

Kritik und verfassungsrechtliche Bedenken

am Entwurf des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Zensusgesetz 2011 (Nds. AG ZensG 2011)

Zu § 2 – Einrichtung und Abschottung der örtlichen Erhebungsstellen

- Mehrere Kommunen dürfen gemeinsame Erhebungsstellen einrichten. Die Bedingungen hierzu sind in einigen Teilen unklar, was von der Arbeitsgemeinschaft kommunaler Spitzenverbände Niedersachsens (AgkSVN) zu Recht kritisiert wird. Weiterhin führen derartige Zusammenlegungen zu weiteren Datenströmen zwischen den betroffenen Kommunen, deren Handhabung in keiner Weise erwähnt, geschweige denn geregelt oder bestimmt wird.
- Die Bedeutung des Abschottungsgebots wird zwar hinlänglich erwähnt und beschrieben, dessen praktische Umsetzung allerdings in wichtigen Details im Unklaren und Unbestimmten belassen. Von der Möglichkeit schriftlicher Dienstanweisungen zur Einrichtung und Bestimmung der Erhebungsstellen wird nicht gesprochen, auch gibt es keine ausreichend genaue Definition der personellen Abschottung:
- In der Begründung zum Gesetzesentwurf heißt es: „Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Erhebungsstellen dürfen auf keinen Fall mit melderechtlichen oder ähnlich sensiblen Aufgaben der Kommunalverwaltung betraut sein. Die angeführten Anforderungen an die Abschottung sind nicht abschließend.“ Mit dieser Formulierung wird der Gesetzgeber dem Bestimmtheitsgebot nicht gerecht. „Ein Mitarbeiter, der in der Erhebungsstelle beschäftigt ist, darf während seiner Beschäftigung in der Erhebungsstelle – und zwar nicht nur, solange er in dem entsprechenden Raum ist, sondern während des gesamten Zeitraums der Erhebung – nicht mit anderen Verwaltungsaufgaben betraut werden.“ (Quelle: Oliver Knapp, Ausführungen zum hessischen AG). Diesen Anforderungen wird der Gesetzestext nicht gerecht.
- Gleichermaßen fehlen Hinweise auf die zur Abschottung notwendigen Einrichtung einer eigenen Postanschrift, auf das Vervielfältigungsverbot von Unterlagen und auch zum Verbot des Aufenthalts von Bürgermeistern, Landräten oder Personen in vergleichbaren Stellungen in den nicht öffentlich zugänglichen Räumen der Erhebungsstellen.
- „Die tatsächliche Umsetzung dieser Maßnahmen hängt stark von den örtlichen Gegebenheiten in den Kommunen sowie dem Bewusstsein der Verantwortlichen ab. Gerade die Zurverfügungstellung mindestens zweier Bereiche (abgeschotteter Bereich sowie Auskunftsbereich) wird viele Kommunen vor Schwierigkeiten stellen und es ist mit Widerständen zu rechnen. Hilfestellungen finanzieller oder organisatorischer Art erscheinen daher sinnvoll und sollten die Umsetzung positiv beeinflussen. Weiterhin sollte die Umsetzung der räumlichen und organisatorischen Trennung stichprobenartig geprüft werden.“ (Quelle: Jens Kubiziel, Ausführungen zum thüringischen AG).
- Hinweise zur Praxis der Abschottung der IT-Infrastruktur fehlen gänzlich.
- Es wird auf eine „beabsichtigte Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Inneres und Sport“ verwiesen, die die näheren Anforderungen des Abschottungsgebots regeln soll. Diese liegt dem Gesetzesentwurf nicht bei. Dem Bestimmtheitsgebot wird der Gesetzesentwurf somit auch hier nicht gerecht.
- Die in der Gesetzesbegründung befindliche Aussage „Darüber hinaus werden für Personen, die in Sonderbereichen wohnen, die Meldedaten geprüft und ggf. korrigiert“ ist verfassungswidrig und daher zu streichen.

Zu § 4 – Erhebungsbeauftragte

- Bei der „Verpflichtung zum Ehrenamt“ handelt es sich um einen in der Natur der Begriffskombination angelegten Widerspruch. Im Falle eines Ehrenamts, das von den Bürgern auch als solches begriffen und erfahren wird, ist eine Pflicht zur Ausübung dieses Amtes überflüssig. Umgekehrt kann es sich nicht um ein Ehrenamt handeln, wenn Menschen gegen ihren freien Willen dazu gezwungen werden oder das Amt nur aus monetären oder anderen vorteilsbehafteten Gründen ausüben.
- Deswegen widerspricht die in § 4 fundamentierte Möglichkeit zur Verpflichtung zu diesem Amt der verlangten Notwendigkeit einer „sorgfältigen und nachvollziehbaren Arbeitsweise durch die Erhebungsbeauftragten.“ Auch die Einhaltung der – in diesem Zusammenhang mitunter erzwungenen – Schweigepflicht erscheint sehr fragwürdig ...
- Vollkommen unerwähnt bleiben wesentliche Anforderungen an die Arbeitsweise der Volkszähler, wie z.B. die Festlegung der Aushändigung der „erledigten“ Fälle am Ende eines jeden Arbeitstages, damit die im Laufe eines Tages erfassten Daten nicht in ungesicherten Privaträumen gelagert und damit einer Gefährdung ausgesetzt werden.
- Die fallbezogene Entlohnung der Volkszähler (Aufwandsentschädigung) in Höhe von 2,50 Euro bis 15,00 Euro je „Erfassungseinheit“ - abhängig von Art und „Erfolg“ der Befragung – steht in seinem Wesen einer sorgfältigen und gewissenhaften Arbeit des Erhebungsbeauftragten entgegen. Solch ein Kopfgeld-System befördert das Anliegen der Volkszähler, möglichst viele Fälle in möglichst kurzer Zeit abzuarbeiten.
- Die Vorschrift, dass Erhebungsbeauftragten (= Volkszähler) „nicht in unmittelbarer Nähe Ihrer Wohnung eingesetzt werden“ dürfen, ist unbestimmt und unzureichend.
- Gleiches gilt für die Vorschrift, dass die Erhebungsbeauftragten „angemessen vorbereitet werden“ müssen. Hierzu ist eine Bestimmung des Umfangs der Vorbereitungsmaßnahmen sowie eine Zertifizierungsregelung wünschenswert, wenn nicht sogar notwendig.

Zu § 5 – Übermittlung von Daten

- Das Gesetz lässt Bestimmungen zur Ausführung der IT-Infrastruktur und zum Schutz der persönlichen Daten bei Übertragung und Speicherung, zu Verschlüsselungsvorschriften **gänzlich** missen!
- „Diverse Erhebungen haben in der Vergangenheit gezeigt, dass PCs mit Internetanschluss durchschnittlich nach zehn Minuten mit Schadsoftware (Viren, Würmer, Software zur Fremdsteuerung etc.) befallen sind. Weitere Angriffe auf Rechner mit Internetanschluss sind gang und gäbe. Daher sollte kein Rechner der Erhebungsstelle über einen Internetanschluss mit Zugang auf jedwede Internetressourcen besitzen. Vielmehr muss der Zugang auf die Kommunikation mit den zuständigen Stellen (Landesamt für Statistik) beschränkt sein und muss ausschließlich über das IT-Verbindungsnetz der Deutschland- Online-Infrastruktur (DOI-Netz) erfolgen. Dies schränkt den missbräuchlichen Abruf der gewonnenen Daten ein.“ (Quelle: Jens Kubiziel, Ausführungen zum thüringischen AG).
- Es scheint kein Sicherheitskonzept für die Erfassung, Aufbewahrung und Übertragung der sensiblen Daten zu geben, weder vom Landesamt für Statistik noch vom Innenministerium. Zumindest ist davon nirgendwo die Rede...
- Auch wird das dringende Gebot der technischen Trennung des internen Netzwerks der Erhebungsstelle von anderen Verwaltungsstellen nirgendwo erwähnt oder manifestiert.
- Weil die vom Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil verlangte sofortige Anonymisierung der erhobenen Daten im Zensusgesetz nicht festgeschrieben worden ist, müsste sie vom Ausführungsgesetz zwingend geboten und erläutert werden. Das ist nicht der Fall.

Zu § 6 – Zuständigkeit für Ordnungswidrigkeiten

- Es heißt: „Das Abschottungsgebot verlangt nicht, dass alle im Zusammenhang mit dem Zensus 2011 zu erledigenden Verwaltungstätigkeiten ausschließlich von den Erhebungsstellen durchgeführt werden.“ Soweit ist dies nachvollziehbar und rechtens. Weiter liest sich jedoch: „Die örtlichen Erhebungsstellen dürfen deshalb diesen Stellen mitteilen, welche Angaben ein Auskunftspflichtiger verweigert hat und Erhebungsunterlagen vorlegen, wenn dies für das betreffende Bußgeldverfahren erforderlich ist.“ Dieses ist aufgrund der Mitteilung von Details über die Art der nicht beantworteten Fragen nicht hinnehmbar und widerrechtlich!
- Was den Sinn oder auch Unsinn der Bußgeldbewehrung bei Auskunftsverweigerung betrifft, so leistet sich der Gesetzgeber folgenden Offenbarungseid: „Bußgelder zielen in erster Linie nicht darauf ab, rechtzeitig Auskünfte für eine noch laufende statistische Erhebung zu erhalten, denn mit Zahlung des Bußgeldes entfällt die Auskunftspflicht. (...) Es erscheint daher sachgerecht, die Auskünfte für die im Rahmen des Zensus 2011 durchzuführenden Erhebungen konsequent im Wege des Verwaltungszwangsverfahrens durchzusetzen. Damit werden soweit wie möglich Antwortausfälle vermieden und belastbare Zensusergebnisse erreicht.“

Zu § 7 – Zuweisungen

- „Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Zensusgesetz 2011 (BT-Drs. 16/12219) vom 4. März 2009 kalkuliert die Kosten für die Durchführung des Gesetzes auf 527,81 Mio. €. Im Berichterstattungsgespräch des Innenausschusses der Bundesregierung zur Volkszählung erfolgte eine Anhebung der Schätzung auf 750 Mio. €. Erfahrungen mit ähnlichen Projekten zeigen, dass die tatsächlich anfallenden Kosten in der Regel über den letzten Schätzungen liegen. Daher ist mit der letztgenannten Schätzung das Ende der Fahnenstange sicher noch nicht erreicht.“ (Quelle: Jens Kubiziel, Ausführungen zum thüringischen AG).
- „Die bisherigen Schätzungen beruhen unserer Beobachtung nach auf direkten Kosten. Das heißt, Kosten für Erhebungsbeauftragte, Druck der Erhebungsbögen, Ausstattung der Erhebungsstellen etc. In der Regel werden indirekte Kosten außen vor gelassen. Beispielsweise müssen die Kommunen den Erhebungsstellenleiter sowie dessen Stellvertreter bestellen. Beide dürfen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgabe nicht anderen Tätigkeiten, d. h. insbesondere nicht den originären Verwaltungsaufgaben nachkommen. Dieser Arbeitszeitausfall muss kompensiert werden. Üblicherweise kann das entweder durch befristete Einstellung von Zusatzpersonal oder durch Mehrarbeit des verbliebenen Personals geregelt werden. In beiden Fällen fallen Mehrkosten an, die in den bisherigen Schätzungen nicht enthalten sind und daher zu einer weiteren Erhöhung der Gesamtkosten führen.“ (Quelle: Jens Kubiziel, Ausführungen zum thüringischen AG).
- „Des Weiteren berücksichtigen die bisherigen Schätzungen nur unzureichend die Bürokratiekosten für die Wirtschaft. Kosten für private Haushalte bleiben in den Betrachtungen außen vor.“ (Quelle: Jens Kubiziel, Ausführungen zum thüringischen AG).
- „Bisher gab es nach unseren Beobachtungen keine kritische Auseinandersetzung mit den Schätzzahlen. Es bleibt unklar, inwieweit diese wirklich belastbar sind.“ (Quelle: Jens Kubiziel, Ausführungen zum thüringischen AG).

Weiteres

- Die Einrichtung eines Beirats mit Beteiligung des Landesamts für Datenschutz ähnlich § 13 Thüringer Gesetz zur Ausführung des Zensusgesetzes 2011 ist als vertrauensschaffende Maßnahme dringend zu empfehlen.
- Das nunmehr unter Zeitdruck geratene Gesetzesvorhaben mit der Maßgabe zur Errichtung der Erhebungsstellen zu „Anfang Januar 2011“ lässt an einer ordnungsgemäßen, datenschutz- und grundrechtskonformen Umsetzung des Volkszählungsvorhabens über alle bisher geäußerten Bedenken hinweg stärkste Bedenken aufkommen...
- „Jegliche Zweitverwertung der erhobenen Daten ist auszuschließen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 15. Dezember 1983 eine Zweitverwertung nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Das Gebot der Normenklarheit verpflichtet den Gesetzgeber jedoch, die entsprechende Regelungen explizit zu kodifizieren. Es steht zu vermuten, dass Regelungen zu einer Zweitverwertung die Akzeptanz einer Volkszählung weiter herabsetzen. Weiterhin besteht die Gefahr einer nicht verfassungsgemäßen Ausgestaltung des Gesetzes.“ (Quelle: Jens Kubiziel, Ausführungen zum thüringischen AG).

Hannover, den 14.6.2010

Michael Ebeling