist“ (BVerfGE 65, S. 1 ff, S. 47) ausdrücklich hervorgehoben und anerkannt, dass Gesamterhebungen wie Volkszählungen geeignet und erforderlich sind, um die Grundlagen für ein planmäßiges und nachvollziehbares staatliches Handeln zu schaffen (a.a.O. S.54/55). Im Zusammenhang mit der verfassungsrechtlichen Prüfung, inwieweit die damals vorgesehene rein primärstatistische Totalerhebung geeignet und erforderlich war, den angestrebten Zweck zu erreichen, hat das Gericht jedoch den Gesetzgeber aufgerufen, sich bei künftigen Entscheidungen über derartige Erhebungen „mit dem dann erreichten Stand der Methodendiskussion“ auseinanderzusetzen, um festzustellen, ob und in welchem Umfang die herkömmlichen Methoden der Informationserhebung und –verarbeitung beibehalten werden können“ (a.a.O. S.55).

Dementsprechend hatte der Deutsche Bundestag bereits bei der Verabschiedung des Volkszählungsgesetzes 1986 deutlich gemacht, dass von der Bundesregierung die Erforschung und Prüfung alternativer Methoden zur herkömmlichen Volkszählung erwartet wird (Beschlussempfehlung des Innenausschusses BT-Drs. 10/3843 unter 2.5). In Verfolgung dieses Auftrags haben die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder ein Konzept für die Volkszählung entwickelt, das primär die Zusammenführung vorhandener Verwaltungsregisterdaten, in erster Linie der Melderegister und der Bundesagentur für Arbeit, vorsieht. Der Deutsche Bundestag hat bereits anlässlich der Behandlung des 16. Tätigkeitsberichts des Bundesdatenschutzbeauftragten die Überlegungen einer stichtagsbezogenen Auswertung der Melderegister für Volkszählungszwecke begrüßt (BT-Drs. 13/11168 vom 23. Juni 1998 unter Nr. 16). Die Methode des registergestützten Zensus wurde auf Grund des Zensusgesetzes vom 27. Juli 2001 (BGBl. I S.1882) in den Jahren 2001 bis 2003 erfolgreich getestet. Auf dieser Grundlage hat sich die Bundesregierung für die Durchführung der Volkszählung 2011 mit der registergestützten Methode entschieden. Die wesentlichen Gründe für diesen Methodenwechsel sind die Entlastung der Bevölkerung von Auskunftspflichten und eine erhebliche Kostenreduzierung auf etwa ein Drittel der Kosten der Totalerhebung.

II. Datenschutzrechtliche Bewertung

1. Allgemein zur registrierten Methode

Bei dem registrierten Zensus sollen neben ergänzenden primärstatistischen Erhebungen (postalische Befragung der Wohnungs- und Gebäudeeigentümer und ergänzende Stichprobenbefragungen) im wesentlichen Daten aus den Melderegistern, den Registern der Bundesagentur für Arbeit und Dateien zum Personalbestand der öffentlichen Hand (bezüglich der Beamten) ausgewertet werden. Gegen diese Zensusmethode bestehen keine grundsätzlichen datenschutzrechtlichen Bedenken, zumal sie gegenüber der Befragung aller Haushalte mit detailliertem Fragebogen und gegebenenfalls Interviewern eher weniger Risiken für die informationelle Selbstbestimmung der Bürger mit sich bringt. Zwar stellt die Verwendung von für bestimmte Verwaltungszwecke erhobenen personenbezogenen Daten für Zwecke der Volkszählung im datenschutzrechtlichen Sinne eine für den Betroffenen bei der ursprünglichen Erhebung so nicht vorhersehbare Zweckänderung der Verarbeitung seiner Daten dar und berührt damit das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Diese Zweckänderung vollzieht sich aber auf der Grundlage eines Gesetzes unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Belange der Bürger. Zudem werden die Daten nur in dem besonders gesicherten statistischen Bereich und nur zu statistischen Zwecken in anonymisierter Form verarbeitet.

Zwar hatte das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil im Rahmen seiner Überlegungen zu alternativen Formen der Volkszählung unter anderem ausgeführt, dass auch „die Übernahme sämtlicher Daten aus bereits vorhandenen Registern der Verwaltung keine zulässige Alternative zur vorgesehenen Totalzählung“ sei (a.a.O. S. 57). Diese Auffassung wurde damit begründet, dass man aus der Sicht des Gerichts für die personenbezogene Zusammenführung ein Personenkennzeichen oder Ähnliches benötigen würde, was ein entscheidender Schritt sei, „den Bürger in seiner ganzen Persönlichkeit zu registrieren und zu katalogisieren“ (a.a.O. S. 57). Das jetzt von der Bundesregierung vorgesehene Verfahren kommt jedoch ohne ein solches Kennzeichen aus und beschränkt sich auf wenige, gesetzlich definierte Merkmale und wenige, ebenfalls gesetzlich festgelegte Register. Die Daten aus den einzelnen Verwaltungsregistern sollen mit Hilfe von Namen und Adresse und anhand des nur für die Volkszählung 2011 aufgebauten Anschriften- und Gebäuderegisters zusammengeführt und dann in dem üblichen statistischen Verfahren (frühzeitige Trennung von Erhebungs- und Hilfsmerkmalen, frühzeitige Anonymisierung) ausgewertet werden. Auch das Anschriften- und Gebäuderegister soll nach dem vorliegenden Entwurf des Zensusvorbereitungsgesetzes zum frühest möglichen Zeitpunkt nach Abschluss des Zensus, spätestens jedoch 6 Jahre nach dem Zensusstichtag gelöscht werden (§ 15 Abs. 3 E ZensVorbG). Mit dieser klar zu be-

rechnenden Regelung hatte der BMI auf Anregung der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder eine frühere weichere Formulierung, die nur an die Beendigung des Zensus anknüpfte, ersetzt. Es handelt sich also um eine zeitlich klar begrenzte Datenzusammenführung, deren Personenbezug so früh wie möglich gelöscht wird.

Ich sehe daher keine grundlegenden verfassungs- und datenschutzrechtlichen Bedenken gegen die registergestützte Methode.

2. Zum Entwurf des Zensusvorbereitungsgesetzes 2011

Im vorliegenden Entwurf eines Zensusvorbereitungsgesetzes wird im Wesentlichen der Inhalt und Aufbau eines Anschriften- und Gebäuderegisters geregelt, das alle in Deutschland vorhandenen Gebäude, Wohnungen und Anschriften der Gebäudeeigentümer und –verwalter enthalten soll. Diese Datei soll in erster Linie für die vorgesehene briefliche Gebäude- und Wohnungszählung verwendet werden. Darüber hinaus soll sie das zentrale Instrument für die Erhebungsorganisation und –unterstützung bei der Volkszählung sein, auf das alle Verfahren, für die ein Adress- und Gebäudebezug besteht, zurückgreifen sollen.

Der Gesetzentwurf enthält für die dort geregelten Datenflüsse hinreichende allgemeine Datenschutzstandards. So ist nach § 11 E ZensVorbG die Regelung des § 16 Bundesstatistikgesetz über das Statistikgeheimnis anzuwenden. In § 13 Abs. 2 ist die Verpflichtung zu ausreichenden Datensicherungsmaßnahmen bei der Übermittlung normiert. § 15 enthält detaillierte Löschungsvorschriften.

Im Folgenden möchte ich jedoch auf zwei aus datenschutzrechtlicher Sicht bedeutsame Problemfelder des Entwurfs hinweisen:

a) Einhaltung des Grundsatzes der Trennung von Statistik und Verwaltung

Da beim registergestützten Zensus in erster Linie bereits in der Verwaltung vorhandene Daten verwendet werden, liegt die Gefahr eines Hin- und Herflusses der von der Verwaltung erhaltenen Daten zum Zwecke der Plausibilisierung und Bereinigung wieder aus der Statistik zurück in die Verwaltung auf der Hand. Hier gilt es, streng auf das vom Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil, in dem ja gerade über einen solchen Rückfluss, den geplanten Melderegisterabgleich, zu entscheiden war, aufgestellte Gebot der strikten Trennung von Statistik und Verwaltung zu achten (BverfGE 65, S.49-51). Zwar war das Bundesverfassungsgericht dabei von der damals vorgesehenen Erhebung statistischer Angaben bei den einzelnen Betroffenen ausgegangen und wollte diese vor einer nicht kalkulierbaren Verwendung der zu statistischen Zwecken gemachten Angaben im Verwaltungsvoll-

zug schützen. Das Gebot der Abschottung der Statistik gegenüber der Verwaltung hat aber auch für die registergestützte Volkszählung und deren Vorbereitung im vorliegenden Gesetzentwurf Gültigkeit. Hier geht es um die einmalige Zusammenführung von zunächst für andere Verwaltungszwecke erhobenen personenbezogenen Daten zum Zwecke der Volkszählung. Auch hierbei muss das Recht des Bürgers auf Überschaubarkeit der Datenverwendung geschützt werden. Mit diesem Recht wäre ein uneingeschränkter Hin- und Rückfluss von Einzeldaten aus der Verwaltung in die Statistik und wieder zurück nicht vereinbar.

Im Entwurf des Zensusvorbereitungsgesetzes spielt das Trennungsgebot bei der Vorschrift des § 7 Abs. 2 über die Plausibilisierung der für den Aufbau des Anschriften- und Gebäuderegisters zusammengeführten Datenbeständen eine Rolle. Zweifellos ist gerade beim Aufbau dieses Registers, das ein zentrales Instrument im Verfahren des registergestützten Zensus sein soll, die Stimmigkeit der Daten von großer Bedeutung. Nach der Zusammenführung der Registerdaten auftauchende Unstimmigkeiten bedürfen einer Klärung. Diese Klärung kann nur durch nochmalige Einschaltung der Melderegister erfolgen. Damit nun nicht Einzeldaten entgegen dem Trennungsgebot aus dem Bereich der statistischen Ämter wieder an die Meldebehörden gegeben werden, sieht der Entwurf vor, dass nur „Anschriftenbereiche“ übermittelt werden. Für diese Bereiche sollen die Meldebehörden dann nochmals anhand des vorhandenen Bestandes prüfen, ob die ursprüngliche Datenübermittlung vollzählig und fehlerfrei war (7 Abs. 2 Satz 4). Es findet also kein Abgleich statt und es sollen auch keine Nachforschungen der Meldebehörden vor Ort vorgenommen werden. Der aus dem statistischen Bereich übermittelte Datenbestand führt also nicht zu Maßnahmen im Verwaltungsvollzug. Damit wird dem Gebot der Trennung von Statistik und Verwaltung aus meiner Sicht Rechnung getragen.

Der Bundesrat hatte allerdings in seiner Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf eine Formulierung gefordert, wonach die Meldebehörden Einzelprüfungen vornehmen sollten, um die Richtigkeit der Meldedaten zu gewährleisten. Nachträgliche Einzelprüfungen seien unumgänglich, um die Vollzähligkeit des Anschriften- und Gebäuderegisters und damit eine hinreichend gute Qualität der Zensusergebnisse sicherzustellen. Nur so könnten allgemein akzeptierte Finanzausgleiche und –transfers, die an die amtliche Einwohnerzahl gekoppelt seien, funktionieren.

Die Bundesregierung hat diese Forderungen jedoch in ihrer in erster Linie statistikfachlich ausgerichteten Stellungnahme abgelehnt. Mit der Überprüfung einzelner Adressen auf Grund der Datenübermittlungen der statistischen Landesämter würde die Trennung von Verwaltung und Statistik verwischt, da so Datenübermittlungen aus der Statistik zum Anlass von Verwal-

tungsmaßnahmen würden. Dies wäre aus datenschutzrechtlicher Sicht als Verletzung des Trennungsgebots bedenklich.

Auch die Bestimmung des § 13 Abs. 1 E ZensVorbG, wonach die in diesem Gesetz geregelten Datenübermittlungen jeweils aus den vorhandenen Unterlagen zu erfolgen haben, kommt dem Gebot der Trennung von Statistik und Verwaltung zugute. Aus Anlass und für Zwecke der Volkszählung sollen keine zusätzlichen Verwaltungsmaßnahmen erfolgen.

b) Einführung der Georeferenzierung

Ein datenschutzrechtlich kritischer Punkt des vorliegenden Gesetzentwurfs und der geplanten Volkszählung insgesamt ist die Einführung eines Systems der Georeferenzierung unterhalb der Gemeinde- oder Stadtteilebene durch die erstmalige Erhebung von Gebäudekoordinaten für statistische Zwecke. Die Gebäudekoordinaten sollen von den Landesvermessungsbehörden über das Bundesamt für Kartographie und Geodäsie an das Statistische Bundesamt übermittelt (§ 4 E ZensVorbG) und in das Anschriften- und Gebäuderegister aufgenommen werden (§ 2 Abs. 3 Nr. 13 E ZensVorbG). Damit soll die kleinräumige Aufbereitung und Darstellung statistischer Ergebnisse ermöglicht werden, ohne an vorgegebene Verwaltungsgrenzen gebunden zu sein. Nach Auffassung des StBA, der die Bundesregierung folgt, ist die Aufgabe der amtlichen Statistik, verlässliche Basisdaten für Politik und Wirtschaft bereit zu stellen, heute nur durch die Lieferung von statistischen Ergebnissen in kleinräumiger Aufschlüsselung befriedigend zu erfüllen. Dies entspreche internationalen Standards. In der Entwurfsbegründung wird dann allerdings ausgeführt, dass eine verlässliche Methode der Anonymisierung der georeferenzierten Angaben noch entwickelt werden muss. Gedacht ist dabei an eine räumliche „Gitterzelle“ anstelle der adressscharfen Koordinate.

Mit der Methode der georeferenzierten statistischen Erhebung sind nach meiner Auffassung nicht unerhebliche Gefahren für die informationelle Selbstbestimmung des einzelnen Bürgers verbunden. Durch die vielfältige Nutzungsmöglichkeit von veröffentlichten statistischen Ergebnissen bieten sich unabsehbar viele Varianten, verschiedene Ergebnisse und Analysen für einen bestimmten geografischen Bezugspunkt zu kombinieren, sie quasi wie Folien übereinander zu legen. Es kommt hinzu, dass es heute außerhalb des Bereichs der Statistik zahllose neue Arten von Daten und Datensammlungen mit Raumbezug gibt und neue Möglichkeiten der Verknüpfung. Dies alles führt zu einem hohen Risiko der Reidentifizierung auch zunächst anonymer statistischer Ergebnisse. Darüber hinaus wächst nach meiner Auffassung auch das Risiko der Verwendung der georeferenzierten statistischen Ergebnisse für Zwecke der individuellen Profilbildung und ihrer Nutzung zu Score- und Ratingverfahren.

Letzlich stehen sich hier die durchaus berechtigten Interessen der Nutzer der amtlichen Statistik in Politik, Verwaltung und Wirtschaft an möglichst detaillierten statistischen Informationen und das grundrechtlich geschützte Recht des Einzelnen auf Privatheit und Anonymität gegenüber. Es wird im weiteren Verlauf der Zensusvorbereitung darum gehen, hier einen vernünftigen Ausgleich zu finden. Auf jeden Fall müssen Art und Größe der geografischen Gitterzelle, auf die bezogen die Erhebungsdaten im Bereich der statistischen Ämter vorgehalten werden sollen, im Zensusanordnungsgesetz klar geregelt werden.

Peter Schaar