



Eckpunkte für eine datenschutzgerechte Volkszählung

Am 31. Mai 2013 werden die im Rahmen des Zensus 2011 ermittelten Bevölkerungszahlen für die Bundesrepublik Deutschland bekannt gegeben. Damit liegen erstmals seit der Wiedervereinigung aktuelle Einwohnerzahlen bezogen auf die einzelnen Städte und Gemeinden vor. Mit der Veröffentlichung dieser Zahlen wird die 2011 durchgeführte Volkszählung aber noch nicht abgeschlossen sein. Weitere Auswertungen, insbesondere die sogenannte Haushaltegenerierung, folgen. Damit sollen Erkenntnisse über den Bildungsstand, die Arbeitswirklichkeit und die Wohnsituation in Deutschland gewonnen werden, die als Grundlage für künftige politische Entscheidungen dienen.

Der Zensus 2011 wurde nach einem von früheren Volkszählungen abweichenden Verfahren durchgeführt. Durch eine Kombination von Registerzusammenführungen und Befragungen wurde der überwiegende Teil der Bevölkerung durch die Erhebung nicht direkt in Anspruch genommen, sondern Daten aus verschiedenen Verwaltungsregistern zusammengeführt und ausgewertet. Eine postalische Befragung der rund 17,5 Mio. Gebäude- und Wohnungseigentümer diente der Gewinnung von Wohnungs- und Gebäudedaten. Eine Stichprobenerhebung zu Fragen der Erwerbs- und Bildungssituation betraf ca. 9,6 % der Bevölkerung. Schließlich wurden die Verwalter von Gemeinschaftsunterkünften wie Justizvollzugsanstalten, Alten- und Studentenheimen befragt.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit hat den Zensus 2011 von Anfang an begleitet, auf datenschutzrechtliche Gefahren und Mängel hingewiesen und Vorschläge für eine datenschutzgerechte Ausgestaltung gemacht. Nicht alle Anregungen wurden vom Gesetzgeber bzw. von den beteiligten Behörden übernommen. Der nächste Zensus in Deutschland ist nach den Vorgaben der Europäischen Union für das Jahr 2021 vorgesehen. Deswegen ist es Zeit, auch datenschutzrechtlich Bilanz zu ziehen und mit diesem Eckpunktepapier zur datenschutzgerechten Konzeption und Durchführung künftiger Volkszählungen beizutragen.

Folgenden Bereichen sollte besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden:

Gebäude- und Wohnungszählung als Stichprobe

Die Gebäude- und Wohnungszählung nach § 6 Zensusgesetz 2011 diene unter anderem der Erfüllung von EU-Verpflichtungen. Die Merkmale für Gebäude und Wohnungen mussten im Rahmen einer **primärstatistischen Erhebung** gewonnen werden, weil in Deutschland keine entsprechenden Register geführt werden

Ob die Gebäude- und Wohnungszählung aber als **Vollerhebung** durchgeführt werden musste, ist durchaus fraglich. Hätte nicht auch insoweit – wie bei der Befragung der Haushalte – eine Stichprobe ausgereicht? Mit der Haushaltsstichprobe sollten nach der Gesetzesbegründung Merkmale gewonnen werden, die nicht aus Registern entnommen werden konnten (BT-Drs. 16/12219, Seite 31). Mit derselben Begründung hätten aber auch die Lieferverpflichtungen im Rahmen der Gebäude- und Wohnungszählung mit Hilfe von **Stichproben** erfüllt werden können.

Dies sollte für die Zukunft geprüft werden, denn eine Stichprobenerhebung greift regelmäßig weniger in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein als eine entsprechende Vollerhebung.

Keine personenbezogene Erfassung in sensiblen Sonderbereichen

Nach § 8 Zensusgesetz 2011 fand eine personenbezogene Erhebung auch an Anschriften mit sensiblen Sonderbereichen statt. Damit sind Gemeinschaftsunterkünfte gemeint, bei denen allein die Information über die Zugehörigkeit zu dem entsprechenden Personenkreis für die Betroffenen die Gefahr einer **sozialen Benachteiligung** hervorrufen könnte, wie etwa in Justizvollzugsanstalten. Das Bundesverfassungsgericht hatte im **Volkszählungsurteil** betont, in Bereichen, in denen für den Betroffenen die Gefahr der sozialen Abstempelung bestehe, sei nur eine Erhebung ohne Bezug auf die einzelne Person zulässig gewesen, um eine unzulässige Beeinträchtigung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung zu vermeiden (BVerfGE 65, 1 [49]). Deshalb war die Zählung in Gemeinschafts- und Anstaltsunterkünften bei der Volkszählung 1987 **anonym** durchgeführt worden.

Die hiervon abweichende Regelung für den Zensus 2011, die – anders als 1987 – auch in den Sonderbereichen eine personalisierte Zählung vorsah, wurde insbesondere damit begründet, der registergestützte Zensus beruhe auf verschiedenen personengenauen Datenabgleichen.

Um die notwendige Qualität der Abgleichsergebnisse sicher zu stellen, müssten die Daten auch in den sensiblen Sonderbereichen personenbezogen erhoben werden.

Diese Argumentation überzeugt nicht. Nach den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Maßgaben sollte die Mitteilung der zahlenmäßigen Belegung zum Zensusstichtag ohne Personenbezug genügen. Da eine hundertprozentig zutreffende Datenlage ohnehin nicht erreichbar ist, können die statistikfachlichen Bedürfnisse die personenbezogene Erhebung in den sensiblen Sonderbereichen nicht rechtfertigen, zumal „perfekte“ Einwohnerzahlen für verlässliche statistische Aussagen auch nicht zwingend erforderlich sind. Im Übrigen ist auf die Begründung zu § 9 Zensusvorbereitungsgesetz 2011 zu verweisen, nach der der Aufbau eines vollständigen Registers von Sondergebäuden der Vorbereitung der Erhebungen bei den Bewohnerinnen und Bewohnern dieser Gebäude dient und es ermöglichen soll, in sensiblen Anstaltbereichen die Erhebung anonym durchzuführen (BT-Drs. 16/5525, Seite 18). Das zeigt klar, dass eine anonyme Erhebung möglich sein sollte.

Aufgrund dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben ist sorgfältig zu prüfen, ob die statistikfachlichen Anforderungen eine personenbezogene Erhebung in sensiblen Sonderbereichen tatsächlich rechtfertigen.

Kein Überschreiten der EU-Vorgaben

Aus Gründen der **Datensparsamkeit** sollte grundsätzlich auf Fragen verzichtet werden, die über die Vorgaben des Rechts der Europäischen Union hinausgehen.. Dies gilt insbesondere für ihrer Natur nach besonders schutzwürdige Angaben (§ 3 Absatz 9 Bundesdatenschutzgesetz).

Die nach §§ 3 Absatz 1 Nummer 27 sowie 7 Absatz 4 Nummer 18 und 19 Zensusgesetz 2011 zu erhebenden Merkmale „rechtliche Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft“ sowie „Bekenntnis zu einer Religion, Glaubensrichtung oder Weltanschauung“ sind europarechtlich nicht vorgegeben. Die Erforderlichkeit ihrer Erhebung für das Erreichen der Zwecke des Zensus 2011 konnte auch nicht überzeugend dargelegt werden.

Verzicht auf Datenerhebungen bei Dritten

Ein wichtiger datenschutzrechtlicher Grundsatz ist das Prinzip der **Direkterhebung** nach § 4 Absatz 2 Bundesdatenschutzgesetz. Danach sind personenbezogene Daten grundsätzlich beim Betroffenen zu erheben.

Es sollte deswegen geprüft werden, ob darauf verzichtet werden kann, Daten bei Dritten zu erheben. Dies betrifft insbesondere die Verpflichtung von Eigentümern und Verwaltern der Gebäude und Wohnungen nach § 18 Absatz 2 in Verbindung mit § 6 Absatz 3 Nummer 3 Zensusgesetz 2011, bei der Gebäude- und Wohnungszählung Namen und Vornamen von bis zu zwei Wohnungsnutzern je Wohnung anzugeben.

Ausdrückliche (einheitliche) Regelung von datenschutzrechtlichen Auskunftsansprüchen

Nach § 19 Bundesdatenschutzgesetz besteht ein Anspruch gegenüber dem Statistischen Bundesamt, einem Betroffenen Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten zu erteilen. Der Auskunftsanspruch besteht allerdings nur solange, wie das Statistische Bundesamt die Daten bestimmten Personen zuordnen kann, also bis zur Löschung der Hilfsmerkmale.

Für entsprechende Auskunftsansprüche gegenüber den Statistischen Landesämtern gilt das jeweilige Landesrecht. Ein Auskunftsanspruch besteht dann nicht, wenn bezüglich der bei dem jeweiligen statistischen Landesamt gespeicherten Daten ein entsprechender Ausnahmetatbestand des Landesrechts greift (zum Beispiel § 18 Absatz 3 Hamburgisches Datenschutzgesetz). Da beim Zensus Daten über die gesamte Bevölkerung im Bundesgebiet erhoben werden, dürfen aber die Auskunftsansprüche der Betroffenen nicht davon abhängen, in welchem Bundesland sie wohnen.

Vor dem nächsten Zensus müssen deswegen die entsprechenden Regelungen derart angepasst werden, dass jeder von der Statistik Betroffene einen Anspruch auf Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten gegenüber jedem Statistischen Amt geltend machen kann, das mit seinen Daten umgeht.

Rückspielverbot – Trennung von Statistik und Verwaltung

Das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts hatte die Regelungen zur Übermittlung von Daten, die im Rahmen der Statistik erhoben worden waren, an die Verwaltungsbehörden im Volkszählungsgesetz 1983 für verfassungswidrig erklärt. Statistik und Verwaltung müssten strikt getrennt bleiben (BVerfGE 65, 1 [61 ff.]). Dementsprechend regelt das Zensusgesetz 2011 in § 15 Absatz 2 und Absatz 3, dass die Übermittlung der Ergebnisse der Mehrfachfalluntersuchung an die Meldebehörden unzulässig ist.

Das Prinzip der **Trennung von Statistik und Verwaltung** ist aber von ganz grundsätzlicher Art und gilt für alle Statistiken. Dies betrifft insbesondere das Rückspielverbot, aber

beispielsweise auch das Verfahren bei Sekundärstatistiken, bei denen die für die einzelne Statistik erforderlichen Daten den statistischen Ämtern von den Verwaltungsbehörden geliefert werden. Es verstößt gegen das Trennungsprinzip, wenn die Verwaltungsbehörden Daten für die amtliche Statistik erheben, die sie für ihre eigenen Zwecke nicht benötigen. Durch die Erhebung der Statistikmerkmale erhalten die Verwaltungsmitarbeiter Informationen, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben nicht benötigen. Zudem dürfte es denjenigen, die zu Angaben gegenüber der Verwaltungsbehörde verpflichtet sind, nur schwer vermittelbar sein, dass einige Daten nur für Zwecke der amtlichen Statistik benötigt werden.

Um der grundsätzlichen Bedeutung dieses Prinzips Rechnung zu tragen, sollte eine entsprechende Regelung zum Schutz vor Zweckentfremdung erhobener personenbezogener Daten in das für alle Bundesstatistiken geltende Bundesstatistikgesetz aufgenommen werden.

Frühere Löschung von Hilfsmerkmalen

Nach § 19 Zensusgesetz 2011 wird die Frist für die Aufbewahrung der Hilfsmerkmale grundsätzlich durch den Zeitbedarf der statistischen Ämter für die Überprüfung der Erhebungs- und Hilfsmerkmale bestimmt. Die **Höchstfrist** von vier Jahren in § 19 Absatz 1 Satz 3 Zensusgesetz 2011 erscheint zu lang. Im Hinblick auf einen optimierten Einsatz elektronischer Datenverarbeitung sollte diese Frist erheblich verkürzt werden.

Keine generelle Speicherung von Blockseiten ohne Zeitbegrenzung

Unter Beachtung des Rückspielverbots ist es unter bestimmten Voraussetzungen zulässig, statistische Einzelangaben an die zur Durchführung statistischer Aufgaben zuständigen Stellen der Gemeinden und Gemeindeverbände zu übermitteln (vgl.

§ 16 Absatz 5 Bundesstatistikgesetz). Entsprechend regelt § 22 Absatz 2 Zensusgesetz 2011, dass Einzelangaben zu den Erhebungsmerkmalen sowie zu einzelnen Hilfsmerkmalen oder nach Blockseiten zusammengefasste Einzelangaben übermittelt werden dürfen.

Eine **Löschungsverpflichtung** besteht nur hinsichtlich der Hilfsmerkmale (§ 22 Absatz 2 Satz 3 Zensusgesetz 2011). Nur durch eine formale Anonymisierung, d.h. durch Abtrennen und Löschen der Hilfsmerkmale, wird in diesen Fällen jedoch in der Regel der Personenbezug nicht aufgehoben.

Daher sollte die Löschungsverpflichtung sich jedenfalls auch auf die Blockseiten beziehen, soweit durch den räumlichen Bezug eine Reidentifizierung möglich ist.