

**An den
Landtag NRW**

Stellungnahme

im Rahmen der Anhörung

**Entwurf für ein
Ausführungsgesetz des Landes Nordrhein- Westfalen zum Zensusgesetz**

– ZensG 2011 AG NRW -

Bremen, den 04.10.2010

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich darf mir zunächst den Vergleich erlauben und anerkennend feststellen, dass das Land NRW sich im Vorfeld bemüht hat, ein umfangreich ausgebautes Gesetz zur Ausführung und Vollziehung des Zensus zu kodifizieren.

Es umfasst insgesamt 16 Paragraphen, die Regelungen zu Organisations- und Verfahrensfragen enthalten, die zur Durchführung des Zensusverfahrens notwendig sind.

Dabei obliegt dem Land die Kompetenz und Eigenverwaltung (Organisationshoheit), dennoch haben sie sich innerhalb der Rahmengesetzgebung durch das Zensusgesetz und der verfassungsrechtlichen Ordnung zu bewegen.

Im vorliegenden Entwurf finden sich noch verfassungsrechtlich zu rügende Vorschriften. Teilweise wird auch den verfassungsgerichtlichen Vorgaben und denen des Zensusgesetzes nicht entsprochen.

Dabei sei voraus schickend angemerkt, dass die Nichtannahme der Verfassungsbeschwerde des Bundesverfassungsgerichtes diesbezüglich insofern unbeachtlich ist, dass das Ausführungsgesetz für sich allein rechtmäßig sein muss. Dies gilt insbesondere dann auch, sollte das Zensusgesetz durch eine weitere Beschwerde korrigiert und neu kodifiziert werden (evtl. durch ein Änderungsgesetz).

Im Folgenden werden anhand des vorliegenden Gesetzesentwurfs die wesentlichen verfassungsrechtlichen Bedenken aufgezeigt, mithin welche Einzelregelungen rechtlich zu überprüfen sind (I). Sodann wird auf die Stellungnahmen der anderen Referenten Bezug genommen (II).

I. Stellungnahme

I.1

Es fehlen detaillierte Regelungen zur Sicherheit des Datenverkehrs. Dies ist leider auch in der Rahmen gebenden Rechtsgrundlage des Zensusgesetzes nicht näher definiert. Ein Hinweis auf den sog. Stand der Technik für die Bevorratung und Übermittlung der Daten und ein Verweis auf § 16 BStatG ist hierbei angesichts der Risiken nicht ausreichend. Zwar stellt hier das Bundesamt in Zusammenarbeit mit dem Amt für Statistik die IT Infrastruktur zur Verfügung, die die wesentlichen Sicherheitsmerkmale des Systems aus dem Bund übernimmt, jedoch bestehen einige zu bedenkende Sicherheitslücken.

So ist laut Gesetzesbegründung ZensG 2011 AG NRW Drs. 15/15 eine Abkehr von der zentralen zur dezentralen Bearbeitung der Daten und gleichzeitig eine angeschlossene Datenverarbeitungsstruktur der jeweiligen Erhebungsstellen geplant.

Dabei sind jedoch einzelne Anweisungen in den untersten Behörden zur Datensicherheit und auch spezielle Handlungsanweisungen, die sich auf Tätigkeiten bis in die unterste Verwaltungsebene erstrecken, nicht formuliert.

Mithin fehlen weiter ausführende Regelungen (ergänzend zu den Vorschriften des Zensusgesetzes) zur Löschung der Daten in den Erhebungsstellen und damit auch in der obersten Behörde IT.NRW -

Geschäftsbereich Statistik, sobald diese weitergeleitet wurden.

Die zuverlässige und integere Bearbeitung der Erhebungsbögen und auch der Nacherfassungen wurde zur Sicherung der Erhebungsunterlagen etliche Handlungsanweisungen und Verbote erteilt (die die Verpflichtung nach dem Statistikgeheimnis ergänzen) vgl. § 8 ZensG 2011 AG NRW.

Diese lassen jedoch Zweierlei vermissen, zum Einen fehlen der Verweis auf Sanktionsmöglichkeiten und zum Anderen der Verweis auf den Umgang mit den daraus entstehenden elektronischen Daten.

In Betracht käme hier auch der Erlass einer Verordnung, deren Erlass jedoch keine Ermächtigungsgrundlage im Ausführungsgesetz gefunden hat.

1.2

Hier sticht darüber hinaus die Verfassungswidrigkeit hervor, dass die Datenerhebung durch die Erhebungsstellen nicht nur bis auf den Stichtag begrenzt ist.

So ist nach § 9 Abs. 3 ZensG 2011 AG NRW auch die kommunale Statistikstelle als Erhebungsstelle befugt: "*Klärungen nach § 14 Abs. 2 und 2 ZensG sowie Erhebungen und Begehungen nach § 14 Abs. 3 ZensG durchzuführen*". Hier erhalten die Einzelnen sogar noch inhaltlich durch die Steigerung der Erhebungsmerkmale und zeitliche gesehen erweiterten Zugriff als bei den Anfangserhebungen. Dies birgt ein zusätzliches erhebliches Risiko.

Folglich erhalten die untersten Behörden auch bis ins Jahr 2015 (teilweise) Zugriff auf die noch vorliegenden Daten, die bis dahin NICHT von den Hilfsmerkmalen getrennt wurden, sollten sie noch der Schlüssigkeitsprüfung unterliegen.

1.3

Hieran knüpft der Verstoß gegen Trennungsgebot.

Als bedenklich eingeschätzt wird auch die fehlende Trennung der Erhebungsbehörde von der Statistikbehörde, denn faktisch wandelt sich die Erhebungsstelle räumlich und strukturell in die Statistikbehörde um, ohne Änderung der bestehenden Struktur. Dieser Umstand bedeutet, dass die aufbereiteten Daten nicht nach Anonymisierung an die Statistik heraus gegeben werden, sondern vielmehr auf bereits vorhandene zurück gegriffen werden kann, wenn diese nicht sorgfältig genug aus der IT Infrastruktur entfernt werden.

Es bleibt also offen, ob dann bereits Statistik in der eigenen Verwaltung betrieben wird und ob dann Einsicht in noch vorhandene Datenpools genommen wird.

Schließlich ist der **Mikrozensus** nach dem Mikrozensusgesetz ebenfalls noch durchzuführen, diese Befragung wurde nunmehr in einer höheren Rate zugelassen, um die Ergebnisse des Zensus noch zu ergänzen.

Es ist nicht auszuschließen und eher nahe liegend, dass für die Durchführung des Mikrozensus die Erhebungsbeauftragten der Erhebungsstellen herangezogen werden, die sodann ihre Behörde nutzen.

Zusätzlich kann aufgrund bestehender Regelungslücken, bzw. aufgrund der gewollten Ergänzung des Ergebnisses der Volkszählung hier ein Rückfluss der Daten stattfinden.

1.4

Dabei ist zusätzlich ungewiss, wann von den anderen Daten der Erhebungsmerkmalen, die persönlichen Daten, die den persönlichen Kernbereich betreffen, getrennt werden.

Nach dem Zensusgesetz ist hier eine, möglicherweise verfassungswidrige, Zeitspanne bis 4 Jahre nach dem Stichtag möglich, folglich bis ins Jahr 2015.

Auch vorliegend haben die **Erhebungsbeauftragten** zwar nach dem Wortlaut des § 7 Abs. 3 ZensG 2011 AG NRW keinen Zugang zu anderen Verwaltungsdaten und keinen Zugang zu statistischen Daten, vgl. § 7 Abs. 2 ZensG 2011 AG NRW, jedoch Einsicht in die Erhebungsunterlagen innerhalb des Datenpools und damit den Erhebungsdaten (siehe oben), und dies auch in der Folgezeit von bis zu 4 Jahren- gerade um die Schlüssigkeitsprüfungen durchzuführen und weitere Daten zu erheben, vgl. § 9 ZensG 2011 AG NRW.

Sicherlich wird beabsichtigt, bereits vor dem Ablauf des Jahres 2015, welches die Frist der Löschzeitpunkte betrifft diese Trennung vorzunehmen, dies (also weitere 4 Jahre) ist aber ein entschieden zu langer Zeitraum, um personenbezogene Merkmale unter Bezug zum entsprechenden Datensatz zu speichern.

Die geforderte Trennung ist damit nicht mehr zu gewährleisten oder wirksam zu verfolgen.

1.5

Die fehlende Regelung einer wiederkehrenden regelmäßigen und intensiven Prüfung eines Datenschutzbeauftragten in der vorliegenden Norm einen Verstoß gegen grundrechtlich gesicherten Datenschutz dar.

1.6

Ein weiteres Problem nach der Erhebung und Verarbeitung und Prüfung der Daten durch die Erhebungsbeauftragten ergibt sich aus der Tatsache, dass das Personal in alte Berufsfelder zurückkehrt und/oder erneut als Erhebungsbeauftragter eingesetzt wird.

Die stellt einen weiteren Verstoß gegen das Trennungs- und Abschottungsgebot dar.

Ein Teil oder gar alle der Erhebungsbeauftragten und/oder Stellvertreter der Behördenleiter können nach Abschluss der ersten Erhebungen und Abwicklung der Befragungen in ihre angestimmten Verwaltungsposten Dies liegt lediglich im Ermessen der in § 4 ZensG 2011 AG NRW eingestellten Personen zur Leitung der Behörde.

Angenommen, diese müssen zurück gerufen werden und ihre Arbeit als Erhebungsbeauftragte erneut annehmen. Dies kann sich ergeben, wenn die Behörde die Mitteilung erhält, dass mehrfache Schlüssigkeitsprüfungen durchgeführt werden müssen. Dies kann auch zeitlich auch nach einem sehr späteren Zeitpunkt - und sogar nach dem Stichtag geschehen.

Das Abschottungsgebot wäre somit unterlaufen.

Dabei sollte nicht unerwähnt bleiben, dass erfahrungsgemäß vermutlich erhebliche Mengen an Schlüssigkeitsprüfungen durchzuführen sein werden.

I.7 Erhebungspersonal:

I.7.1

Hinsichtlich § 10 ZensG 2011 AG NRW stellen sich erhebliche Bedenken hinsichtlich der Auswahl und Eignungsprüfung der Erhebungsbeauftragten.

Ausdrückliche Regelungen zur Zuverlässigkeits- und Eignungsprüfung des einzustellenden Erhebungsbeauftragten fehlen.

Nicht akzeptabel ist, dass das Personal nach § 10 Abs. 3 ZensG 2011 AG NRW ohne eines bestimmten Anforderungsprofils oder einer Eignung aus der (jeweils umliegenden) Bevölkerung - lediglich mit der Maßgabe über 18 Jahre alt zu sein - rekrutiert werden kann

I.7.2

Es ist eine bereitzustellende Anzahl von 22.000 Erhebungsbeauftragten (wobei hier das Aufsichtspersonal nach § 4 ZensG 2011 AG NRW nicht hinzuzählt) geschätzt worden, vgl. Gesetzesbegründung ZensG 2011 AG NRW Drs. 15/15 zu § 10 Absatz 3.

Dies eröffnet eine Unmenge an Möglichkeiten eines grundrechtlich relevanten Eintritts einer Gefahr und auch des Datenmissbrauchs.

I.7.3

Verstöße gegen verfassungsrechtliche Vorgaben stellen die in §§ 10 ZensG 2011 AG NRW ermöglichte und sogar gewollte örtliche Wohnortnähe (beim direkten Kontakt) zu den Auskunftspflichtigen dar. Dies soll nach Begründung des Gesetzesentwurfs eine detailliertere und gründlichere Erfassung der Merkmale ermöglichen.

Die Befragung durch Personal, das in der eigenen Wohnortnähe zum Erhebungsgebiet eine örtliche Nähe zu den Auskunftspflichtigen aufweist, wurde bereits durch das Gericht verfassungsrechtlich beanstandet.

I.7.4

Das Erhebungspersonal ist befugt Verwaltungsakte zu erlassen und erhält dafür kaum einen zeitlichen oder (verwaltungsintern) anweisenden Rahmen zur Verfügung, vgl. Gesetzesbegründung ZensG 2011 AG NRW Drs. 15/15 zu § 9 Absatz 2 zu Nummern 5 und 6.

Dass das vorübergehend eingestellte Erhebungspersonal diese Befugnis zum Verwaltungsvollzug, sowie die Anordnung von Bußgeldvorschriften wahrnehmen darf und diese Kompetenz innehat, wird ausdrücklich bezweifelt.

I.8

Leitung der Erhebungsstelle nach § 4 ZensG 2011 AG NRW

Bedenkenswert ist auch, dass die Verantwortlichkeit, Aufsicht und Weisungspflicht den Personen nach § 4 iVm. § 7 Abs. 4 ZensG 2011 AG NRW auferlegt wird, vgl. Gesetzesbegründung ZensG 2011 AG NRW Drs. 15/15 zu § 7 Absatz 5.

Diese legen Maßnahmen für den Katalog nach § 7 Abs. 4 ZensG 2011 AG NRW fest und sind für die Einstellung und Entlassung der Erhebungsbeauftragten nach eigenem Ermessen zuständig.

Auch die Ausbildung, Belehrung und Verpflichtung zur Geheimhaltung ist lediglich von den Behördenleiter zu erledigen.

Abgesehen davon, dass sich die Behörde faktisch selbst belehrt und ausbildet, kann all dies nach dem Gesetzeswortlaut auf einen sog. Beigeordneten oder Stellvertreter verwiesen werden und liegt ausschließlich in der alleinigen Verantwortung des Behördenstellenleiters, vgl. §§ 4, 7 Abs. 5 ZensG 2011 AG NRW).

Dies widerspricht den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Regeln über die Pflichten zur Weisungs- und Aufsichtspflicht.

II. Stellungnahme zum Vortrag IT.NRW:

Der Zensus stellt keine weltweite Normalität dar, vor allem nicht auf die hier eingeführte Art der **vollständigen** (!) Erhebung durch Registerbezüge.

Die im Bild des Sachverständigen der Behörde IT.NRW eingefärbten Nachbarländer existieren die verschiedenen Formen einer Volkszählung, die mit unterschiedlicher Intensität, zumeist weniger Erhebungsmerkmale durchgeführt wurden.

Jedoch sind teilweise auch nicht alle Nachbarländer beteiligt, daher sind die dort durchgeführten Erhebungen teilweise durch die Verschiedenheit mit den anderen inkompatibel und daher darüber hinaus teilweise unfähig die EU Vorgaben zu erfüllen.

Deutschland versuchte mit Erlass des ZensG hier in seiner Gründlichkeit aus dem abgeleiteten Recht den Zensus noch tiefer zu gliedern und mehr zu erheben, um im Endeffekt noch tiefer gehende Informationen zu erlangen, dies dürfte letztendlich aber den vorgegebenen Rahmen sprengen.

Die EU-VO gibt zwar den Mindestumfang vor, dieser wurde aber durch Deutschland durch kumulierende Regelungen faktisch bei Weitem übertroffen.

Bezeichnend ist, dass der Sachverständige auch die ergänzenden Erhebungen nach dem Mikrozensus nicht mit herangeführt.

Ebenso die erwähnten Zeitpunkte entsprechen nicht vollständigen den Möglichkeiten, die das Zensusgesetz offen hält, bspw. kann die Löschung der Hilfsmerkmale, die die Behörde IT.NRW auf vor den Stichtag datiert, auf bis zu 4 Jahre hinausgezögert werden.

Im Zensusgesetz wie auch im Ausführungsgesetz ist der Rückfluss der Daten an die Verwaltung lediglich hinsichtlich der Meldeämter ausgeschlossen, der Rückfluss an die anderen Behörden wurde gesetzlich nicht verankert, so dass weiterhin eine Regelungslücke besteht.

III. Fazit:

Die Darlegungen der Behörde IT.NRW betreffen die Rechtsgrundlage des Ausführungsgesetzes, folglich das Zensusgesetz. Sollte dieses jedoch tatsächlich nicht den Vorgaben entsprechen und auch sonstige verfassungswidrige Fehler aufweisen, ist auch das dem Gesetz untergliederte Ausführungsgesetz ohne rechtliche Grundlage. Dass letztgenanntes selbst noch der Korrektur bedarf, wurde unter Punkt II dargelegt.

Infolgedessen ist - bei anzunehmender Änderung des Zensusgesetzes - gut daran getan, bereits bei Erlass des Ausführungsgesetzes auch hier auf die rechtlichen Vorgaben zu achten, um eine rechtmäßige Grundlage für das Verfahren zu ermöglichen.

Mit freundlichen Grüßen

Eva Dworschak

- Rechtsanwältin -