

Deutsche Post AG noch keine ausreichende Abhilfe geschaffen hatte. Die Postphilatelie hatte zwar die Löschung zeitnah in ihrem Kundenbestand durchgeführt bzw. die Daten der Kunden, die nur keine Werbung mehr wünschten, aber Kunde bleiben wollten, entsprechend gekennzeichnet. Darüber hinaus wurden die Daten als Werbeverweigerdaten in die „Postphilatelie-Robinsonliste“ aufgenommen. Dieses und die Löschung der Daten aus den Adressbeständen des mit der Aussendung der Werbesendungen beauftragten Dienstleisters erfolgten aber mitunter erst zwölf Wochen später, so dass in der Zwischenzeit weiterhin Werbesendungen an diese Bürger gesandt wurden. Der Ärger dieser Bürger ist verständlich, wurde doch ihrem Wunsch auf Nichtbelästigung durch Werbung und Löschung ihrer Daten nicht zeitnah Rechnung getragen. Bearbeitungszeiten von bis zu zwölf Wochen können im Computer- und Internetzeitalter von mir weder toleriert noch den betroffenen Bürgern vermittelt werden. Ich habe die Post eindringlich darauf hingewiesen, dass ich eine so lange Bearbeitungsdauer künftig beanstanden werde.

Mein erneutes Tätigwerden hat inzwischen dazu geführt, dass die Post offensichtlich erfolgreich auf eine Beschleunigung hingewirkt hat. Die Eingaben zu diesem Thema sind in den letzten Monaten vor Redaktionsschluss dieses Berichtes jedenfalls spürbar weniger geworden.

30 Statistik

30.1 Volkszählung

In meinem 17. TB (Nr. 30.1) hatte ich über die Modellvorstellungen für die 2001 geplante, gemeinschaftsweite Volkszählung berichtet. Der Deutsche Bundestag hatte für den skizzierten Methodenwechsel votiert und in seinem Beschluss vom 23. Juni 1998 begrüßt, dass bei der nächsten Volkszählung von einer Totalerhebung abgesehen und eine stichtagsbezogene Auswertung der Melderegister vorgenommen werden soll (BT-Drs. 13/11168).

Der vom BMI 1998 vorgelegte Gesetzentwurf zur Vorbereitung des Zensus 2001 begegnete jedoch erheblichen Bedenken von Ländern und Gemeinden. Es wurde eingewandt, das Konzept trage ihren Informationsbedürfnissen nicht ausreichend Rechnung. Zudem müsse die Qualität der Melderegister hinsichtlich ihrer Eignung als Basis der amtlichen Einwohnerzahlen eingehender untersucht werden. Die daraufhin im BMI mit Vertretern der Länder und Kommunen, des Statistischen Bundesamtes und mir geführten Gespräche mündeten in die Empfehlung, zunächst Testuntersuchungen für beide Modellvarianten sowie Qualitätsuntersuchungen für die relevanten Register vorzusehen. Im Frühjahr 1999 wurde eine Arbeitsgruppe von Statistikexperten aus Bund und Ländern eingerichtet, die geeignete Verfahren entwickelt und fachstatistische Vorschläge gemacht hat, auf deren Grundlage das BMI im

Sommer 2000 einen Gesetzentwurf zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus (Zensusvorbereitungsgesetz – ZensVorG) vorgelegt hat. Der Entwurf sieht vor:

- Eine etwa 1 % große Stichprobe bei allen Meldebehörden, um zu prüfen, wie viele Bürger mehrfach gemeldet sind (s. Abb. 5).
- Testerhebungen bei Meldebehörden und Personen in ausgewählten Gemeinden (ca. 560) und Gebäuden (maximal 38 000) zur Untersuchung von Über- und Untererfassungen (Karteileichen, Fehlbestände) in Melderegistern.
- Testerhebungen (als Unterstichprobe) bei Meldebehörden, Gebäudeeigentümern und Haushalten in ausgewählten Gemeinden (ca. 230) und Gebäuden (maximal 16 000) sowie bei der Bundesanstalt für Arbeit, um Verfahren – wie z. B. die „Zusammenführung“ von Personen zu Haushalten – zu testen (s. Abb. 6).

Mit den Tests wird teilweise statistisch-wissenschaftliches Neuland betreten, für das es auch im Ausland keine Erfahrungen gibt. Skandinavien kennt zwar seit langem den registergestützten Zensus, aber dort gibt es auch das – jedem Bürger zugeordnete – Personenkennzeichen (PK) als Verknüpfungsmerkmal. In Deutschland gibt es aus guten Gründen kein allgemeines PK, so dass die Zusammenfassung von Daten aus unterschiedlichen Dateien auf andere Weise erreicht werden muss.

Eine andere Schwierigkeit der registergestützten Volkszählung zeigt sich bei der statistischen Bildung von Haushalten. Bei der herkömmlichen Volkszählung wird die „Zugehörigkeit zu einem Haushalt“ als Datum auf dem Haushaltsmantelbogen direkt erfragt. Da dieses Merkmal in keiner Verwaltungsdatei geführt wird, die Information über die Zahl, Größe und Struktur der Haushalte jedoch eine wichtige Grundlage für die Beschreibung und Analyse der sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse unserer Gesellschaft darstellt und in Verbindung mit Wohnungsdaten auch Aufschluss über die Wohnsituation der Bevölkerung gibt, muss der haushaltsmäßige Zusammenhang statistisch „errechnet“ werden. Dies geschieht, indem Zusammenhänge zwischen den Daten der Einwohner aus den Melderegistern sowie Angaben aus der Gebäude- und Wohnungserhebung gesucht werden, die darauf schließen lassen, dass Personen einen gemeinsamen Haushalt bilden (Haushaltegenerierung).

Die Erprobung von Verfahren und die Qualitätsuntersuchungen der relevanten Register erfordern auch die Erhebung von Angaben, die überwiegend Hilfsfunktionen haben, um die Richtigkeit, Übertragbarkeit und Zusammenführung von Daten und Dateien auszutesten. Das eigentliche Fragenprogramm ist gegenüber der Volkszählung von 1987 wesentlich reduziert worden; seinerzeit gab es rund 40 Fragenkomplexe (d. h. Fragen mit Unterfragen), davon sind über ein Drittel entfallen; die Zahl der Hilfsmerkmale, die für die Verknüpfung von Daten benötigt und aus denen Antworten „errechnet“ werden, ist dagegen stark angestiegen.

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens habe ich folgende Empfehlungen gegeben:

Testerhebung zur Vorbereitung des Zensus

GEBURTSTAGSAUSWAHL MELDEREGISTER

Stichprobengröße: ca. 1,2% der Bevölkerung

Umfasst alle Einwohner

- geboren am 1. Januar, 15. Mai oder 1. September
- mit unvollständigen Angaben zum Geburtsdatum

Ziele:

① Prüfung Datentransfers Gemeinden/GRZ zu StaLÄ

② Vereinheitlichung Datenformate/Erstellung eines bundeseinheitlichen Datensatzes

③ Tests von Verfahren zu Prüfung eines Datenbestandes auf Vollständigkeit und Mehrfachfälle

④ Klärung von Zweifelsfällen vor Ort (telefonisch, postalisch, persönlich)

⑤ Zuverlässige Schätzung von Zahl und Struktur der Mehrfachfälle und des Aufwandes zur Klärung von Zweifelsfällen

STICHPROBE KARTEILICHEN/FEHLBESTAND

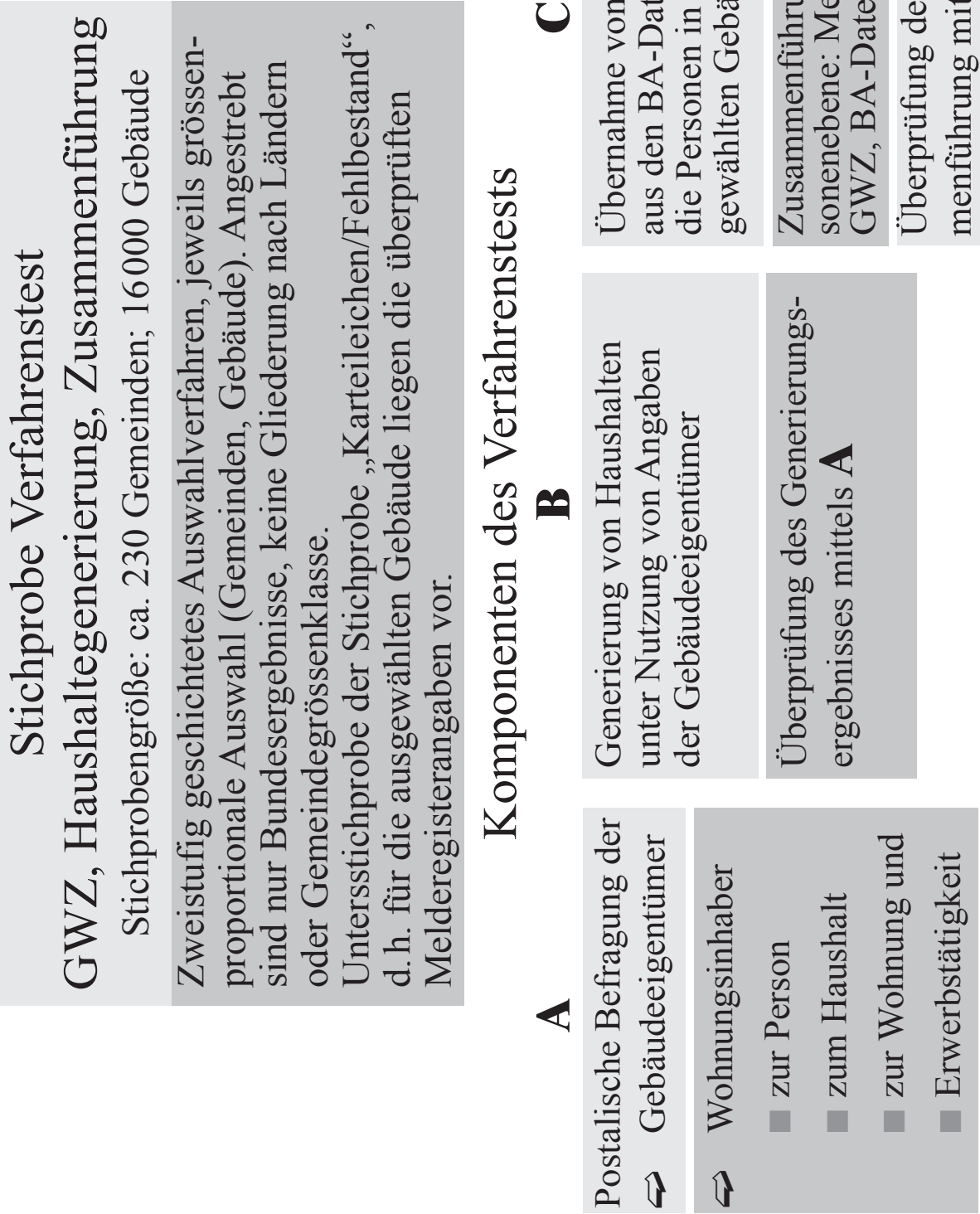
Stichprobengröße: ca. 560 Gemeinden und 38 000 Gebäude

Zweistufig geschichtetes Auswahlverfahren, jeweils größenproportionale Auswahl.

1. Stufe: Gemeindeauswahl
2. Stufe: Gebäudeauswahl
 - Für die ausgewählten Gebäude werden die Melderegisterangaben der dort gemeldeten Personen angefordert.
 - Im Rahmen einer Begehung werden alle in den ausgewählten Gebäuden wohnenden Personen befragt.
 - Behebungsergebnis und Ergebnis der Melderegisterauswertung werden verglichen.

Ziel:

Zuverlässige Schätzung der Karteileichenrate und Fehlbestandsrate für Deutschland insgesamt, vier Gemeindegrößenklassen (Bundesebene) und für alle 16 Bundesländer.



- Die Probeerhebung ist als Bundesstatistik anzusehen, mit der Folge, dass die strengen Auflagen des Bundesstatistikgesetzes zu beachten sind: Geheimhaltung, Abschottung, Lösungsverpflichtung, Strafbewehrung, technische und organisatorische Sicherungen, Transparenz gegenüber dem Betroffenen.
- Es dürfen keine Daten in den Verwaltungsvollzug zurückfließen. Unstimmigkeiten bei den Meldedaten werden ausschließlich durch die Statistischen Ämter und nur für statistische Zwecke geklärt.
- Durch die Testerhebung erfolgt keine Festlegung der Methodik für einen späteren Zensus. Es handelt sich jetzt nur um eine Sondierung, welche Daten und Verfahren tragfähig und welche es nicht sind. Erst nach Auswertung dieser Probeerhebung wird bestimmt, wie eine künftige Volkszählung durchgeführt werden soll.
- Für jede zu erhebende Angabe – einschließlich aller Hilfsmerkmale – muss es eine gesetzliche Grundlage mit einer plausiblen Erklärung der Notwendigkeit geben.
- Die Lösungsverpflichtungen müssen differenziert ausgestaltet sein, damit Daten, die für Test- und Auswertungszwecke nicht mehr benötigt werden, sobald wie möglich gelöscht werden können.

Weil es sich um eine Testphase mit zahlreichen Unwägbarkeiten und Ungewissheiten handelt, ist es m. E. hinnehmbar, das bei statistischen Erhebungen außerordentlich strenge Erforderlichkeitsgebot diesem Umstand anzupassen. Denn sonst wäre es nicht möglich auszuteilen, welche Daten sich für Hochrechnungen und Verknüpfungen als stabil erweisen und auf welche Erhebungsmerkmale bei einer künftigen Volkszählung verzichtet werden muss, weil sie sich nicht als erforderlich erwiesen haben. Ich halte die im Gesetzentwurf getroffenen Regelungen für ausgewogen und mit dem Datenschutz vereinbar.

Kritiker einer Volkszählung durch Registerauswertung verweisen auf die Aussagen der Verfassungsrichter im Volkszählungs-Urteil von 1983, dass „...*die Übernahme sämtlicher Daten aus bereits vorhandenen Dateien der Verwaltung (...) keine zulässige Alternative zu der vorgesehenen Totalerhebung*“ sei. Die Verfassungsrichter begründeten das damit, dass die Zusammenführung von Daten aus verschiedenen Registern der „*Einführung eines einheitlichen für alle Register und Dateien geltenden Personenkennzeichens oder dessen Substitut (gleichkomme)*. Dies wäre aber gerade ein entscheidender Schritt, den einzelnen Bürger in seiner ganzen Persönlichkeit zu registrieren und zu katalogisieren.“ (BVerfGE 65, 1..S. 56, 57)

Diese von den Verfassungsrichtern aufgezeigten Grenzen der Informationsverarbeitung werden hier jedoch nicht tangiert. Es wird kein – wie auch immer geartetes – Personenkennzeichen geben, das über alle Register und Dateien hinweg eine Verknüpfungsmöglichkeit schafft. Es werden nur die Register der Meldebehörden und 3 Dateien der Bundesanstalt für Arbeit einbezogen; und zwar die Datei für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, die Arbeitslosendatei und die Datei der Teilnehmer an

Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung. Auch werden keine Daten zusammengeführt, die den Bürger in seiner ganzen Persönlichkeit registrieren können.

Die von den Verfassungsrichtern aufgestellte Messlatte für Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Bürgers bleibt somit unangetastet.

Die Terminplanungen für das Testverfahren sehen vor, das Gesetz Anfang 2001 einzubringen, die Testerhebungen im Herbst 2001 durchzuführen und die Auswertungen im Jahre 2003 zu präsentieren.

30.2 Die einheitliche Unternehmensnummer

Zu den Vorschlägen, bürokratische Hemmnisse zwischen Unternehmen und Behörden sowie zwischen Behörden untereinander abzubauen, gehört die Entwicklung und Einführung einer einheitlichen Unternehmensnummer. Zur Zeit haben Unternehmen bei Ämtern und Behörden jeweils unterschiedliche Nummern, die im Kommunikationsverkehr jeweils anzugeben sind (z. B. Steuer-Nr., Betriebs-Nr., Sozialversicherungs-Nr., Zoll-Nr., Statistik-Nr.).

Einen weiteren wesentlichen Vorteil einer einheitlichen Unternehmensnummer sehen die Befürworter aus Verwaltung und Wirtschaft in der mit der Nummer verknüpften zentral geführten Stammdatendatei, in der Grunddaten zum Unternehmen wie Name, Firmenbezeichnung, Anschrift, Rechtsform, Handelsregistereintrag gespeichert werden. Diese Datei soll bei der Arbeitsverwaltung geführt werden. Um Unternehmen von Meldepflichten zu entlasten, erhalten bestimmte Behörden regelmäßig Informationen, während andere Behörden im Einzelfall auf Anfrage unterrichtet werden.

Der datenschutzrechtliche Aspekt dieses Vorhabens wird in den Fällen deutlich, in denen das Unternehmen mit einer natürlichen Person weitgehend identisch ist, wie z. B. bei Freiberuflern, Landwirten und anderen Selbständigen, weil hier die bundeseinheitliche und behördenübergreifende Nummer dieser natürlichen Person zugeteilt wird. Hier ist zu beachten, dass der Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages am 5. Mai 1976 in seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesdatenschutzgesetzes, die Beachtung des folgenden Grundsatzes gefordert hat: „*Die Entwicklung, Einführung und Verwendung von Nummerierungssystemen, die eine einheitliche Numerierung der Bevölkerung im Geltungsbereich dieses Gesetzes ermöglichen (Personenkennzeichen), ist unzulässig.*“

Daraufhin wurden seinerzeit die bereits angelaufenen Arbeiten zur Einführung eines Personenkennzeichens eingestellt, und auch in späteren Gesetzen spiegelt sich diese politische Ansicht wieder. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem „Volkszählungsurteil“ von 1983 den Grundgedanken der Unvereinbarkeit eines allgemeinen Personenkennzeichens mit dem informationellen Selbstbestimmungsrecht unmissverständlich wiederholt und auch der Einigungsvertrag von 1990 fordert dazu auf, Dateien der ehemaligen DDR, die nach Personenkennzahlen geordnet sind, unverzüglich nach anderen Merkmalen umzuordnen