

Stellungnahme zum Thüringer Gesetz zur Ausführung des Zensusgesetzes 2011 (ThürAGZensG 2011)

Jens Kubieziel

21. Mai 2010

Arbeitskreis Vorratsdatenspeicherung
Ortsgruppe Jena

Das folgende Dokument enthält eine Stellungnahme zum Thüringer Gesetz zur Ausführung des Zensusgesetzes 2011. Insbesondere werden die Fragestellungen der Fraktionen des Thüringer Landtags diskutiert.

1 Einleitung

Mit Schreiben vom 26. April 2010 wurde dem Arbeitskreis Vorratsdatenspeicherung (AK Vorrat) die Drucksache 5/626, Gesetzentwurf der Landesregierung des Thüringer Gesetzes zur Ausführung des Zensusgesetzes 2011, zugeleitet. Im Rahmen des Anhörungsverfahrens nach § 79 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags wird um eine Stellungnahme zum Gesetzentwurf unter Berücksichtigung der Fragen der Fraktionen des Thüringer Landtags gebeten.

Die unten stehende Stellungnahme stammt von der Ortsgruppe Jena des AK Vorrat. Für eine innerhalb des gesamten AK abgestimmten Stellungnahme war der gesetzte Zeitrahmen zu kurz. Denn aufgrund der basisdemokratischen Regeln zur Konsensbildung ist allen Mitgliedern die Möglichkeit zur Mitsprache zu geben und entsprechend sind die Fristen gewählt. Daher wurde das Dokument innerhalb der Ortsgruppe Jena formuliert und geht dem Thüringer Landtag im Namen der Ortsgruppe zu.

In der Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über Volks- und Wohnungszählungen wurden Regelungen für einen europaweiten Zensus festgelegt. Damit will die Europäische Union die Datenbasis vereinheitlichen. Bisher sind die Zensusdaten in den Mitgliedsstaaten unterschiedlich alt, d. h. sie stammen aus unterschiedlichen Jahren. In Zukunft ist geplant, Zensusdaten zu einem einheitlichen Bezugsjahr zu erheben. Das erste Bezugsjahr ist 2011.

In Deutschland wurde die Verordnung durch das Gesetz über den registrierten Zensus im Jahre 2011 (Zensusgesetz 2011 – ZensG 2011) vom 8. Juli 2009 umgesetzt. Dieses Gesetz legt den Stichtag zur Erhebung der Daten nach der Verordnung EG 763/2008 auf dem 9. Mai 2011 fest. Damit wäre dies die erste Volkszählung nach mehr als zwanzig Jahren. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem so genannten Volkszählungsurteil (BVerfGE 65, 1) das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung definiert und hohe Hürden an weiteren Zählungen gelegt. Es ist offen, ob das vorgelegte Zensusgesetz 2011 einer verfassungsrechtlichen Prüfung stand hält.

Das hier vorliegende Thüringer Gesetz zur Ausführung des Zensusgesetzes 2011 regelt diverse Schritte zur Umsetzung des Zensusgesetzes 2011. Dazu gehören die Bestimmung der Erhebungsstellen, Details zur Organisation der Erhebungen, Maßnahmen zur Qualitätssicherung sowie weiteres.

Im folgenden soll untersucht werden, inwieweit das Gesetz den Anforderungen durch das Volkszählungsurteil entspricht, ob adäquate Maßnahmen zur Datensicherheit getroffen wurden. Insbesondere werden die Fragestellungen der Fraktionen beantwortet.

2 Zu den Fragestellungen der Fraktionen

In Anlage 2 des Schreibens des Thüringer Landtags vom 26. April 2010 wurde eine Aufstellung von Fragen der Fraktionen übermittelt. Die Fragestellungen sind zusammen mit der jeweiligen Antwort unten aufgeführt. Die Fragen sind in der Reihenfolge der Anlage 2 aufgeführt und wurden gesperrt gedruckt.

Der vorliegende Gesetzentwurf trägt nach unserer Meinung den Leitsätzen aus dem

Volkszählungsurteil (BVerfGE 65, 1) Rechnung. Hingegen erscheint das Zensusgesetz 2011 verfassungsrechtlich problematisch. Einige Regelungen aus dem Bundesgesetz bedürfen einer tiefergehenden Prüfung. Diese Prüfung ist unsererseits noch nicht abgeschlossen. Wir möchten dem Landtag Thüringen ebenfalls empfehlen, das Zensusgesetz 2011 zu prüfen und den vorliegenden Gesetzentwurf nach einem positiven Ergebnis der Prüfung zu verabschieden bzw. andernfalls die Regelungen im Gesetzentwurf soweit anzupassen, dass die in der Prüfung angesprochenen Punkte einen besseren Schutz der Bürger gewährleisten.

Frage 1.) *Wie bewerten Sie den Gesetzentwurf?*

Der vorliegende Gesetzentwurf ist eine Regelung zur Ausführung des Zensusgesetzes 2011. Naturgemäß ist hier wenig Gestaltungsspielraum für den Freistaat Thüringen gegeben. Neben dem Thüringer Ausführungsgesetz lagen uns Ausführungsgesetze weiterer Bundesländer vor. Im Vergleich zu diesen fällt auf, dass das ThürAGZensG sich sehr strikt an die Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 (Volkszählungsurteil, BVerfGE 65, 1) hält. Insbesondere setzen die §§ 6 und 7 des Gesetzentwurfs den definierten Abschottungsgrundsatz sowie das Trennungsgebot durch.

Vor diesem Hintergrund muss konstatiert werden, dass der Gesetzgeber seinen Spielraum zu einer verfassungsgemäßen Formulierung des Ausführungsgesetzes genutzt hat.

Frage 2.) *Gibt es aus Ihrer Sicht rechtliche Bedenken gegen das Ausführungsgesetz?*

Der vorliegende Entwurf des Thüringer Gesetzes zur Ausführung des Zensusgesetzes 2011 enthält aus unserer Sicht keine rechtlichen Bedenken. Die Formulierung und Begründung entspricht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts. Weitere Problemfelder waren nicht erkennbar.

Frage 3.) *Wie beurteilen Sie vor dem Hintergrund des Grundrechtseingriffs durch das Thüringer Gesetz zur Ausführung des Zensusgesetzes 2011 dessen Notwendigkeit?*

Zur Beantwortung dieser Frage ist ein Blick auf das Zensusgesetz 2011 unerlässlich. Denn dies stellt die übergeordnete Regelung dar, dessen Ausführung das ThürAGZensG regelt. Das Zensusgesetz 2011 definiert starke Eingriffe in das allgemeine Persönlichkeitsrecht und in die informationelle Selbstbestimmung. Derzeit erscheint fraglich, ob die Erhebung einer Ordnungsnummer, die Regelungen bezüglich der Erhebung in Sonderbereichen sowie zur Anonymisierung der erhobenen Daten einer verfassungsrechtlichen Prüfung Stand halten. Weiterhin wirft die Erfassung von Merkmalen über die EG-Verordnung 763/2008 vom 9. Juli 2008 hinaus verfassungsrechtliche Fragen auf.

Aufgrund der Eingriffstiefe halten wir ein geeignet geschaffenes Ausführungsgesetz für notwendig, um die Auswirkungen des Zensusgesetzes 2011 auf die

Bürger zu begrenzen und genaue Umsetzungsbedingungen zu schaffen. Die Abwesenheit von Regelungen zur Ausführung des Zensusgesetz 2011 erhöht unter Umständen die Eingriffstiefe in unnötiger Weise. Daher ist ein entsprechend gestaltetes Ausführungsgesetz wichtig und notwendig.

Frage 4.) *Wie beurteilen Sie das Thüringer Gesetz zur Ausführung des Zensusgesetzes 2011 im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen auf den Freistaat Thüringen?*

Eine abschließende Bewertung der finanziellen Auswirkungen auf den Freistaat Thüringen fällt außerordentlich schwer. Denn einerseits muss an der Verlässlichkeit der bisher vorliegenden Schätzungen gezweifelt werden und andererseits wirken sehr viele Faktoren ein, deren genaues Ausmaß derzeit nicht hinreichend genau beurteilt werden kann.

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. €. Der vorliegende Gesetzentwurf diskutiert bereits eine Kostenschätzung von 676,7 Mio. €. Das entspricht einer Steigerung gegenüber der ersten Zahl um etwa 30 %. Im Berichterstattegespräch des Innenausschusses der Bundesregierung zur Volkszählung erfolgte schließlich eine erneute 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.

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.

Des Weiteren berücksichtigen die bisherigen Schätzungen nur unzureichend die Bürokratiekosten für die Wirtschaft. Kosten für private Haushalte bleiben in den Betrachtungen außen vor.

Bisher gab es nach unseren Beobachtungen keine kritische Auseinandersetzung mit den Schätzzahlen. Es bleibt unklar, inwieweit diese wirklich belastbar sind. Aufgrund der kurzen Zeitspanne zwischen Zugang des Anhörungsbogens und Abgabefrist war uns eine detaillierte Kalkulation nicht möglich.

Allgemein lässt sich feststellen, dass die bislang genannten Kosten für den Freistaat Thüringen in Höhe von ca. 20 Mio. € nur eine Untergrenze darstellen. Mit einiger Sicherheit werden die tatsächlichen Kosten höher ausfallen.

Der reinen Kostenbetrachtung sollte der erwartete Nutzen aus der Volkszählung gegenübergestellt werden. Bislang wird argumentiert, dass die Schätzkosten einer herkömmlichen Volkszählung bei etwa 1,5 Mrd. € liegen. Der registergestützte Zensus sei daher günstiger. Diese Argumentation geht jedoch am Ziel vorbei. Welcher Autokäufer würde sich einen Wagen für 50 000 € kaufen, nur weil ein Vergleichsmodell teurer ist, wenn er aber in Wirklichkeit keinen Wagen benötigt? Im Sinne einer effizienten Verwaltung der Steuereinnahmen sollte daher zu Anfang die Frage stehen, ob den geplanten Kosten tatsächlich entsprechende Einsparungen oder Verbesserungen gegenüberstehen. Insbesondere vor dem Hintergrund der Tatsache, dass künftig Zensen im Zehn-Jahres-Zyklus stattfinden sollen. Nach einer vereinfachten Rechnung kommen damit bundesweit jährliche Mehrkosten von siebzig Millionen € zustande. Unter Zugrundelegung des Königssteiner Schlüssels (BAnz Nr. 192 vom 18. Dezember 2009, S. 4309) entspricht das Mehrkosten für den Freistaat Thüringen von zwei Millionen Euro jährlich. Wir halten es für fraglich, ob der Nutzen wirklich diese Mehrkosten aufwiegt.

Frage 5.) *Wie bewerten Sie eine Verpflichtung des Freistaats Thüringen zur Umsetzung der EU-Richtlinie über Volks- und Wohnungszählungen (EG Nr. 763/2008) vor dem Hintergrund der durch das Zensusgesetz 2011 vorgenommenen Regelungen weit über die genannte Richtlinie hinaus und einem möglichen Verstoß gegen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und dem zu Grunde liegenden Rechtsgrundsätzen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 (Volkszählung)?*

Wie in Antwort zu Frage 3 dargelegt, bestehen starke Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Zensusgesetz 2011. Bereits in den Stellungnahmen der Sachverständigen sowie in der 90. Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 20. April 2009 wurde dargelegt, dass die Angabe des Religionsmerkmals verfassungsrechtlich unzulässig ist. Weitere Beanstandungsgründe wurden in obiger Antwort zu Frage 3 dargelegt. Daher möchten wir dem Thüringer Landtag empfehlen, dass Zensusgesetz 2011 auf eine verfassungsgemäße Umsetzung zu prüfen und den hier vorgelegten Entwurf erst nach erfolgter Prüfung und positivem Prüfungsergebnis weiter zu beraten.

Frage 6.) *Wie beurteilen Sie die Sicherung der tatsächlichen Umsetzung der durch den Gesetzentwurf vorgeschriebenen räumlichen und organisatorischen Trennung der Erhebungsstellen und eine dauerhafte Trennung der mit dem Zensus 2011 erhobenen Datensätze von sonstigen Aufgaben der Verwaltung?*

Die Sicherung der tatsächlichen Umsetzung der räumlichen und organisatorischen Trennung der Erhebungsstellen muss auf verschiedenen Ebenen betrachtet werden. Die in den §§ 6 und 7 ThürAGZensG festgehaltenen Regelungen

zur Trennung der örtlichen Erhebungsstellen von anderen Verwaltungsstellen sowie zur Sicherung der Erhebungsunterlagen entsprechen den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts und sind notwendig für eine datenschutzgerechte Erhebung der Daten.

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.

Als problematisch sehen wir die Regelungen in § 9 zur Bestellung und Aufsicht der Erhebungsbeauftragten an. Die dem Gesetzentwurf beigefügten Erklärungen zu den Absätzen 1 und 3 des § 9 ThürAGZensG enthalten widersprüchliche Ausgangsbedingungen zur Bestellung der Erhebungsbeauftragten. Einerseits wird eine hohe Sorgsamkeit bei der Auswahl gefordert (Begründung zu Absatz 1) und andererseits stellt die Begründung zu Absatz 3 keine besonderen Anforderungen, sondern fordert die Verpflichtung jedes Bürgers. Die Bestimmungen aus § 11 ZensG 2011 bzw. § 14 BStatG müssen bei der Bestellung der Erhebungsbeauftragten vorrangig angewendet werden. Dadurch ist sichergestellt, dass jeder Beauftragte seine Tätigkeit mit der geforderten Ernsthaftigkeit durchführt und somit das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Befragten sichert.

Der § 7 Abs. 2 ThürAGZensG schreibt vor, dass Erhebungsbögen nach Abschluss der Erhebung unverzüglich der Erhebungsstelle auszuhändigen sind. Eine Erhebung gilt nach der Begründung dann als abgeschlossen, wenn der Erhebungsbeauftragte den zugeteilten Befragungsbezirk abgearbeitet hat. Diese Regelung ist unzureichend. Denn damit besteht die Gefahr, dass Erhebungsbögen über längere Zeiträume bei Erhebungsbeauftragten lagern und Dritte gegebenenfalls Einsicht in diese Unterlagen nehmen können. Üblicherweise sind Privatwohnungen nicht in dem Maße gegen Fremdzugriff geschützt bzw. bieten keine sicheren Lagerungsmöglichkeiten, wie es der Gesetzentwurf erwarten würde. Daher sollte jeder Erhebungsbeauftragte verpflichtet werden, die Erhebungsbögen entweder unverzüglich nach Abschluss der Erhebung oder am Ende eines jeden Tages die Bögen auszuhändigen. Jede Erhebungsstelle muss hierzu einen abgesicherten Posteinwurf besitzen. Somit kann der Beauftragte auch nach Dienstende die Unterlagen sicher aushändigen. Des Weiteren ist eine derartige Regelung im Interesse der Erhebungsbeauftragten. Denn für sie wird dadurch das Risiko eines Fremdzugriffs minimiert.

Im Zentrum der technischen Betrachtung liegt die Computertechnik sowie das Netzwerk. In der Begründung zu § 4 ThürAGZensG ist ausgeführt, dass

der Leiter der örtlichen Erhebungsstelle insbesondere für die Ausstattung der Erhebungsstelle mit Personalcomputer (PC) und Internetanschluss Sorge zu tragen hat. In dem Zusammenhang bleibt unklar, welcher Art der Internetanschluss ist. 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.

Weiterhin bestimmt § 3 Abs. 2 ThürAGZensG die Anbindung der Erhebungsstellen an das DOI-Netz. Dies garantiert die Vertraulichkeit, Authentizität und Integrität der Daten, die den Anschluss eines DOI-Teilnehmers verlassen. Es stellt sich jedoch die Frage nach der Netzwerkstruktur innerhalb der DOI-Teilnehmer. Das heißt, innerhalb einer Stadt oder eines Landkreises sind die Computer miteinander verbunden und tauschen Daten aus. Dieser Datenaustausch kann nach der bisherigen Regelung auch zwischen der Erhebungsstelle und anderen Verwaltungsstellen erfolgen. Daher ist eine technische Trennung des internen Netzwerks der Erhebungsstelle von anderen Verwaltungsstellen dringend geboten.

Weitere Regelungen zur technischen Absicherung werden in § 6 Abs. 3 ThürAGZensG festgelegt. Die Begründung zu dem Absatz stellt auf ein zu erarbeitendes Sicherheitskonzept des Landesamtes für Statistik ab. Dieses Konzept ist ein integraler Bestandteil zur Beurteilung der Sicherung der tatsächlichen Umsetzung. Zum Zeitpunkt der Niederschrift dieser Stellungnahme lag das Konzept nicht vor. Daher ist eine abschließende Beurteilung von Frage 7 nicht möglich. Bei Vorlage des Sicherheitskonzeptes ist eine Prüfung von unabhängigen Gutachtern dringend geboten. Diese können entweder die Güte des Konzeptes bestätigen oder eventuelle Mängel aufzeigen. Dies dient dem weiteren Schutz der erhobenen Daten.

Frage 7.) *Welche Notwendigkeiten und Vorschläge sehen Sie zur Änderung des Thüringer Gesetzes zur Ausführung des Zensusgesetzes hinsichtlich der bestehenden verfassungsrechtlichen Bedenken zu der nicht auszuschließenden Repersonalisierbarkeit, zu der beabsichtigten teilweisen Zweitverwertung erhobener Daten sowie zur technischen Sicherung der erhobenen Datensätze?*

Das Bundesverfassungsgericht hat im Volkszählungsurteil vom 15. Dezember 1983 klar gemacht, dass die erhobenen Daten unverzüglich zu anonymisieren sind, denn

Nur unter dieser Voraussetzung kann und darf vom Bürger erwartet

werden, die von ihm zwangsweise verlangten Auskünfte zu erteilen.

Das Zensusgesetz 2011 schreibt in § 19 lediglich eine Löschung der Erhebungs- und Hilfsmerkmale vor. Eine Anonymisierung ist weder in der EU-Richtlinie selbst noch im Zensusgesetz 2011 oder im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehen. Die Gefahr der Repersonalisierung ist gerade auf kommunaler Ebene sehr hoch. Daher sollte eine Anonymisierung bereits in der Erhebungsstelle vorgenommen werden. Nach erfolgter Anonymisierung sind die Merkmale nach § 19 Zensusgesetz 2011 zu löschen. Jedwede Daten werden ausschließlich in anonymisierter Form weitergegeben. Dies minimiert die Möglichkeit der Repersonalisierung und trägt den Anforderungen aus dem Volkszählungsurteil in adäquater Weise Rechnung.

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. Die wiederum in Korrekturen und damit Behinderungen bei der ordnungsgemäßen Durchführung führen kann.

Die technische Sicherung der erhobenen Datensätze wurde bereits in der Antwort auf die vorige Frage angesprochen. In Ermangelung des Sicherheitskonzeptes des Landesamtes für Statistik kann eine tatsächliche Bewertung der Sicherung nicht vorgenommen werden. Das Konzept sollte unbedingt eine Abschottung der Netzwerke der Erhebungsstelle vom Netzwerk der Verwaltungsstellen beinhalten. Weiterhin ist die Kompletterschlüsselung aller Rechner, die erhobene Daten verarbeiten, ein unbedingtes Erfordernis. Dabei sollten nur die Mitarbeiter der Erhebungsstelle sowie einzeln festgelegte Mitarbeiter der Fachaufsicht die Möglichkeit der Entschlüsselung besitzen. Zusätzlich sollte der Schlüssel zur Freigabe der Verschlüsselung sicher und für Dritte unzugänglich aufbewahrt werden. Damit kann sichergestellt werden, dass die Freigabe der Daten nicht allein von den autorisierten Personen abhängt. Diese Maßnahmen stellen ein Grundanforderung dar, sind aber längst nicht ausreichend für ein Sicherheitskonzept. Die in Antwort zu Frage 7 angesprochene unabhängige Prüfung des Sicherheitskonzeptes kann Schwachstellen aufdecken bzw. die Validität des Sicherheitskonzeptes bestätigen und ist aus unserer Sicht geboten.