

Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Petra Pau und der Fraktion der PDS – Drucksache 14/9804 –

Durchführung eines registergestützten Zensus

Vorbemerkung der Fragesteller

Ende Juli 2001 verabschiedete der Deutsche Bundestag ein Gesetz zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus. Der registergestützte Zensus sieht u. a. vor

- auf flächendeckende Begehungen wie in früheren Volkszählungen zu verzichten und stattdessen die Daten der Einwohnermelderegister auszuwerten
- diese Daten vor der statistischen Verwendung auf Fehler zu untersuchen und durch Nachfragen bei den Betroffenen statistikintern zu bereinigen
- verschiedene Dateien – so auch die der Bundesanstalt für Arbeit (BA) – zur Erwerbstätigkeit mit den Daten aus den Einwohnerregistern zu verknüpfen
- eine postalische Gebäude- und Wohnungszählung bei den Gebäudeeigentümern durchzuführen und auch Wohnungsinhabern (ca. ein Prozent der Bevölkerung) mit etwa 120 Einzelfragen zu befragen
- durch die Kombination der verschiedenen Dateien Inplausibilitäten einzelner Datenbestände aufzudecken.

Der Stichtag für die Testuntersuchungen zur Erprobung des Zensusverfahrens war der 5. Dezember 2001.

In einer Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 3. August 2001 heißt es zum Datenschutz beim registergestützten Zensus: „Alle für die Testuntersuchungen erforderlichen personenbezogenen Daten werden von den – auf das Statistikgeheimnis verpflichteten – statistischen Ämtern der Länder und dem Statistischen Bundesamt erhoben und verarbeitet. Alle Einzeldaten verbleiben ausschließlich in besonders geschützten Bereichen der statistischen Ämter und fallen unter die statistische Geheimhaltung. Dort werden die Hilfsmerkmale, wie beispielsweise Name und Anschrift, so bald wie möglich wieder gelöscht. Die Datenüberprüfungen und -berichtigungen im Rahmen der methodischen Untersuchungen erfolgen ebenfalls ausschließlich in den statistischen Ämtern. Rückmeldungen von den Statistischen Ämtern an die registrierführenden Verwaltungsbehörden, welche die Daten geliefert haben, erfolgen nicht und sind nicht zulässig.“

Datenschutzbeauftragte der Länder haben schon in der Diskussion des Zensusvorbereitungsgesetzes dieses Verfahrens kritisch hinterfragt und gerügt. Vor dem Hintergrund des Volkszählungsurteils sah der Berliner Datenschutzbeauftragte Prof. Dr. Hansjürgen Garstka erhebliche Bedenken gegen diese Volkszählung „hinter dem Rücken der Bürger“. Er warnte vor „Missbrauch“ dieser Daten. Es würden „Methoden getestet, die es erlauben, flächendeckend auch außerhalb der Statistik den einzelnen Bürger in weiten Bereichen seiner Persönlichkeit zu registrieren und zu katalogisieren“ (Berliner Zeitung 20. April 2001).

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Brandenburg, Dr. Alexander Dix, schrieb zum damaligen Gesetzesentwurf: „Datenschutzrechtlich ist die Übernahme und Verknüpfung von Daten unterschiedlicher Verwaltungsregister nicht das mildere Eingriffsmittel, sondern stellt vielmehr einen erheblichen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen dar, hinter deren Rücken die Daten zusammengeführt werden“ (Tätigkeitsbericht 2000; 4.6. Statistik, 4.6.1. Testgesetz zur Volkszählung).

In seinem Jahresbericht 2000 ging der Berliner Beauftragte für Datenschutz noch genauer auf die Gefahren des registergestützten Zensus ein, bei der die Dateien des Meldeamtes und der BA sowie eine stichprobenhafte Ergänzung durch Einwohnerbefragung zusammengeführt werden. Der Berliner Datenschutzbeauftragte bilanziert, dass hier so viele verschiedene Hilfsmerkmale über die Betroffenen erhoben und verarbeitet werden, dass sie „in ihrer Gesamtheit wie ein Substitut eines Personenkennzeichens wirken“ können.

Der Berliner Datenschutzbeauftragte forderte in dem Jahresbericht 2000 ebenfalls, „nicht nur das technische Instrumentarium der Registerzusammenführung und intelligenten Registerauswertung zu testen, sondern zugleich auch Pseudonymisierungsverfahren zu erproben, die die Eingriffstiefe vermindern“ könnten. Der Berliner Datenschutzbeauftragte weiter: „Es wäre sehr bedauerlich, wenn das Zensus-Testgesetz auf die Erprobung datenschutzfreundlicher Technologien verzichten und nur die unmittelbare Zusammenführung der verschiedenen Datenbestände zum Ersatz einer klassischen Volkszählung erlauben würde. Einmal entwickelt, können solche Instrumente, die für ‚harmlose‘ Zwecke wie die Statistik entwickelt wurden, die Nutzungsbegehrlichkeiten anderer öffentlicher oder privater Stellen hervorrufen“ (Jahresbericht 2000, Berliner Beauftragter für Datenschutz und Akteneinsicht, 4.5.3. Statistik, Statt Volkszählung: rechnergestützter Zensus).

Vorbemerkung der Bundesregierung

Das Gesetz zur Erprobung eines registergestützten Zensus (Zensus-testgesetz) vom 27. Juli 2001 soll den Weg zu einem modernen, bürgerfreundlichen und kostengünstigen Zensusverfahren bereiten, bei dem weitgehend auf eine Befragung der Bevölkerung verzichtet werden kann, indem die erforderlichen Daten überwiegend aus Verwaltungsdateien (Melderegister, Dateien der BA) gewonnen werden. Vor einem Methodenwechsel zu einem registergestützten Zensus muss das neue Zensusverfahren getestet werden. Das Zensus-testgesetz ordnet daher Testerhebungen bei Meldebehörden und Personen in ausgewählten Gemeinden sowie bei der BA und ferner methodische Untersuchungen an, um die Eignung des neuen Konzepts und die Qualität der Register zu prüfen. Für diesen Test sind auch Befragungen von Personen erforderlich, die bei einem künftigen Zensus, der überwiegend registergestützt durchgeführt wird, entfallen können.

Der Schutz des Persönlichkeitsrechts der betroffenen Personen ist umfassend gewährleistet. Die von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder erhobenen Daten fallen unter die statistische Geheimhaltung. Eine Weitergabe personenbezogener Daten an Dritte, z. B. die registerführenden oder andere Verwaltungsbehörden, ist verboten; Zuwiderhandlungen sind strafbar. Die erhobenen Hilfsmerkmale werden zum frühestmöglichen Zeitpunkt gelöscht.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz (BfD), der an der Vorbereitung des Gesetzentwurfs beteiligt worden ist und verschiedene Empfehlungen gegeben hat, die im Zensustestgesetz berücksichtigt worden sind, führt in seinem 18. Tätigkeitsbericht aus, dass er die gesetzlichen Regelungen für ausgewogen und mit dem Datenschutz vereinbar hält. Er geht in seinem Bericht auch auf Kritiker an einer registergestützten Volkszählung ein und kommt zu dem Schluss, dass die durch das Zensustestgesetz geregelten Testerhebungen die vom Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil aufgestellte Messlatte für Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Bürgers unangetastet lassen (Tätigkeitsbericht 1999 und 2000 des BfD, Bundestagsdrucksache 14/5555).

Das Zensustestgesetz regelt die einzelnen Stichprobenerhebungen, die Merkmale, die erhoben werden, und die verschiedenen Verarbeitungsphasen sowie differenzierte Löschungspflichten für die erhobenen Hilfsmerkmale, z. B. Name und Anschrift.

Die Bundesregierung und die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder haben die Öffentlichkeit u. a. durch Pressemitteilungen über die Testerhebungen informiert.

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder können die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen bei der Durchführung der Zensustesterhebungen durch die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder kontrollieren.

1. Wie hoch waren die tatsächlichen Kosten des registergestützten Zensus des Jahres 2001 für den Bund, die Länder und die Kommunen?

Im Jahr 2001 fand kein registergestützter Zensus statt. Es wurden – wie oben ausgeführt – verschiedene Testerhebungen zur Erprobung eines registergestützten Zensusverfahrens durchgeführt.

Eine Ermittlung der im Jahr 2001 für den Zensustest angefallenen Kosten ist kurzfristig nicht möglich, da die Testuntersuchungen sich bis in das Jahr 2003 erstrecken werden. Es gibt keine Hinweise dafür, dass die in 2001 entstandenen Kosten den für Bund, Länder und Kommunen geschätzten Rahmen (Gesamtkosten für Bund 6,58 Mio. Euro; Länder 15,29 Mio. Euro, Kommunen 2,98 Mio. Euro) überschritten haben.

2. Wie hoch waren die tatsächlichen Kosten dieses registergestützten Zensus für die BA?

Da sich die Testerhebungen bei der BA bis in das Jahr 2002 hinein erstrecken, liegen Angaben über die tatsächlich entstandenen Kosten noch nicht vor. Sie werden auf insgesamt 290 000 Euro geschätzt.

3. Wie viele Zähler und Zählerinnen waren mit der Erhebung der Stichproben beauftragt?

Insgesamt wurden für die Personenbefragungen von den 16 Statistischen Landesämtern rd. 3 000 Erhebungsbeauftragte eingesetzt.

4. Wurden Beschäftigte aus dem öffentlichen Dienst mit der Erhebung beauftragt oder wurden private Firmen mit dieser Aufgabe betraut?

Für die Erhebungen wurden sowohl Beschäftigte aus dem öffentlichen Dienst als auch andere, von den Statistischen Landesämtern ausgewählte Personen ein-

gesetzt. Es wurden keine privaten Firmen mit der Durchführung der Erhebungen beauftragt.

5. Wie wurden sie auf die Erhebung der Daten vorbereitet und wie wurde ihre Tätigkeit vergütet?

Alle Erhebungsbeauftragten wurden vor ihrem Einsatz durch Fachkräfte der Statistischen Landesämter geschult.

Die Erhebungsbeauftragten sind ehrenamtlich tätig. Die von den Ländern gezahlten Entschädigungen erfolgten in der Regel in Form einer Fragebogenpauschale; ferner wurden Entfernungs- bzw. Fahrtkostenpauschalen gezahlt.

6. Wie wurde die Auswahl von Stichprobenbefragungen vorgenommen und was wurde unter unplausiblen Relationen von Personen und Wohnungen verstanden, die durch Nachfrage vor Ort berichtet werden sollten (vgl. Bundestagsdrucksache 14/5736, S. 11)?

Im Rahmen des Zensusstests wurden folgende Stichproben gezogen:

1. Für die Testerhebungen zur Prüfung von Mehrfachmeldungen wurde eine Stichprobenauswahl, basierend auf Einwohnern mit den Geburtstagen 1. Januar, 15. Mai, 1. September sowie allen Einwohnern mit im Melderegister unvollständig eingetragenen Geburtsdatum vorgenommen.
2. Für die anderen Stichprobenerhebungen wurde eine mathematische Zufallsauswahl in Form eines zweistufigen geschichteten Auswahlverfahrens (1. Auswahlstufe: Gemeinden; 2. Auswahlstufe: Adressen) und einer Auswahlwahrscheinlichkeit proportional zur Einwohnerzahl der Gemeinden und zur Zahl der gemeldeten Personen je Adresse vorgenommen.

Unplausible Relationen zwischen Personen und Wohnungen werden durch eine Plausibilitätsprüfung der Daten aus der Gebäude- und Wohnungsstichprobe festgestellt, in dem bei weniger als 10 qm Wohnfläche pro Person ein „Kann-Fehler“ angezeigt und eine Überprüfung der Angaben (Rückfrage bei dem befragten Gebäudeeigentümer) notwendig wird.

Ferner wird im Rahmen der Haushaltegenerierung gebäudeweise die Zahl der Wohnungen mit den aus den Melderegistern gemeldeten Personen verglichen, um Unplausibilitäten festzustellen. Sind z. B. in einem Studentenwohnheim mit ca. 200 Einzimmerappartements 600 Personen gemeldet, deutet dies auf eine hohe Zahl von „Karteileichen“ hin.

7. Wie viele Personen haben nach Kenntnis der Bundesregierung die stichprobenartige Befragung verweigert und mit welchen rechtlichen Sanktionen müssen diese Personen rechnen?

Nach den vorliegenden Angaben aus 8 Ländern lag bei den Personenbefragungen nach §§ 4 und 9 des Gesetzes derzeit die Rücklaufquote der verteilten Fragebogen bei 98,6 % und bei der Gebäude- und Wohnungsstichprobe bei 98,5 %.

Angaben über die Zahl der Personen, die keine Auskunft erteilt haben, liegen der Bundesregierung nicht vor, da die Erhebungen noch nicht abgeschlossen sind.

Auskunftsverweigerungen können nach § 23 des Bundesstatistikgesetzes mit einer Geldbuße bis zu 5 000 Euro geahndet werden. Es können auch Maßnahmen nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz (Zwangsgeld) verhängt werden.

8. In welchen anderen Ländern der Europäischen Union werden die Daten der Stichprobenbefragung des Zensus rechtlich verpflichtend mit der Möglichkeit von Sanktionen erhoben und welche Mittel werden dort dafür angewendet?

Die Zensusverfahren in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind unterschiedlich. Es werden Vollerhebungen, Registerauswertungen und kombinierte Verfahren (Registerauswertungen mit Befragungen) durchgeführt. Bei den Befragungen besteht Auskunftspflicht; soweit Registerdaten genutzt werden (Dänemark, Finnland, Niederlande, Schweden), haben die Statistikämter Zugang zu den Registern.

Die Bundesregierung hat keine Kenntnis über die in den anderen Mitgliedstaaten vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten und der zur Durchsetzung der Auskunftspflicht angewandten Mittel. Eine Abfrage war kurzfristig nicht möglich.

9. Wann wurden bzw. wann werden bei den statistischen Ämtern die Hilfsmerkmale – wie beispielsweise Name und Anschrift – der beim Zensus erhobenen Daten gelöscht?

Grundsätzlich sind alle Hilfsmerkmale zum frühestmöglichen Zeitpunkt, sobald sie für den Zensustest nicht mehr benötigt werden, zu löschen. Für die Hilfsmerkmale aus den verschiedenen Testerhebungen bestimmt § 15 des Zensustestgesetzes anknüpfend an die Arbeitsvorgänge, für die sie benötigt werden, unterschiedliche Lösungszeitpunkte.

Namen und Anschrift der für die Gebäude- und Wohnungsstichprobe auskunftspflichtigen Personen sowie Telekommunikationsnummern der zur Rückfrage zur Verfügung stehenden Personen sind nach Abschluss der Vollzählkeits- und Vollständigkeitsprüfungen aller Erhebungen zu löschen, § 15 Abs. 2. Diese Prüfungen werden voraussichtlich in 3 Monaten abgeschlossen sein.

Alle für die Testerhebung zur Prüfung von Mehrfachanmeldungen und der Mehrfachfallbefragung erhobenen Hilfsmerkmale, u. a. Name und Anschrift, sind nach Klärung des Wohnorts zu löschen, spätestens aber zum 31. März 2004, § 15 Abs. 3. Spätestens zu diesem Termin sind auch Namen und Anschriften aus allen anderen Testerhebungen zu löschen, § 15 Abs. 4.

Andere Hilfsmerkmale, die keine direkte Identifikation einer Person mehr zulassen, dürfen gemeinsam mit den Erhebungsmerkmalen für methodische Untersuchungen und die Fortentwicklung eines registergestützten Zensus verwendet werden. Sie sind spätestens zum 31. März 2007 zu löschen, § 15 Abs. 5.

10. Weshalb mussten bei den stichprobenartigen Befragungen von Personen ca. 120 Sachverhalte erfragt werden wie u. a. Datum der letzten Eheschließung, Datum der Beendigung der letzten Ehe, nach Wohn- und Lebensgemeinschaft etc.?

Es werden bei den drei Stichprobenerhebungen bei Personen keine 120 Sachverhalte abgefragt, sondern nur die für diese Erhebungen geregelten Merkmale:

Stichprobenerhebung nach § 4 Abs. 4	10 Merkmale
Zusatzbefragung nach § 9	27 Merkmale (darin sind die 10 Merkmale nach § 4 Abs. 4 enthalten)
Gebäude- und Wohnungsstichprobe nach § 7	20 Merkmale.

Das Datum der letzten Eheschließung oder das Datum der Beendigung der letzten Ehe werden bei diesen Befragungen nicht erhoben. Diese Angaben werden aus den Melderegistern gewonnen.

Zur Erforderlichkeit der Merkmale wird auf die Gesetzesbegründung zu den genannten Vorschriften verwiesen.

Für den Zensustest sind zunächst umfangreichere Erhebungen notwendig; es soll auch geprüft werden, ob alle Merkmale, insbesondere Hilfsmerkmale, für einen künftigen registergestützten Zensus benötigt werden.

11. Womit begründet die Bundesregierung die rechtliche Zulässigkeit, dass bei einem Prozent der Bevölkerung durch die stichprobenartige Erhebung in das informationelle Selbstbestimmungsrecht eingegriffen worden ist?

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist nicht schrankenlos gewährleistet; der Einzelne hat Einschränkungen dieses Rechts im überwiegenden Allgemeininteresse hinzunehmen. Einschränkungen bedürfen einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Voraussetzungen und Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben. Das hat das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil entschieden (BVerfGE 65, 1, 43 f.).

Das Zensustestgesetz trägt diesen Anforderungen Rechnung. Die Stichprobenerhebungen wurden auf den unbedingt notwendigen Umfang beschränkt.

12. Hat die Bundesregierung Maßnahmen ergriffen, um bei dem registergestützten Zensus Pseudonymisierungsverfahren zu erproben?

Wenn ja, welche Maßnahmen wurden ergriffen?

Wenn nein, warum unterblieb dies und besteht nicht durch den § 3a Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) im Rahmen des technisch Möglichen bereits eine Verpflichtung zur Pseudonymisierung?

Das Zensustestgesetz enthält bereichsspezifische Regelungen zur Anonymisierung der personenbezogenen Daten, in dem es die Löschung der Hilfsmerkmale (Identifikationsangaben) zum frühestmöglichen Zeitpunkt anordnet.

Die notwendige Zusammenführung der erhobenen Daten aus den verschiedenen Registern und der Gebäude- und Wohnungsstichprobe zu einem kombinierten Datensatz kann nur über Hilfsmerkmale erfolgen, die eine ausreichend sichere Zuordnung zu einer Person ermöglichen, z. B. Name und Anschrift.

Eine Pseudonymisierung der erhobenen Daten ist daher nicht möglich.

Durch die zum frühestmöglichen Zeitpunkt erfolgende (faktische) Anonymisierung der Daten, die auch nach Löschung der Hilfsmerkmale im abgeschotteten Bereich der Statistischen Ämter verbleiben und weiterhin der statistischen Geheimhaltung unterliegen, wird der Schutz des Persönlichkeitsrechts der betroffenen Personen umfassend gewährleistet.

13. Unter welchen Voraussetzungen und in welcher Form kann die private Wirtschaft, die einer der Nutzer der Daten des registergestützten Zensus ist, die erhobenen Daten für Standortentscheidungen und Bewertungen ihrer Absatzmärkte nutzen (Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 3. August 2001)?

Es wurde kein registergestützter Zensus durchgeführt, sondern Testerhebungen. Die Testergebnisse werden in erster Linie Aufschluss über die Eignung des

neuen Verfahrens und die Qualität der Register erbringen; sie sind als Informationsgrundlage für Entscheidungen der Wirtschaft nicht geeignet.

Aus einem künftigen registergestützten Zensus könnten Nutzern der privaten Wirtschaft statistische Ergebnisse zur Verfügung gestellt werden.

14. Wurden die Daten des registergestützten Zensus nach Kenntnis der Bundesregierung für Rasterfahndungen im Zusammenhang mit den Anschlägen des 11. September 2001 genutzt?

Es wurden keine für die Zensus-tests erhobenen Daten für Rasterfahndungen genutzt. Eine Weitergabe und Nutzung von Einzelangaben aus den Zensus-tests zu diesen Zwecken verbietet die statistische Geheimhaltung.

15. Wurden die Daten des registergestützten Zensus nach Kenntnis der Bundesregierung von anderen Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder in anderen Zusammenhängen genutzt?

Es wurden keine für die Zensus-tests erhobenen Daten von anderen Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder genutzt. Eine Weitergabe und Nutzung von Einzelangaben aus den Zensus-tests zu diesen Zwecken verbietet die statistische Geheimhaltung.

16. Mit welchen Sicherheitsprogrammen sind die Computersysteme und Programme der statistischen Ämter vor unbefugtem Zugriff gesichert, und ist der Datenaustausch zwischen den einzelnen Ämtern und den Behörden besonders gegen Lauschangriffe abgesichert?

Zugriffssicherung

Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder unterliegen den gesetzlichen Bestimmungen des Datenschutzes und der statistischen Geheimhaltung. Die gesamte IT-Ausstattung, Rechenzentren, Netze, Software, Datenbanken sind so konzipiert, dass sie diesen gesetzlichen Anforderungen voll genügen. Diese hohen Schutzbestimmungen finden auch für die Daten der Zensus-test-erhebungen Anwendung. Zur Sicherung wird aktuell gängige Software eingesetzt, wie u. a.

- Firewall
- Virusschutz
- Zugangssicherungssystem der Datenbanken (z. B. Adabas)
- Zugangsschutz der Betriebssysteme (OSD, OS390, NT, Unix, Novell).

Die Details der eingesetzten Programme sind Teil der Sicherheitskonzepte der Statistischen Ämter und unterliegen aus Sicherheitsgründen der Geheimhaltung.

Datenaustausch

Der Datenaustausch erfolgt über das gesicherte Austauschnetz zwischen den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder (Testa-Deutschland). Alle Daten werden verschlüsselt übertragen. Die hierzu verwendeten Hardwarekomponenten entsprechen dem aktuellen Stand der Technik. In Sonderfällen werden auch Datenträger ausgetauscht. Der Versand erfolgt in gesicherten Behältnissen und unterliegt einer strengen Überwachung.

17. Warum war es notwendig die Dateien der BA zum registergestützten Zensus hinzuzuziehen?

Und verfügt die BA nicht über umfassendes und stets aktuelles Datenmaterial, welches die Entscheidungsträger jederzeit – auch ohne Zensus – in die Lage versetzen würde, gegen die Arbeitslosigkeit vorzugehen?

Viele sozio-ökonomische Fragestellungen lassen sich nur in Kombination von Informationen über demographische Merkmale, den Haushaltzusammenhang, die Erwerbstätigkeit und die Wohnsituation beantworten. Angaben zur Erwerbstätigkeit waren deshalb wesentliche Bestandteile früherer Volkszählungen.

Um diese Daten im Rahmen eines registergestützten Zensus gewinnen zu können, müssen Dateien mit entsprechenden erwerbsstatistischen Informationen bzw. solchen zur Arbeitslosigkeit und zur beruflichen Weiterbildung herangezogen werden. Über die erforderlichen Dateien verfügt nur die BA.

Umgekehrt ist eine Auswertung des Datenmaterials der BA – die ohnehin laufend vorgenommen wird – nicht ausreichend, weil allein aus diesen Dateien nicht die erforderlichen Informationen über den Haushaltzusammenhang und die Wohnsituation der Bevölkerung gewonnen werden können. Allein anhand der erwerbsstatistischen Daten sind viele sozio-ökonomische Fragen nicht zu klären.