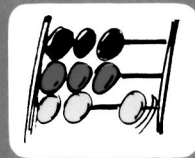


Informationen zur Volkszählung '87



Datenschutz bei der Volkszählung –

weil die Statistik vom Vertrauen der Befragten lebt

Statist. Bundesamt - Bibliothek



09-05993

C 10. 1488)

Statistisches Bundesamt
Gustav-Stresemann-Ring 11
Postfach 5528
6200 Wiesbaden 1
Telefon 061 21 / 751
oder 01 30 / 44 60 (zum Ortstarif)

Der Weg zum Datenschutz

Die Entwicklung moderner, leistungsfähiger elektronischer Datenverarbeitungsanlagen führte von der „Geheimhaltung“ zum „Datenschutz“, um dem einzelnen einen unantastbaren Freiraum zu erhalten, einen Freiraum, der vom Bundesverfassungsgericht als „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ beschrieben worden ist. Wer darauf vertrauen kann, daß die Angaben über seine persönlichen und sachlichen Verhältnisse geheimgehalten werden, wird bereit sein, diese Verhältnisse zu offenbaren. Deshalb enthielten schon die Volkszählungsgesetze für die Zählungen 1950, 1961, 1970 und 1983 Geheimhaltungsbestimmungen.

In seinem Urteil vom 15. Dezember 1983 über die Verfassungsbeschwerden gegen das Volkszählungsgesetz 1983 (BVerfGE 65, 1) ist das Bundesverfassungsgericht zu dem Ergebnis gekommen, daß das vorgesehene Erhebungsprogramm mit dem Grundgesetz vereinbar ist, der Gesetzgeber jedoch zum Schutz des „Rechts auf informationelle Selbstbestimmung“ ergänzende verfahrensrechtliche Vorkehrungen für Durchführung und Organisation der Datenerhebung zu treffen hat.

Die Auswirkungen des Urteils sind zwischen Bund, Ländern, Gemeinden, Statistischen Ämtern, der Wissenschaft, den Datenschutzbeauftragten und den parlamentarischen Gremien in vielen Beratungen ausführlich diskutiert und beraten worden. Das Ergebnis hat seinen Niederschlag im Volkszählungsgesetz 1987 vom 8. November 1985 (Bundesgesetzbl. I S. 2078) gefunden. Oberste Zielsetzung während des gesamten „Werdegangs“ des Gesetzes war es, den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts peinlich genau und in vollem Umfang Rechnung zu tragen, damit der Persönlichkeitsschutz bei der Volkszählung 1987 sichergestellt ist.

Der Datenschutz schon bei der Gesetzgebung

Das Erhebungsprogramm, das Fragenprogramm des Volkszählungsgesetzes 1987 sieht neben der eigentlichen Volkszählung wieder eine Berufs-,

Gebäude-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung vor. Dieses Erhebungsprogramm ist nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts geeignet und *erforderlich*, um den angestrebten Zweck zu erreichen: „dem Staat für künftiges Planen und Handeln die als Vorbedingung für die Planmäßigkeit staatlichen Handelns benötigten Informationen zu verschaffen“.

Von den zuständigen Behörden und in den parlamentarischen Beratungen des Gesetzentwurfs in Bundesrat und Bundestag ist intensiv geprüft worden, ob dieses Informationsziel auch dann erreicht werden könnte, wenn Auskunftspflicht und Vollzählung, d.h. die Zählung aller Bürger, durch freiwillige Beantwortung der Fragen und Stichprobenverfahren ersetzt werden. Im Dezember 1983 verneinte das Bundesverfassungsgericht diese Frage; auch heute gibt es keine neuen Erkenntnisquellen, nach denen dies möglich ist. Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu dieser Frage deckt sich das Ergebnis der öffentlichen Anhörung (April 1985) von namhaften Experten des In- und Auslandes, wonach man davon ausgehen muß, daß nach dem gegenwärtigen Erkenntnis- und Erfahrungsstand Alternativen nicht in Betracht kommen.

Während das Bundesverfassungsgericht bei den verfahrensrechtlichen Regelungen lediglich Ergänzungen für erforderlich hielt, hat es die im Volkszählungsgesetz 1983 vorgesehenen Regelungen über den Melderegisterabgleich und die Weiterleitungsmöglichkeiten von Einzelangaben an oberste Bundes- und Landesbehörden sowie an Gemeinden für Zwecke der Planung schlicht für verfassungswidrig erklärt. Das Volkszählungsgesetz 1987 sieht demgemäß auch keinen Registerabgleich mehr vor, die Register der Gemeinden dürfen also nicht durch Verwendung der bei der Volkszählung gemachten Angaben korrigiert werden.

In der Datenübermittlung an oberste Behörden wurde insbesondere hinsichtlich der hierfür erforderlichen Abschottungs- und Verwendungssicherungsregelungen, d.h. der Datensicherheit, ein nicht unerhebliches Risiko gesehen. Der Gesetzgeber hat auch hier den verfassungsrechtlich sicheren Weg gewählt und eine Datenübermittlung von Einzelangaben nicht zugelassen.

Die Forderungen des Bundesverfassungsgerichts, daß Einzelangaben nur mit ausdrücklicher gesetzlicher Regelung übermittelt werden dürfen und beim Datenempfänger die zum Schutz des Persönlichkeitsrechts gebotenen Vorkehrungen ebenso zuverlässig sichergestellt sein müssen wie bei den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder, erfüllt das Volkszählungsgesetz. Klar und deutlich legt es fest: an Gemeinden dürfen nur die auf maschinelle Datenträger übernommenen Einzelangaben für ihren Zuständigkeitsbereich ohne Namen und Anschrift für eigene statistische Aufbereitungen übermittelt werden, wenn durch Landesrecht eine Trennung der für die Durchführung statistischer Aufgaben zuständigen Stellen von anderen kommunalen Verwaltungsstellen sichergestellt und das Statistikgeheimnis gewährleistet ist. Ist dies garantiert, so kann man — wie es das Bundesverfassungsgericht mit einem Begriff aus der nautischen Sprache formuliert hat — von einem „abgeschotteten“, also datensicheren Bereich sprechen.

Datenübermittlungen sind, wie es das Bundesverfassungsgericht fordert, von den Statistischen Ämtern zu protokollieren, so daß jederzeit eine Kontrolle über die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung, insbesondere durch die Datenschutzbeauftragten, gewährleistet ist.

Außerdem verbietet das Gesetz die Herstellung eines Personenbezuges bei den Einzelangaben. Wer Daten zu diesem Zweck dennoch zusammenführen würde, nachdem sie für die maschinelle Weiterverarbeitung auf Datenträger übernommen worden sind, wird mit Gefängnis bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe belegt.

Der Datenschutz bei der Durchführung der Volkszählung

Die Geheimhaltungsbestimmungen in den bisherigen Volkszählungsgesetzen regelten, unter welchen Bedingungen an wen bestimmte Daten weitergeleitet werden durften; der Datenschutz verlangt zusätzlich zur Geheimhaltung besondere gesetzliche Verfahrensregelungen bereits für Durch-

führung und Organisation der Zählung. Diese Regelungen nehmen im Volkszählungsgesetz 1987 breiten Raum ein.

1. Nach dem Verfassungsgerichtsurteil zum Volkszählungsgesetz 1983 ist es eine den Gesetzgeber und nicht erst die ausführenden Behörden treffende Verpflichtung, sicherzustellen, daß der Inhalt des Fragebogens mit dem Gesetz übereinstimmt und einzelne Fragen nicht weitergehen, als es der Gesetzestext zuläßt. Entgegen der bisherigen Praxis sind die zu erfassenden Sachverhalte jetzt im einzelnen ausformuliert und im Detail bereits im Gesetzestext festgelegt; so erfüllt das Volkszählungsgesetz 1987 diese Forderung nach gesetzlicher Regelung.
2. Auf der Basis einer frühzeitigen Anonymisierung definiert das Volkszählungsgesetz 1987 — erstmalig für die Bundesstatistik — welche Merkmale *Erhebungsmerkmale* und welche nur *Hilfsmerkmale* sind. Merkmale über persönliche und sachliche Verhältnisse, die zur statistischen Verwendung bestimmt sind, sind Erhebungsmerkmale, solche, die der Durchführung der Zählung dienen (Name und Anschrift etwa), sind Hilfsmerkmale.

Die Verwendung und Verarbeitung der Hilfsmerkmale wird ebenfalls im Gesetz umfassend und abschließend geregelt. Hiernach sind unter anderem die Namen aller Haushaltsmitglieder unverzüglich nach den Eingangskontrollen in den Statistischen Landesämtern von den Erhebungsmerkmalen zu trennen und bis zu ihrer Löschung gesondert aufzubewahren. Die Löschung hat spätestens zwei Wochen nach Feststellung der amtlichen Bevölkerungszahl des Landes zu erfolgen.

Das Hilfsmerkmal Anschrift wird vorübergehend zusammen mit den Erhebungsmerkmalen auf elektronische Datenträger übernommen und nach seiner Zuordnung zu größeren räumlichen Einheiten, z. B. zu Blockseiten, gelöscht.

Soweit darüber hinaus eine Nutzung der Anschrift zur Ermittlung von Auswahlbezirken für Bundes- und Landesstatistiken vorgesehen ist,

ordnet das Volkszählungsgesetz auch für diese Fälle besondere Löschungsfristen an.

3. Eine statistische Erhebung im Umfang der Volkszählung bedarf einer besonderen Organisation. Es müssen Erhebungsstellen eingerichtet und der Einsatz von Zählern vorbereitet werden. Diese Personen und Stellen sind die Verbindungsstelle zwischen den Auskunftspflichtigen und den Statistischen Landesämtern.

Die für die Akzeptanz der Volkszählung nach dem Verfassungsgerichtsurteil erforderlichen verfahrenssichernden Regelungen erfüllt der Gesetzgeber dadurch, daß er ausdrücklich für die Erhebungsstellen verlangt, daß diese von anderen Verwaltungsstellen personell, räumlich und organisatorisch zu trennen sind und sichergestellt werden muß, daß die Angaben in den Erhebungsvordrucken nicht für andere Aufgaben verwendet werden.

Um die Vollzähligkeit der Erhebung zu gewährleisten, können die Erhebungsstellen Daten- und Textverarbeitungssysteme, z. B.

- zur Adressierung von Schreiben,
- für Rückfragen,
- zur Kontrolle, ob die ausgegebenen Erhebungsvordrucke zurückgesandt wurden, und
- für Erinnerungs- und Mahnschreiben einsetzen.

Die dabei verwendeten personenbezogenen Angaben der Befragten, insbesondere Name und Anschrift, werden unmittelbar nach Abschluß der Volkszählungsarbeiten in den örtlichen Erhebungsstellen gelöscht. Sämtliche Erhebungsvordrucke und die den Erhebungsstellen zur Organisation der Zählung übermittelten Daten der Einwohner werden an das Statistische Landesamt übersandt.

Die Zähler müssen die Gewähr für Zuverlässigkeit und Verschwiegenheit bieten und sollen nicht in der Nachbarschaft ihrer Wohnung eingesetzt werden; Personen, bei denen wegen ihrer beruflichen Tätigkeit oder aus anderen Gründen eine Interessenkollision gegeben sein könnte, die nicht ausschließen würde, daß Erkenntnisse aus der Zählertätigkeit zu Lasten der Auskunftspflichtigen genutzt werden, sollen überhaupt nicht als Zähler eingesetzt werden. Dies mag auf Polizeibeamte zutreffen, aber auch auf Finanzbeamte, wenn sie in ihrem Zuständigkeitsbereich zählen würden.

4. Eine vollständige und richtige Feststellung der Einwohner, Gebäude, Wohnungen und Arbeitsstätten setzt eine Begehung der Gemeinden voraus. Das Bundesverfassungsgericht und ebenso die Experten in der öffentlichen Anhörung halten den Einsatz von Zählern für unerlässlich.

Als sogenanntes „milderes Mittel“ im Verhältnis zur Erfüllung der Auskunftspflicht gegenüber dem Zähler nennt das Bundesverfassungsgericht die Alternative, die ausgefüllten Erhebungsbogen dem Zähler im verschlossenen Umschlag auszuhändigen oder an die Erhebungsstelle zu übersenden. Diese Erhebungsmethode vermeidet die Möglichkeit der Einsichtnahme der Zähler in die personenbezogenen Angaben der Bürger. Das Volkszählungsgesetz 1987 räumt dem Auskunftspflichtigen dementsprechend verschiedene Wege der Rückgabe des Fragebogens ein; man kann

- die Fragen mündlich dem Zähler beantworten, den Fragebogen sogleich „erledigen“,
- die Fragen schriftlich selbst beantworten und den Fragebogen dem Zähler
 - offen oder
 - im verschlossenen Umschlag mitgeben oder

- die Fragen schriftlich selbst beantworten und den Fragebogen portofrei an die Erhebungsstelle zurückschicken bzw. selbst dort abgeben.

Lediglich einige wenige, für die ordnungsgemäße Durchführung der Zählertätigkeit notwendige Angaben wie der Name des angetroffenen Haushaltsmitglieds, die Zahl der Personen im Haushalt und die Zahl der Haushalte in der Wohnung sind dem Zähler auf Verlangen mündlich mitzuteilen.

5. Damit der Bürger seine Rechte, die sich aus den verfahrenssichernden Regelungen ergeben, auch wahrnehmen kann, verlangt das Bundesverfassungsgericht vom Gesetzgeber, dafür zu sorgen, daß die Bürger über diese Rechte schriftlich informiert werden. Dieser Verpflichtung kommt der Gesetzgeber dadurch nach, daß er einen umfangreichen Unterrichtungskatalog aufstellt, der von Zweck, Art und Umfang der Erhebung über Auskunftspflicht und Freiwilligkeit bis hin zu den Rechten und Pflichten der Zähler reicht.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist nicht schrankenlos; der einzelne muß Einschränkungen im überwiegenden Allgemeininteresse hinnehmen. Diese Einschränkungen bedürfen einer (verfassungsgemäßen) gesetzlichen Grundlage. „Das Volkszählungsgesetz 1987 erfüllt vollständig die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts“, so beurteilte der Bundesdatenschutzbeauftragte Baumann nach der Verkündung die „gesetzliche Grundlage“ der Volkszählung 1987. Die Ergebnisse der nach diesem Gesetz zu erhebenden Daten sind eine Vorbedingung für die Planmäßigkeit staatlichen Handelns; sie dienen einem einleuchtenden, zur Erfüllung legitimer Staatsaufgaben angestrebten Zweck und kommen allen zugute. Der Bundespräsident selbst hat sich im Oktober 1986 ausdrücklich für die Volkszählung – als Gemeinschaftsaufgabe unseres Staates – verbürgt: „Ich denke, das Statistische Bundesamt mit allen dazugehörigen Länderorganisationen verfügt über jenes hohe Maß an Glaubwürdigkeit, das sowohl in bezug auf die Notwendigkeit der Erhebung dieser

Daten als auch in bezug auf deren Geheimhaltung Gewähr bietet. Für diese Verlässlichkeit, die ich empfinde, wenn ich mit den Stellen des Statistischen Bundesamtes spreche, möchte ich mich auch meinerseits gegenüber unseren Mitbürgern und Mitbürgerinnen verbürgen.“