

LANDESBEAUFTRAGTER FÜR DEN DATENSCHUTZ MECKLENBURG -
VORPOMMERN, KARSTEN NEUMANN

STELLUNGNAHME ZUR ÖFFENTLICHEN ANHÖRUNG
DES INNENAUSSCHUSSES DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES
AM 17. SEPTEMBER 2007

ENTWURF EINES GESETZES ZUR VORBEREITUNG
EINES REGISTERGESTÜTZTEN ZENSUS
EINSCHLIEßLICH EINER GEBÄUDE- UND WOHNUNGSZÄHLUNG 2011
(ZENSUSVORBEREITUNGSGESETZ 2011-ZENSVORBG 2011)

Verfassungsrechtliche Grundsätze für
statistische Erhebungen

Die Notwendigkeit eines neuen Zensus in Deutschland mag vor dem Hintergrund, dass die aktuellen Bevölkerungs- und Wohnungszahlen auf Fortschreibungen der letzten Volkszählungen basieren, die im früheren Bundesgebiet im Jahre 1987 und in der ehemaligen DDR im Jahre 1981 stattfanden, und aufgrund der historischen Veränderungen für Mensch, Gesellschaft und Wirtschaft seit dieser Zeit nicht von der Hand zu weisen sein. Die verfassungsrechtliche Frage ist aber, ob für Planungsaufgaben des Staates tatsächlich alle zu erhebenden Daten erforderlich sind und ob diese Daten im Rahmen der gesetzlichen bzw. statistikrechtlichen Anforderungen erhoben werden. Grundsätzliche Maßstäbe für den Umgang mit personenbezogenen Daten, die für statistikrechtliche Zwecke genutzt werden sollen, werden im Volkszählungsurteil von 1983 aufgezeigt. Nach diesem Urteil dürfen „die zu statistischen Zwecken erhobenen, noch nicht anonymisierten, also noch personenbezogenen Daten, kraft ausdrücklicher gesetzlicher Ermächtigung weitergeleitet werden, soweit und sofern dies zur statistischen Aufbereitung durch andere Behörden erfolgt und wenn dabei die zum Schutz des Persönlichkeitsrechts gebotenen Vorkehrungen, insbesondere das Statistikgeheimnis und das Gebot der Anonymisierung, in gleicher Weise zuverlässig sichergestellt sind wie bei den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder. Würden hingegen personenbezogene, nicht anonymisierte Daten, die zu statistischen Zwecken erhoben wurden und nach der gesetzlichen Regelung dafür bestimmt sind, für Zwecke des Verwaltungsvollzuges weitergegeben (Zweckentfremdung), würde in unzulässiger Weise in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingegriffen.“(BverfGE 65, 1 (61).

Gebot der Abschottung der amtlichen Statistik

Das in diesem Urteil verankerte Gebot der strikten Trennung von statistischer Erhebung und Verwaltungsvollzug gilt ebenso für eine registergeschützte Volkszählung und für deren Vorbereitung mit dem Aufbau eines Anschriften- und Gebäuderegisters, denn auch hier besteht die Möglichkeit, dass durch die Weiterleitung der Daten von den Statistischen Ämtern an die Meldebehörden zwei unterschiedliche Zwecke mit unterschiedlichen Anforderungen verknüpft werden. Gerade aber bei einer Zusammenführung von Daten aus verschiedenen Verwaltungsregistern muss die Verwendung der ursprünglich zu anderen Zwecken gespeicherten personenbezogenen Daten im Hinblick auf das Persönlichkeitsrecht Betroffener überschaubar bleiben.

Zusammenführung der Angaben gemäß §§ 4-6 in § 7 Abs. 2 zum Aufbau eines Anschriften- und Gebäuderegisters

Die Regelung in § 7 Abs. 2 ZensVorbG-E wird diesen Anforderungen des Volkszählungsurteils am ehesten gerecht, wenn keine statistischen Einzelangaben an die Meldebehörden übermittelt werden. Im Gesetzesentwurf vom 30.11.2006 ist zunächst nicht klar formuliert worden, was mit der Übermittlung von sog. „Adressbereichen“ gemeint ist. Aufgrund der vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz unter Einbeziehung der Landesbeauftragten für den Datenschutz abgegebenen Stellungnahme zu diesem Gesetzesentwurf ergibt sich aus der Gesetzesbegründung zum aktuellen Gesetzesentwurf nunmehr, dass den Meldebehörden nach Straßen und Hausnummern zusammengefasste sog. „Anschriftenbereiche“ übermittelt werden. Hierbei, vorausgesetzt, die Anschriftenbereiche sind groß genug, um eine Personenbeziehbarkeit auszuschließen, handelt es sich dann nicht mehr um personenbeziehbare Daten im Sinne von statischen Einzelangaben. Gegen derartige, das Statistikgeheimnis nicht tangierende Rückfragen nach § 7 Abs. 2 Satz 3 ZensVorbG-E, bestehen keine datenschutzrechtlichen Bedenken.

Datenübermittlungen entsprechend § 13 Abs.1 und § 7 Abs. 2 Satz 4 ZensVorbG-E

Ebenso ist aus datenschutzrechtlicher Sicht darauf aufmerksam gemacht worden, dass die (Rück-) Übermittlung der Adress- bzw. Anschriftenbereiche durch die statistischen Ämter an die Meldebehörden zur Klärung aufgetretener Differenzen nicht zum Anlass von Nachforschungen genommen werden darf. § 13 Absatz 1 des Gesetzesentwurfs regelt zwar, dass alle Datenübermittlungen nach dem Zensusvorbereitungsgesetz jeweils nur aus

vorhandenen Beständen erfolgen soll. Eine ausdrückliche Klarstellung hielten die Datenschutzbeauftragten jedoch im Hinblick auf das strikte Gebot der Trennung zwischen Statistik und Verwaltung für geboten. Daraufhin hat der Gesetzgeber in § 7 Abs. 2 Satz 4 ZensVorbG-E formuliert, dass die Meldebehörden anhand der vorhandenen Daten klären, ob die ursprünglich übermittelten Daten vollzählig und fehlerfrei waren. Der diesbezügliche Hinweis in der aktuellen Gesetzesbegründung, dass Einzelprüfungen vor Ort nicht vorgesehen sind, weist meines Erachtens jedoch darauf hin, dass durch die bisherige Regelung nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Meldebehörden die Rückmeldungen für die Bereinigung des Melderegisters nutzen, ja sogar gemäß § 21 Landesmeldegesetz (Amtsermittlungsgrundsatz) nutzen müssen.

Damit kann das verfassungsrechtliche Gebot der strikten Trennung von Statistik und Verwaltungsvollzug nicht gewährleistet werden.

Auch die Formulierung in der Gesetzesbegründung zu § 13 Absatz 1, dass zusätzliche Erhebungen oder Bearbeitungen nicht durchgeführt werden sollen, lässt einen behördlichen Ermessensspielraum zu. Diese Formulierung schließt ebenfalls nicht aus, dass im Einzelfall weitere Nachforschungen erfolgen können. Die Zweckbestimmung der für statistische Zwecke erhobenen Daten sollte daher im Gesetzestext klar formuliert werden, so dass deutlich wird, dass die Daten an die Meldebehörden ausschließlich zur statistischen Erfassung übermittelt werden. Es muss gesetzlich klargestellt werden, dass Einzelprüfungen bzw. ergänzende Erhebungen der Meldebehörden in diesem Zusammenhang nicht nur nicht vorgesehen, sondern nicht zulässig sind.

Im Übrigen dürfte eine weiterreichende Prüfung der an die Meldebehörden übermittelten Daten für die Erstellung eines registergestützten Zensus auch nicht erforderlich sein, denn für die Qualität des Zensusergebnisses ist- wie auch die Bundesregierung in Ihrem Entwurf einer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates vom 11. Mai 2007 zum Entwurf des Zensusvorbereitungsgesetzes 2011 festgestellt hat- entscheidend, dass diese vor allem durch das Gesamtkonzept für die Vorbereitung und Durchführung des registergestützten Zensus sichergestellt wird. Das Ergebnis der Erhebungen nach dem Zensusvorbereitungsgesetz wird danach nicht in der Erstellung eines perfekten Gebäuderegisters gesehen.

Georeferenzierung der Gebäude im Adress- und Gebäuderegister

Nach § 2 Absatz 2 Nr. 4 und § 2 Absatz 3 Nr. 13 des Gesetzesentwurfs werden in das Adress- und Gebäuderegister auch Koordinatenwerte einschließlich Qualitätskennzeichen (Gebäudekoordinaten) aufgenommen. Diese Georeferenzierung der Gebäudeadressen schafft laut Gesetzesbegründung die Voraussetzungen für die geforderte kleinräumige Auswertung, die dann in die Statistik einfließt. Dies halte ich aus datenschutzrechtlicher Sicht für problematisch, da die Koordinatenwerte aufgrund dieser kleinräumigen Darstellung durchaus personenbeziehbar sein können. Aus § 2 Absatz 2 Nr. 4 und der Gesetzesbegründung geht hervor, dass geeignete Anonymisierungsmethoden noch entwickelt werden müssen. Derzeit genügt der vorliegende Gesetzesentwurf nicht den Maßstäben des Bundesverfassungsgerichts im Volkszählungsurteil, in der es klar zum Ausdruck gebracht hat, dass das allgemeine Persönlichkeitsrecht nur aufgrund einer verfassungsmäßigen gesetzlichen Grundlage eingeschränkt werden kann. Auch hat der Gesetzgeber organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, welche der Verletzung einer Gefahr des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken. Von diesem Grundsatz ist auch das Gebot einer möglichst frühzeitigen Anonymisierung, verbunden mit Vorkehrungen gegen eine Deanonymisierung, umfasst. Vor diesem Hintergrund stellt die im Gesetzesentwurf verankerte Georeferenzierung einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar, so dass der Gesetzesentwurf aus meiner Sicht ohne Regelungen zur Anonymisierung den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht genügt. Ein Verweis auf noch zu schaffende Anonymisierungsmethoden im Gesetz genügt den Bestimmtheitsanforderungen nicht.

Datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit

Zu der datenschutzrechtlichen Verantwortung hinsichtlich des Aufbaus des Adressen- und Gebäuderegister hat der Gesetzgeber entsprechend des Vorschlags der Datenschutzbeauftragten nun aufgrund der Formulierung in § 2 Absatz 1 ZensVorbG-E klargestellt, dass diese dem Statistischen Bundesamt obliegt. Fraglich bleibt jedoch, ob sich die Verantwortlichkeit bei der Übermittlung personenbezogener Daten von den Meldebehörden an die Statistischen Ämter der Länder gem. § 5 Absatz 1 ZensVorbG-E ebenso darstellt. Zwar geht es bei dieser Datenübermittlung um den Aufbau des

Anschriften- und Gebäuderegisters im Sinne des § 2 ZensVorbG-E. Der Wortlaut des § 5 Absatz 5 („übermitteln“) könnte aber dafür sprechen, dass bis zur Weitergabe an das Statistische Bundesamt die Statistischen Landesämter bzgl. der Meldedaten als speichernde Stelle eigenverantwortlich tätig werden. Hier sollte eine Klarstellung im Gesetzesentwurf erfolgen.

Technische und organisatorische Maßnahmen bei den Datenübermittlungen

Die nach § 5 Absatz 1 ZensVorbG-E zu erfolgende Datenübermittlung von den Meldebehörden an die Statistischen Ämter der Länder soll elektronisch erfolgen. Bei der Übermittlung personenbezogener Daten muss gewährleistet sein, dass die Übermittlung durch technische und organisatorische Maßnahmen, die nach dem Stand der Technik erforderlich und angemessen sind, sichergestellt wird. Dabei ist insbesondere der Schutz der Vertraulichkeit und der Integrität dieser personenbezogenen Daten zu gewährleisten. Diesen aus datenschutzrechtlicher Sicht unverzichtbaren Aspekt hat der Gesetzgeber nun in seinem aktuellen Gesetzesentwurf in § 13 Abs. 2 eingebracht.

Speicherdauer

Auf Anregung des Bundesdatenschutzbeauftragten und der Landesbeauftragten für den Datenschutz ist im aktuellen Gesetzesentwurf in § 14 Absatz 2 ZensVorbG-E die maximale Speicherdauer nun durch die Anknüpfung an den Zensusstichtag konkreter festgelegt worden.

Schwerin, 7. September 2007

Karsten Neumann