

Der Zensus als Prüfstein des Datenschutzrechts

Sarah Hartmann

I. Einleitung: Zensus als Katalysator, Prüfstein und Probe

Die Geschichte des modernen Zensus in der Bundesrepublik beginnt zwar nicht vergleichbar dramatisch wie die Weihnachtsgeschichte mit kaiserlichen Geboten und römischen Statthaltern, ist jedoch seit 1983, als der Zensus noch als „Volkszählung“ bezeichnet wurde, geprägt von gesellschaftlichem Widerstand auf Grundlage überwiegend datenschutzrechtlicher Vorbehalte. So äußerte etwa der damalige Bundestagsabgeordnete *Freimut Duve* in Bezug auf die ursprünglich für 1983 geplante Volkszählung, er werte „den Widerstand gegen die Volkszählung als den Ausdruck von Misstrauen und Ohnmachtsgefühlen, deren Ursachen in unzähligen Vorgängen, in technischen wie politischen Entwicklungen der letzten Jahre zu sehen sind, die nur indirekt etwas mit der Volkszählung zu tun haben.“ Die Volkszählung sei „der punktuelle Katalysator für eine tief in uns allen sitzende Mischung aus Zorn und Angst über die Verwirklichung der Orwell’schen Vision ‚1984‘ [...]“.¹

Tatsächlich fungierte die Volkszählung, beziehungsweise das Volkszählungsgesetz 1983, als eine Art Katalysator für das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Die als „Volkszählungsurteil“² bekannt gewordene Leitentscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 gilt zu Recht als Geburtsstunde des modernen deutschen Datenschutzrechtes.³ Zugleich stellte das Urteil den Ausgangspunkt der wiederkehrenden Befassung des Bundesverfassungsgerichts mit den gesetzlichen Grundlagen des Zensus dar. Auf Bundesebene haben seit der schließlich 1987 durchgeführten Volkszählung im Jahr 2011 sowie aktuell 2022 zwei weitere Zensus stattgefunden, deren Rechtsgrundlagen ebenfalls

1 F. Duve, Katalysator gegen den Orwell-Staat, in: Taeger (Hrsg.), Die Volkszählung, Hamburg 1983, S. 26.

2 BVerfGE 65, 1.

3 Siehe vertiefend zum Urteil im Weiteren S. Behrendt, Volkszählungen und informationeller Grundrechtsschutz, in: Valentiner/Goldberg (Hrsg.), ZENSUS 2022, 2024, S. 175 (179 ff.).

in Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht überprüft wurden,⁴ die aus Sicht der Antragsteller*innen bzw. Beschwerdeführer*innen jedoch erfolglos blieben.

Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist die Geschichte des Zensus damit eine Geschichte von Rechtsschutzgesuchen und gesellschaftlichen Widerständen, die auch das Selbstbild deutscher Datenschützer*innen prägt.⁵ Der Zensus fungiert gleichzeitig als Prüfstein⁶ und als Probe des Datenschutzrechtes: Einerseits muss das Vorhaben der Überprüfung am Maßstab des (einfachgesetzlichen und verfassungsrechtlichen) Datenschutzrechtes standhalten; andererseits – und dies wird den Schwerpunkt des vorliegenden Beitrags darstellen – manifestieren sich im Diskurs zum Zensus die gesellschaftliche Rezeption des Datenschutzes sowie die primär empfundenen Bedrohungsszenarien der jeweiligen Zeit.

Im Folgenden soll zunächst der grobe Ablauf der Zensus seit 1987 dargestellt und den einschlägigen datenschutzrechtlichen Grundprinzipien gegenübergestellt werden, die sich maßgeblich aus dem Volkszählungsurteil ergeben. Zudem erfolgt ein Überblick der Diskurse von 1983 und 2011 als Grundlage eines Vergleichs mit im Rahmen des aktuellen Zensus 2022 vorgetragenen Bedenken, wobei die Entwicklung der datenschutzrechtlichen Rezeption insgesamt nachgezeichnet wird. Abschließend werden auch die bereits laufenden Vorbereitungen für den nächsten, 2031 anstehenden Zensus in die Betrachtung einbezogen.

II. Hintergrund: Ablauf und Elemente des Zensus

Der Zensus dient allgemein der Ermittlung von Einwohner*innenzahlen, Arbeits- und Wohndaten der in Deutschland lebenden Menschen als

4 BVerfG, Beschl. v. 21.9.2010 – 1 BvR 1865/10; Beschl. v. 20.1.2022 – 1 BvR 1287/19.

5 Obgleich der bekannten Redewendung „judex non calculat“ zufolge die Statistikenkenntnisse von Rechtswissenschaftler*innen als eher unterdurchschnittlich gelten.

6 Bei Prüfsteinen handelt es sich um Reibsteine zur Untersuchung des Reinheitsgrades von Edelmetallen. Der Abrieb des zu prüfenden (Edel-)Metalls wird auf einem neutralen Untergrund (Stein) mit dem Abrieb von Probiernadeln (Maßstab) verglichen. Im übertragenen Sinne entspricht die Redewendung dem im englischen gebräuchlichen Bild des Lackmustests.

Grundlage der amtlichen Statistik.⁷ Er findet seit 2011 (auch) auf Grundlage EU-rechtlicher Verpflichtungen⁸ statt.⁹ Zu beachten ist, dass nicht alle erhobenen Informationen direkt in die Erstellung von Statistiken einfließen. Die unmittelbar identifizierenden Angaben wie Namen und Anschriften werden als sog. Hilfsmerkmale im Laufe der Weiterverarbeitung von den (nicht identifizierenden) Erhebungsmerkmalen im engeren Sinne getrennt.¹⁰ Sie dienen nur vorbereitenden Schritten, insbesondere der sog. Haushaltegenerierung¹¹ bzw. 1987 noch der Eingangskontrolle zur Prüfung der Erfüllung der Auskunftspflicht¹².

1. Die Volkszählung 1983/1987 als klassische Vollbefragung

Der Rahmen der für 1983 geplanten Volkszählung wurde durch das Volkszählungsgesetz 1983¹³ vorgegeben, das nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in wesentlichen Teilen überarbeitet werden musste. Die Zählung erstreckte sich über vier sogenannte Erhebungseinheiten – neben

7 Zur Verwendung der statistischen Ergebnisse und zur wissenschaftlichen und politischen Relevanz der Daten in unterschiedlichen Disziplinen und Gebieten vgl. im Weiteren *P. Prenzel*, „Kann man das überhaupt messen?“ – Der Bedarf an detaillierten räumlichen Bevölkerungsdaten in der Geographie am Beispiel kultureller Diversität, in: *Valentiner/Goldberg*, S. 67 ff.; *G. Schaal*, Big Data ergänzte Zensus-Daten, in: *Valentiner/Goldberg*, S. 89 ff.; *M. Seckelmann*, Wissen und Recht: Die Nutzung der Zensus-Daten in der Rechtswissenschaft, in: *Valentiner/Goldberg*, S. 133 ff.

8 Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. 7. 2008 über Volks- und Wohnungszählungen, ABl. EU Nr. L 218 S. 14; s.a. *C. Stepputat*, Nach dem Volkszählungsurteil 1983: Ein verfassungsgemäßes Zensusgesetz 2011?, DÖV 2011, III (112).

9 Auf europäischer Ebene sind Bevölkerungszahlen u.a. Kriterium für qualifizierte Mehrheiten bei Entscheidungen des Rats der Europäischen Union, vgl. Art. 11 Abs. 5 der Geschäftsordnung des Rates der Europäischen Union.

10 Vgl. § 6 ZensG 2022; so auch bereits § 15 Gesetz über eine Volks-, Berufs-, Gebäude-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung (Volkszählungsgesetz 1987) v. 8.11.1985, BGBl. I, S. 2078.

11 Vgl. § 30 ZensG 2022; zur Haushaltegenerierung s. *N. Massih-Tehrani/A. Reichert*, Die Haushaltegenerierung im Zensus 2021, WISTA 2019, Sonderheft Zensus 2021, 36 f.; *I. Kreuzmair/ M. Reisch*, Zensus 2011: Ablauf der Haushaltegenerierung, Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 4/2013, 13 ff.

12 Vgl. § 15 Abs. 1 Volkszählungsgesetz 1987.

13 Gesetz über eine Volks-, Berufs-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung (Volkszählungsgesetz 1983) v. 25.3.1982, BGBl. I, S. 369.

Daten zu Personen und Haushalten wurden Daten zu Wohnungen, Gebäuden sowie Arbeitsstätten und Unternehmen erhoben.¹⁴

Der Fragenkatalog für Personen und Haushalte erstreckte sich u.a. auf Grundmerkmale wie Name, Anschrift, Geburtsdatum und Zugehörigkeit zu Religionsgemeinschaften, umfasste jedoch auch die Frage nach der Quelle des überwiegenden Lebensunterhalts, Angaben zu Bildungsabschlüssen und Berufsausbildung sowie Namen und Geschäftszweig der Arbeitsstätte.¹⁵ Der nicht erwerbstätige Teil der Bevölkerung sollte sich den im Gesetzeswortlaut 1983 vorgegebenen Kategorien „Hausfrau, Schüler, Student“ zuordnen,¹⁶ die im überarbeiteten Volkszählungsgesetz 1987 als „den eigenen Haushalt führend“¹⁷ einer (immerhin) sprachlichen Modernisierung unterzogen wurden.

Der Bereich der Gebäude- und Wohnungsstatistik erfasste insbesondere Angaben zur Nutzung der Flächen, Art der Heizung und ggf. Höhe der Miete oder Gründe für Leerstand bei Nichtnutzung.¹⁸ Bei der Arbeitsstättenzählung wurden lediglich gesammelte Informationen über die Anzahl der Beschäftigten und Summe der Gehälter sowie Ausstattung des Betriebs von Leiter*innen bzw. Inhaber*innen der Unternehmen erhoben, nicht hingegen Individualinformationen zu einzelnen Beschäftigten.¹⁹

Die Auskünfte zu den Erhebungsmerkmalen der unterschiedlichen Bereiche erteilten im Fall der Personen- und Haushaltszählung alle (volljährigen) Haushaltsmitglieder, die Angaben zu Gebäuden und Wohnungen erfolgten durch Eigentümer*innen bzw. Mieter*innen.²⁰ Die Erhebung fand unter Einsatz einer Vielzahl ehrenamtlicher Zähler*innen statt, die mit den vorgedruckten Fragenkatalogen jeden einzelnen Auskunftspflichtigen aufsuchten. Nach dem überarbeiteten Volkszählungsgesetz 1987 bestand allerdings ein Wahlrecht der Befragten, die Bögen auch in Abwesenheit der Zähler*innen selbst auszufüllen und an die zuständige Stelle zu versenden, statt die Fragen ihnen gegenüber mündlich zu beantworten.²¹

14 Vgl. § 1 Abs. 1 Volkszählungsgesetz 1983, § 2 Abs. 1 Volkszählungsgesetz 1987.

15 Vgl. § 2 Volkszählungsgesetz 1983, § 5 Volkszählungsgesetz 1987.

16 Vgl. § 2 Nr. 4 Volkszählungsgesetz 1983.

17 Vgl. § 5 Nr. 5 Volkszählungsgesetz 1987.

18 Vgl. § 3 Volkszählungsgesetz 1983, § 6 Abs. 2 Volkszählungsgesetz 1987.

19 Vgl. § 4 Volkszählungsgesetz 1983, § 7 Volkszählungsgesetz 1987.

20 Vgl. Auskunftspflichten in § 12 Abs. 1 Volkszählungsgesetz 1987.

21 Vgl. § 13 Abs. 2, 4 Volkszählungsgesetz 1987.

2. Die registergestützten Zensus 2011/2022

Anders als bei der Volkszählung 1987, die als Vollbefragung aller Einwohner*innen konzipiert war, kam beim Zensus im Jahr 2011 erstmalig das sog. registergestützte Verfahren zum Einsatz, das auch im Rahmen des Zensus 2022 Verwendung findet. Die Einzelbefragungen im Rahmen der Einwohner*innenzählung werden dabei größtenteils durch die Übermittlung von Daten aus den Melderegistern ersetzt.²² Nur bei etwa 10-12% der Wohnbevölkerung findet weiterhin eine Direkterhebung als Stichprobenbefragung statt.²³

Die Erhebungsmerkmale weichen aufgrund dieses Vorgehens voneinander ab: Während die aus den Melderegistern übermittelten Angaben naturgemäß nicht über die Datengrundlage des Melderegisters hinausgehen können (insbesondere Name, Anschrift, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit, Familienstand, Name der Ehepartner*innen und Kinder sowie Ein- und Auszugsdaten der Wohnanschrift)²⁴, werden im Rahmen der Stichprobenbefragungen weiterhin auch Angaben zu Erwerbsstatus, ausgeübten Berufen und Bildungsabschlüssen erhoben.²⁵

Anders als bei der Vollbefragung 1987 ergibt sich beim registergestützten Verfahren das Problem, dass der Datenbestand der Melderegister nicht vollständig die tatsächliche Verteilung der Wohnbevölkerung abbildet. Daten können veraltet sein, etwa bei einem zwischenzeitlichen Umzug der Betroffenen ohne Ummeldung, oder auch Unrichtigkeiten, wie etwa Rechtschreibfehler aufweisen. Die Daten der Stichprobenbefragungen werden daher insbesondere auch zur primärstatistischen Korrektur der Melderegisterdaten verwendet.²⁶ Aus den Befragungsergebnissen wird die Zahl der Über- und Untererfassungen in den Melderegistern hochgerechnet.

Lediglich in sogenannten Sonderbereichen findet eine klassische Vollerhebung ohne Rückgriff auf Melderegisterdaten statt.²⁷ Sonderbereiche sind Wohnheime und Gemeinschaftsunterkünfte und umfassen von Studierendenwohnheimen über Pflegeeinrichtungen bis hin zu Justizvollzugsanstal-

22 Vgl. § 3 Abs. 1 Gesetz über den registergestützten Zensus im Jahre 2011 (Zensusgesetz 2011) v. 8.7.2009, BGBl. I, S. 1781; § 5 Gesetz zur Durchführung des Zensus im Jahr 2022 (Zensusgesetz 2022) v. 26.11.2019, BGBl. I, S. 1851.

23 Vgl. § 7 ZensG 2011, § 11 ZensG 2022.

24 Vgl. zu den Erhebungsmerkmalen § 5 Abs. 1 ZensG 2022.

25 Vgl. § 13 Abs. 1 Nr. 10 ff. ZensG 2022.

26 Begründung zum ZensG 2022, BT-Drs. 19/8693, 46.

27 Begründung zum ZensG 2022, BT-Drs. 19/8693, 51 f.

ten Formen des Wohnens mit oder ohne eigene Haushaltsführung.²⁸ Die Erforderlichkeit der Vollerhebung stützt der Gesetzgeber auf das überdurchschnittliche Maß an Fehlerfassungen in den Melderegistern in diesen Bereichen.²⁹

III. Die datenschutzrechtliche Kritik am Zensus

Die anhaltende datenschutzrechtliche Relevanz des Zensus geht zusammenfassend auf vier Faktoren zurück: Zunächst handelt es sich bei der Erhebung aus der Natur der Sache heraus um eine *Massensammlung*, die Informationen über die gesamte Bevölkerung, d.h. jede einzelne in Deutschland lebende Person, erfasst bzw. erfassen soll. Die Erhebung erfolgt zudem insofern *anlasslos* und *unfreiwillig*, als sie nicht auf ein steuerbares Verhalten Einzelner zurückgeht und eine Rechtspflicht zur Teilnahme³⁰ besteht. Schließlich werden, anders als beispielsweise im dezentralen deutschen Meldesystem üblich und als notwendiger Schritt der statistischen Aufbereitung, die erhobenen Daten *zentral* bei staatlichen Stellen zusammengeführt.

Gerade unter Berücksichtigung des stetigen technischen Fortschritts, der Diffusion und Reproduzierbarkeit von Daten und den damit verbundenen, unabsehbaren Nutzungsmöglichkeiten in der Zukunft ist das Datenschutzrecht sehr stark auf Prävention statt späterer (nicht erfolgsversprechender) Schadensbegrenzung ausgerichtet. Übertragen auf die Vorbehalte gegenüber staatlichen Datensammlungen stellt somit bereits deren bloßes Vorhandensein und der zumindest theoretisch mögliche (zweckentfremdende) Zugriff staatlicher Stellen eine Gefahr dar, selbst wenn keine konkreten Anhaltspunkte für deren missbräuchliche Nutzung erkennbar sind.

Bereits im Zuge der Protest- bzw. Boykottbewegung zur Volkszählung 1983 wurde das Bedrohungsszenario des „gläsernen Menschen“³¹ beschrieben, der durch die Verfügbarkeit unzähliger auf sie oder ihn bezogener Einzelinformationen gleichsam einer vollständigen Durchleuchtung von

28 S. Begründung zum ZensG 2022, BT-Drs. 19/8693, 35.

29 So schon die Begründung zum ZensG 2011, BT-Drs. 16/12219, 36.

30 § 23 Abs. 1 S. 1 ZensG 2022.

31 Siehe etwa F. Graf von Westphalen, Auf dem Weg zum gläsernen Bürger? Das Volkszählungsgesetz 1982, Die neue Ordnung 1983, S. 136 ff.

Seiten des Staates zugänglich würde.³² Dieses Bild griff auch das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil inhaltlich auf und bestimmte die „umfassende Registrierung und Katalogisierung der Persönlichkeit durch die Zusammenführung einzelner Lebens- und Personaldaten zur Erstellung von Persönlichkeitsprofilen der Bürger“ zur Demarkationslinie, die selbst „in der Anonymität statistischer Erhebungen“ nicht überschritten werden dürfe.³³ Ausgangspunkt der Befürchtungen ist somit die Zusammenführung einer Vielzahl von Informationen über Einzelne mit Zugriffs- und Verfügungsgewalt des Staates.

1. Diskurs zur Volkszählung 1983 als Ausgangspunkt

Das Volkszählungs-Vorhaben 1983 rief eine gesellschaftlich breit aufgestellte Protest- und Boykottbewegung hervor. In (datenschutz-)rechtlicher Hinsicht lässt sich die Kritik am damaligen Volkszählungsgesetz auf drei zentrale Punkte herunterbrechen, die auch die wesentlichen Gegenstände der gegen das Gesetz gerichteten Verfassungsbeschwerde darstellten³⁴: den geplanten Abgleich der Melderegister mit den Ergebnissen der Erhebung, die weitreichenden Übermittlungsbefugnisse an andere Behörden sowie die Erhebung potentiell stigmatisierender Eigenschaften im sog. Anstaltsbereich.

In § 9 Abs. 1 des Volkszählungsgesetzes 1983 war vorgesehen, dass die im Rahmen der Befragung erhobenen Angaben³⁵ mit den im Melderegister zur jeweiligen Person vorhandenen Daten verglichen und im Falle von Abweichungen zur Korrektur des Registers verwendet werden können. Die Vorschrift enthielt ein Nachteilsverbot zu Gunsten der Betroffenen, wonach die „aus den Angaben gewonnenen Erkenntnisse nicht zu Maßnahmen gegen den einzelnen Auskunftspflichtigen verwendet werden [dürfen]“. Die Formulierung wurde aus der damaligen Fassung des Bundesstatistikgesetzes

32 B. Ellerbrock, Ausgeforscht und abgespeichert?, in: Taeger (Hrsg.), S. 11.

33 BVerfGE 65, 1 (53).

34 Siehe hierzu im Weiteren auch H. Ruschmeier, Grundrechtsdogmatische Fragen des Zensus im Mehrebenensystem, in: Valentin/Goldberg, S. 109 ff.

35 Im Einzelnen die Angaben nach § 2 Nr. 1, 2 Volkszählungsgesetz 1983; hierbei handelte es sich um: Vor- und Familiennamen, Anschrift, Telefonanschluss, Geschlecht, Geburtstag, Familienstand, rechtliche Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft, Staatsangehörigkeit sowie Nutzung der Wohnung als alleinige Wohnung, Haupt- oder Nebenwohnung.

übernommen, wo sie sich auf die Übermittlung von Einzelangaben durch statistische Ämter an andere Behörden bezog.³⁶ Im Volkszählungsgesetz griff das Nachteilsverbot hingegen ins Leere, da die Daten nach Ihrer Verwendung zur Korrektur der Melderegister nicht mehr als aus dem Bereich der Statistik stammende Informationen gekennzeichnet gewesen wären und so ihre Verwendung zu allen Verwaltungszwecken, die im Zusammenhang mit Meldedaten zulässig sind, weder rechtlich noch faktisch auszuschließen war.³⁷ In diesem Punkt stimmte auch das Bundesverfassungsgericht den Beschwerdeführer*innen zu: die Zwecke statistischer Erhebungen und des Meldewesens seien unvereinbar miteinander und würden sich gegenseitig ausschließen.³⁸

Zudem waren in § 9 Abs. 2-4 des Volkszählungsgesetzes 1983 diverse Übermittlungsbefugnisse hinsichtlich der Erhebungsdaten geregelt, die als zu weitreichend bzw. zu unbestimmt empfunden wurden. Insbesondere betraf die Kritik die Übermittlung an oberste Bundes- und Landesbehörden und an von diesen bestimmte, andere Stellen zur Erfüllung ihrer Aufgaben³⁹ sowie die Übermittlung an Gemeinden zu Planungszwecken⁴⁰. In beiden Fällen beurteilte das Bundesverfassungsgericht die mangelnde Bindung an statistische Zwecke für unvereinbar mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung.⁴¹ Daneben sah § 9 Abs. 3 S. 2 Volkszählungsgesetz 1983 die Übermittlung von Einzelangaben an Gemeinden und Gemeindeverbände für deren eigene statistische Zwecke vor. Gesetzlich bestand für diesen Übermittlungstatbestand zwar eine enge Zweckbindung an die Statistik, faktisch war dennoch eine „Vermischung“ der Angaben mit der regulären Verwaltungstätigkeit der Gemeinden zu befürchten: Da auf Gemeindeebene keine eigenen (und vor allem getrennten) Statistikstellen existieren, wäre der Umgang mit den Volkszählungsdaten personell in die Verantwortung der „regulären“ Verwaltungsangehörigen der Gemeinden gefallen.⁴² Eine verfahrensmäßige Absicherung des Statistikgeheimnisses durch „Abschottung“ von den übrigen Stellen der Gemeinde war nicht vorgesehen.⁴³ Erschwerend trat hinzu, dass gerade bei Gemeinden mit

36 Vgl. § 11 Abs. 3 BStG a.F.

37 So auch BVerfGE 65, 1 (65).

38 Ebd. 64.

39 § 9 Abs. 2 Volkszählungsgesetz 1983.

40 § 9 Abs. 3 S. 1 Volkszählungsgesetz 1983.

41 BVerfGE 65, 1 (65 ff.).

42 Ebd. 68.

43 Ebd.

niedrigen Einwohner*innenzahlen die Gefahr der nachträglichen Re-Identifikation einzelner Betroffener durch das in der Gemeindeverwaltung vorhandene Zusatzwissen als hoch einzuschätzen war.⁴⁴

Schließlich stieß auch der im Volkszählungsgesetz vorgesehene Umfang der Erhebungsmerkmale auf Kritik: Speziell im sog. Anstaltsbereich sollte als zusätzliches Merkmal die Eigenschaft der Befragten als Insassen der Anstalt abgefragt werden.⁴⁵ Die Angabe über die Zugehörigkeit war daher mit einem hohem Maß an sozialem Stigma verbunden, das nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht in angemessenem Verhältnis zum verfolgten Erhebungszweck stand.⁴⁶ Vielmehr müsse bei besonders sensiblen Angaben von vornherein durch den Gesetzgeber eine anonyme Erhebung der erforderlichen Angaben in Betracht gezogen werden.⁴⁷ Im konkreten Fall der Anstaltszugehörigkeit ließen sich etwa die angestrebten Erkenntnisse über die Belegung bestimmter Einrichtungen ebenso erzielen, indem Auskünfte der Anstaltsleitung über die Gesamtzahl der Insassen eingeholt werden, ohne dass die einzelnen Insassen identifiziert werden.⁴⁸ In diesem Sinne wurde die Vorschrift im überarbeiteten Volkszählungsgesetz 1987 ausgestaltet.⁴⁹

2. Zensuspezifische Anforderungen des Datenschutzrechts als Ergebnis des Volkszählungsurteils

Neben dem neu definierten Recht auf informationelle Selbstbestimmung, das in Abkehr von der vorangegangenen Rechtsprechung⁵⁰ des Bundesverfassungsgerichts alle personenbezogenen Informationen – unabhängig von ihrer Art und Sensitivität oder Intimität – erfasste, formulierte das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil auch speziell für den statistischen Bereich angepasste Grundsätze und Anforderungen. Während für den Umgang mit personenbezogenen Daten im Allgemeinen die Grundprinzipien der Datensparsamkeit, unabhängigen Aufsicht und Transparenz,

44 Ebd.

45 Vgl. § 2 Nr. 8 Volkszählungsgesetz 1983; zu den Anstalten – heute als Sonderbereiche bezeichnet – zählten etwa Justizvollzugsanstalten und psychiatrische Einrichtungen.

46 BVerfGE 65, 1 (48 f.).

47 Ebd.

48 Ebd. 49.

49 Vgl. § 5 Nr. 1 Volkszählungsgesetz 1987.

50 Siehe insbesondere den Mikrozensus-Beschluss v. 16.6.1969 – BVerfGE 27, 1 (6).

Zweckbindung und Verbot der Datensammlung auf Vorrat Geltung beanspruchen, müsse für statistische Verarbeitungen wie die Volkszählung ein modifizierter Maßstab gelten.⁵¹ Mit dem Wesen der Statistik sei die strenge Zweckbindung unvereinbar, ebenso sei in diesem Kontext die Datensammlung auf Vorrat unumgänglich.⁵² Die Verwendungszwecke seien gerade nicht im Vorhinein begrenzbar und absehbar, da die Erhebungsdaten als Grundlage unterschiedlichster Aufbereitungen im Nachhinein dienen.⁵³ Um das Schutzniveau des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung auch unter diesen Umständen zu gewährleisten, müssten die Ausnahmen durch flankierende Anforderungen an den Umgang mit statistischen Daten ausgeglichen werden.⁵⁴ Dies diene nicht zuletzt auch der Funktionsfähigkeit der Statistik an sich – wahrheitsgemäße Angaben seien von den Befragten nur zu erwarten, soweit diese auf die Geheimhaltung vertrauen können.⁵⁵ Hierzu bedürfe es sowohl des Ausschlusses der Verwendung der Informationen für den Verwaltungsvollzug (sog. Rückspielverbot),⁵⁶ das in Bezug auf den Melderegisterabgleich des Volkszählungsgesetzes als verletzt angesehen wurde, als auch der frühestmöglichen Anonymisierung⁵⁷ der erhobenen Daten und Trennung der Erhebungs- von den identifizierenden Hilfsmerkmalen sowie der präventiven Vermeidung der Erhebung besonders sensibler, potentiell stigmatisierender Angaben.⁵⁸ Weiterhin muss die Nutzungsdauer der identifizierenden Angaben durch zeitliche Löschungsregeln begrenzt werden.⁵⁹ Übergreifend muss die Einhaltung dieser Anforderungen und der Geheimhaltung durch organisatorische und technische Maßnahmen abgesichert sein, die einer Weitergabe und Zweckentfremdung der Daten entgegenwirken.⁶⁰ Zu diesen organisatorischen Maßnahmen gehört auch bereits die Wahl der Erhebungsbeauftragten: Diese stammen häufig aus dem Kreis der Verwaltungsangehörigen und können bei ihrer Tätigkeit als Zähler*innen Informationen erlangen, die für Ihre Verwaltungstätigkeit von Relevanz sein können – etwa bei der späteren Bearbei-

51 BVerfGE 65, 1 (47 f.).

52 Ebd.

53 Ebd.

54 Ebd. 48.

55 Ebd. 50.

56 Ebd. 61 f.

57 Ebd. 49.

58 Ebd. 48.

59 Ebd. 59.

60 Ebd. 58.

tung von Anträgen der Betroffenen.⁶¹ Diese Problematik der „indirekten“ bzw. menschlichen Vermischung statistischer Angaben mit Verwaltungsvollzugstätigkeiten kann mitigiert werden, indem Erhebungsbeauftragte gezielt außerhalb ihres persönlichen und beruflichen räumlichen Umfelds eingesetzt werden.⁶²

3. Kritik am Zensus 2011: registergestütztes Verfahren

Nach der Volkszählung 1987 vergingen 24 Jahre, bis wieder ein Zensus auf Bundesebene durchgeführt wurde. Auch gegenüber diesem – erstmals registergestützten – Zensus im Jahr 2011 formierte sich Widerstand. Kritisiert⁶³ wurden u.a. die Erhebung des sensiblen Merkmals der Religionszugehörigkeit sowie der Einsatz von Ordnungsnummern, die jeder Person, jedem Haushalt und jedem Gebäude zugeordnet wurden.⁶⁴ Zentral wurden zudem Bedenken hinsichtlich der Datensicherheit bei der Übermittlung durch die Meldebehörden geäußert und auf bezüglich der Daten bestehende Begehrlichkeiten Dritter und das Missbrauchspotential hingewiesen.⁶⁵ Der damalige Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, *Peter Schaar*, forderte im Nachhinein für zukünftige Zensus die grundsätzliche Bevorzugung von Direktbefragungen sowie die Regelung effektiver Auskunftsansprüche für Bürger*innen.⁶⁶

In einem Massenbeschwerdeverfahren wandten sich rund 13.000 Beschwerdeführer*innen an das Bundesverfassungsgericht,⁶⁷ das die Beschwerde jedoch nicht zur Entscheidung annahm.⁶⁸ Die Verfassungsbeschwerde betonte u.a. die Gefahr der technischen Angreifbarkeit bzw. man-

61 S. G. Grass/H. P. Bull, Der Bürger hat Grund, mißtrauisch zu sein/Bei der Volkszählung ist das Mißtrauen unbegründet – Streitgespräch, in: Taeger, S. 47.

62 BVerfGE 65, 1 (60); vgl. auch § 10 Abs. 5 Volkszählungsgesetz 1987.

63 Für einen Überblick s. N. Forgó/T. Heermann, Volkszählung 2011 – Anlass zum Volkszählungsurteil 2.0?, KR 2010, 617 (620 ff.).

64 Vgl. § 13 ZensG 2011.

65 Forgó/Heermann, KR 2010, 617 (620); Stepputat, DÖV 2011, 111 (115).

66 BfDI, Pressemitteilung 10/2013 v. 31.5.2013, abrufbar unter: https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2013/10_Zensus2021.html.

67 Die Beschwerdeschrift ist mittlerweile nur noch bei Archivdiensten abrufbar; u.a. verfügbar unter: https://web.archive.org/web/20110515213752/http://wiki.vorratsdatenspeicherung.de/images/VB_Zensus_anonymisiert.pdf.

68 BVerfG, Beschl. v. 21.9.2010 - 1 BvR 1865/10.

gelnden Datensicherheit des zentralen Speicherpools⁶⁹ sowie die Möglichkeit der technischen Re-Identifikation⁷⁰ einzelner Betroffener unter Einsatz moderner Rechenkapazitäten.⁷¹ Das Zensusgesetz 2011 bedürfe gerade aufgrund der technisch grundlegend veränderten Bedingungen gegenüber 1983 einer erneuten verfassungsrechtlichen Überprüfung.⁷² Zentral verwies die Verfassungsbeschwerde auch auf den intensiveren Grundrechtseingriff durch das registrierte Verfahren.⁷³

Aus Sicht der von den Zensuserhebungen betroffenen Einwohner*innen betrachtet, unterscheiden sich die Zensus 2011 und 2022 fundamental von der Volkszählung 1987. Kurzum geht sie an etwa 90 % der Einwohner*innen – zumindest soweit diese nicht Immobilieneigentümer*innen sind⁷⁴ – potentiell unbemerkt vorbei. Wer nicht für die Stichprobenbefragung ausgewählt wird, kommt mit dem Zensus nicht unmittelbar in Berührung. Stattdessen werden die benötigten Informationen ohne Zutun der Betroffenen aus den Melderegistern übermittelt. Bezüglich der Bewertung dieses Vorgangs bestehen allerdings grundlegend konträre Ansichten: während der Gesetzgeber von einer geringeren Belastung der Einwohner*innen durch Vermeidung von Befragungen ausgeht, wird die Datenübermittlung von anderer Seite als Entzug von Verfügungsgewalt und Entscheidungsfreiheit verstanden.⁷⁵ So äußerte etwa der damalige Landesdatenschutzbeauftragte Mecklenburg-Vorpommerns in Bezug auf den Zensus 2011, das registrierte Verfahren sei *„Beleg dafür, in welchem erschreckenden Maße inzwischen öffentliche Datensammlungen über die Bürgerinnen und Bürger bestehen und für [...] gesetzliche Zweckänderungen nutzbar gemacht werden können. Mit dem Ziel der Überwindung von 'Erhebungswiderständen' der Betroffenen“* würden *„deren Selbstbestimmungsrechte konterkariert.“*⁷⁶

Das Bundesverfassungsgericht hingegen betonte bereits im Volkszählungsurteil 1983, die Vollerhebung durch Befragung sei nur solange verhältnismäßig, wie die Ergebnisqualität nicht auch durch schonendere Teiler-

69 AK Zensus, Beschwerdeschrift v. 15.7.2010, S. 34 f.

70 Ebd. S. 12.

71 Ebd. S. 19.

72 Ebd. S. 4.

73 Ebd. S. 14.

74 Diese unterfallen der Auskunftspflicht für die Gebäude- und Wohnungszählung nach § 24 ZensG 2022.

75 So auch Stepputat, DÖV 2011, III (116).

76 K. Neumann, zitiert nach Thüringer Landtag, Plenarprotokoll 5/15 v. 25.3.2010, S. 1113 f.

hebungen gewährleistet werden könne.⁷⁷ Anlässlich des Urteils auf den Normenkontrollantrag⁷⁸ gegen das Zensusgesetz 2011 beurteilte das Gericht das registergestützte Verfahren als „grundrechtsschonender“ gegenüber der Vollerhebung.⁷⁹ Der Rückgriff auf bereits vorhandene Daten ohne erneute Befragung der Betroffenen stelle eine geringere Belastung der Bevölkerung und einen weniger intensiven Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar.⁸⁰ Zudem sei eine höhere Akzeptanz des Zensus in der Bevölkerung sowie eine höhere Präzision der Antworten zu erwarten.⁸¹

Abgesehen von Effizienzerwägungen ist der Beurteilung des Bundesverfassungsgerichts, der registergestützte Zensus sei per se „grundrechtsschonender“, nur bedingt zuzustimmen. Das Gericht stützt seine Einschätzung maßgeblich auf den Wegfall der (auch faktischen) Belastung durch die Datenerhebung. Nicht berücksichtigt wird dabei jedoch die Belastung durch die eigentliche Verarbeitung der Daten im Rahmen des Zensus, die nicht durch das registergestützte Verfahren beeinflusst wird. Insofern kann das registergestützte Verfahren im besten Fall als „grundrechtsneutral“ gegenüber dem Verfahren der Vollbefragung verstanden werden. Zudem ist nicht von der Hand zu weisen, dass den Betroffenen zumindest in faktischer Hinsicht⁸² die Entscheidungsfreiheit über die Informationspreisgabe entzogen wird. Schließlich kommt den Grundsätzen der Verfahrenstransparenz und Vorhersehbarkeit für die Betroffenen im Datenschutzrecht zentrale Bedeutung zu. Die Übermittlung von Informationen über Betroffene, die „im Hintergrund“ ohne spezifische Kenntnis des Einzelvorgangs abläuft, steht hierzu im Widerspruch. Die frühere Fassung des Bundesdatenschutzgesetzes enthielt daher den Grundsatz der Direkterhebung,⁸³ wonach Daten im Regelfall nicht bei Dritten, sondern bei den Betroffenen selbst zu erheben sind. Die DSGVO hingegen unterscheidet zwar nicht primär zwischen der Erhebung bei der betroffenen Person selbst und der Erhebung bei Dritten,

77 BVerfGE 65, 1 (55).

78 Im Mittelpunkt der Entscheidung stand nicht die datenschutzrechtliche Bewertung der Vorschriften; vielmehr strengten die Stadtstaaten Hamburg und Berlin das Normenkontrollverfahren an, um die Validität der eingesetzten statistischen Methode der registergestützten Einwohner*innenzählung überprüfen zu lassen, die aus ihrer Sicht überraschend niedrige Ergebnisse für ihr jeweiliges Gebiet ausgewiesen hatten.

79 BVerfG, Urt. v. 19.9.2018 – 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15, Rn. 226 ff.

80 Ebd. Rn. 286.

81 Ebd.

82 Rechtlich ist diese Entscheidungsfreiheit bereits durch die Auskunftspflicht eingeschränkt.

83 Vgl. § 4 Abs. 2 S. 1 BDSG a.F.

knüpft an die indirekte Erhebung jedoch zusätzliche Informationspflichten der Verantwortlichen.⁸⁴ Ein vergleichbarer Ausgleichsmechanismus, der der Wiederherstellung von Transparenz dienen würde, fehlt im Rahmen des registergestützten Zensus hingegen.

4. Vorverlagerung der Zensuskritik 2022: Pilotdatenübermittlung

Wenig überraschend ist auch hinsichtlich des aktuellen Zensus, der ursprünglich im Jahr 2021 stattfinden sollte, aufgrund der Pandemie jedoch auf das Jahr 2022 verschoben wurde, die Kritik nicht ausgeblieben. Der Zensusablauf wurde gegenüber 2011 leicht angepasst, bedient sich jedoch grundsätzlich dem gleichen, registergestützten Verfahren in Kombination mit Stichprobenbefragungen, wie bereits 2011.

Anders als bei vergangenen Zensus konzentrierte sich die Kritik 2022 nicht auf das Zensusgesetz, sondern setzte am Zensusvorbereitungsgesetz (ZensVorbG) und den dort vorgesehenen vorbereitenden Maßnahmen an. Im Rahmen der sog. Pilotdatenübermittlung gem. § 9a ZensVorbG wurden zum Stichtag 13. Januar 2019 durch die Meldebehörden bereits vor dem eigentlichen Zensus Daten zu allen gemeldeten Personen an die statistischen Ämter der Länder übermittelt, wobei auch das Statistische Bundesamt unmittelbar Zugriff auf die zentralisiert gespeicherten Daten erhält.⁸⁵ Die Übermittlung diene jedoch nicht als Grundlage der statistischen Aufbereitung, sondern lediglich der Prüfung der Übermittlungswege und Qualitätskontrolle sowie der allgemeinen Weiterentwicklung der beim Zensus 2022 zum Einsatz kommenden Programme.⁸⁶ Die Daten dürfen drei Jahre gespeichert werden,⁸⁷ eine Trennung von Erhebungs- und Hilfsmerkmalen erfolgt – anders als beim eigentlichen Zensus – nicht.⁸⁸

Gegen die Regelung zur Pilotdatenübermittlung in § 9a ZensVorbG erhob die Gesellschaft für Freiheitsrechte (GFF) im Jahr 2019 Verfassungsbeschwerde⁸⁹ und beantragte parallel den Erlass einer einstweiligen Anord-

84 Vgl. Art. 14 DSGVO.

85 Vgl. § 9a Abs. 5 ZensVorbG; s.a. Begründung zum ZensVorbG, BT-Drs.19/3828, 15.

86 Vgl. § 9a Abs. 1 S. 1 ZensVorbG.

87 Vgl. § 9a Abs. 6 ZensVorbG.

88 Begründung zum ZensVorbG, BT-Drs.19/3828, 15.

89 Die Beschwerdeschrift v. 5.6.2019 ist abrufbar unter: https://freiheitsrechte.org/home/wp-content/uploads/2019/10/GFF_Hauptsache_Zensus_anon.pdf.

nung, um die Vorschrift außer Kraft setzen zu lassen.⁹⁰ Im Wesentlichen stuften die Beschwerdeführer*innen den vorbereitenden Testlauf als unnötige Dopplung des Zensus bzw. der damit verbundenen Datenübermittlungen ein, der das Sicherheits- und Missbrauchsrisiko in Bezug auf die Daten immens erhöhe.⁹¹ Diesen Daten käme mittlerweile ein realer ökonomischer Wert zu, was sie zu einem „lohnenden Ziel“ für Dritte mache.⁹² Zudem sei bereits der im Gesetz festgelegte Verwendungszweck der Daten so weit formuliert, dass sich daraus kaum Begrenzungen der zulässigen (nachträglich) Verwendungsmöglichkeiten ergäben.⁹³

Zentral wandten die Beschwerdeführer*innen gegen die Erforderlichkeit der Pilotdatenübermittlung ein, dass auch die Verwendung anonymisierter Daten⁹⁴ oder die Beschränkung der übermittelten Datensätze auf eine Stichprobe zur Vorbereitung des Zensus ausreichend gewesen wäre.⁹⁵ Diese Möglichkeiten wurden im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens zwar in Betracht gezogen, jedoch unter Verweis auf die verschiedenen Ziele des Testlaufs abgelehnt: für die (technische) Prüfung der Kapazität und Leistungsfähigkeit der Übermittlungswege seien gerade große Datenmengen erforderlich, die den im Rahmen des Zensus anfallenden Datenmengen entsprechen.⁹⁶ Die (inhaltliche) Prüfung der Datenqualität hingegen sei nicht auf Grundlage reduzierter oder anonymisierter Daten möglich.⁹⁷ Nach (überzeugender) Erwiderung der Beschwerdeführer*innen hätten jedoch beide Ziele unabhängig voneinander unter Rückgriff auf eine kleine Stichprobe nicht anonymisierter Daten für qualitative Testzwecke nebst der vollständigen Übermittlung anonymisierter oder sogar fiktiver Datensätze für die quantitative Überprüfung erreicht werden können.⁹⁸

Im Eilverfahren lehnte das Bundesverfassungsgericht den Antrag ab.⁹⁹ Die Folgen eines fehlerhaften bzw. nicht durchführbaren Zensus sowie der potentielle Eingriff in die Gewaltenteilung durch Außer-Kraft-Setzen des

90 Siehe zum Eilverfahren BVerfG, Beschl. v. 6.2.2019 – 1 BvQ 4/19; siehe hierzu im Weiteren auch *H. Ruschemeier*, Grundrechtsdogmatische Fragen des Zensus im Mehrebenensystem, in: *Valentiner/Goldberg*, S. 109 (115 ff.).

91 *GFF*, Beschwerdeschrift v. 5.6.2019, S. 19 ff.

92 Ebd. S. 41.

93 Ebd. S. 26.

94 Ebd. S. 28 f.

95 Ebd. S. 30 f.

96 Begründung zum ZensVorbG, BT-Drs.19/3828, 9 f.

97 Ebd. 7, 9 f.

98 *GFF*, Beschwerdeschrift v. 5.6.2019, S. 28 ff.

99 BVerfG, Beschl. v. 6.2.2019 – 1 BvQ 4/19.

Gesetzes¹⁰⁰ überwogen nach Ansicht des Gerichts gegenüber den Folgen der Pilotdatenübermittlung und der Belastung der Einzelnen, zumal diese sich erst bei Abruf und Verwendung der Daten, nicht jedoch durch die Bevorratung an sich,¹⁰¹ realisierten.¹⁰² Irreparable Nachteile seien angesichts der gesetzlich vorgesehenen Vorkehrungen gegen Zweckänderungen, des Nachteils- und Rückspielverbots, sowie des grundsätzlich mangelnden Interesses der Zugriffsberechtigten am eigentlichen Inhalt der Daten nicht absehbar.¹⁰³ Die Annahme der Beschwerde in der Hauptsache wurde ebenfalls – unter Verzicht auf eine Begründung – abgelehnt.¹⁰⁴

5. Entwicklung der datenschutzrechtlichen Rezeption des Zensus

Vergleicht man die Diskurse im Zusammenhang mit den Zensus 1987, 2011 und 2022 miteinander, zeigen sich gemeinsame Leitlinien und Grundanliegen, deren Gewichtung innerhalb der Debatten jedoch stark voneinander abweicht. Als Faktoren treten zum einen Vorbehalte und Skepsis gegenüber der jeweils eingesetzten Technik¹⁰⁵ bzw. dem gewählten Zensusverfahren und der damit zusammenhängenden Logistik auf, zum anderen beziehen sich Befürchtungen auf die unberechtigte oder unzulässige Verwendung der Zensusdaten durch den Staat oder durch Dritte.

a) Zensuslogistik und Technikskepsis

Die Reaktionen auf die Zensus müssen auch vor dem Hintergrund der informationstechnologischen Entwicklungen der jeweiligen Zeit betrachtet werden. Im Jahr 1983, in dem die 1987 durchgeführte Volkszählung ursprünglich stattfinden sollte, gab es beispielsweise noch kein Verbraucherinternet. Sog. „Heimcomputer“ waren erst seit kurzem auf dem Markt und nicht ansatzweise so verbreitet wie heute. Bei der Auszählung und

100 Ebd. Rn. 11.

101 Ebd. Rn. 15.

102 Kritisch hierzu im Weiteren *H. Ruschmeier*, Grundrechtsdogmatische Fragen des Zensus im Mehrebenensystem, in: Valentiner/Goldberg, S. 109 (115 ff.).

103 Ebd. Rn. 16.

104 BVerfG, Beschl. v. 20.1.2022 – 1 BvR 1287/19.

105 Vgl. zur Eingriffsintensivierung durch Technik im Weiteren *H. Ruschmeier*, Grundrechtsdogmatische Fragen des Zensus im Mehrebenensystem, in: Valentiner/Goldberg, S. 111.

Weiterverarbeitung der (manuell erhobenen) Volkszählungsbefragungsergebnisse sollte allerdings erstmalig Computertechnik zum Einsatz kommen. Dies schien die Vorbehalte in der Bevölkerung dem Zensus gegenüber deutlich zu erhöhen, sie wurde gar als „Baustein auf dem Weg zur Computerisierung der Gesellschaft“ wahrgenommen.¹⁰⁶ Gerade die neu hinzutretenden Möglichkeiten der digitalen und (teil-)automatisierten Informationsverarbeitung und -verknüpfung unter Wegfall der physischen Bindung und Grenzen von Informationen eröffneten auch neue Gefahrenquellen bzw. Bedrohungsszenarien.¹⁰⁷ Anders als Papiere in Aktenschränken, aufbewahrt in Behördenräumlichkeiten, können digitalisierte Informationen unbegrenzt und ggf. unbemerkt reproduziert und an anderer Stelle weiterverarbeitet werden.¹⁰⁸ Gleichzeitig war dieser Prozess für Einzelne 1983 deutlich schwerer vorstell- und nachvollziehbar als die manuelle Verarbeitung durch Menschen. Selbst bei fachlich mit derartigen Vorgängen vertrauten Personen rief die computergestützte Volkszählung dystopische Zukunftsvisionen hervor, die sich rückblickend allerdings nicht ganz von der Hand weisen lassen. So äußerte ein damaliger wissenschaftlicher Mitarbeiter des Fachbereichs Informatik an der Universität Bremen in Bezug auf die bei der Volkszählung zum Einsatz kommende Computertechnologie: *„Die eingezahlten Informationen müssen daher im Zusammenhang mit der Computernutzung und der Computerisierung gesehen werden. Neue Medien wie Bildschirmtext und Kabelfernsehen zielen darauf, dass immer ausschließlicher Beziehungen, Wünsche, Zuteilungen und Leistungen über eine einzige Großtechnologie [...] organisiert werden. Was ich auch will – Information oder Wohngeld –, was ich auch treibe – Freizeit oder Arbeit –, wo ich mich auch befinde, immer komme ich mit Computern in Berührung und zahle auf die Informationssparkasse ein. [...] Setzen sich neue Computermedien voll durch, sind sie nichts anderes als die permanente, alltägliche Volkszählung.“*¹⁰⁹

Zwischen der Volkszählung 1987 und dem folgenden Zensus 2011 stieg zweifelsohne die allgemeine Gewöhnung an und der alltägliche Gebrauch von Computertechnik. Der Anteil der Internetnutzer*innen in Deutsch-

106 J. Schnepel, Volkszählung und Computertechnologie, in: Taeger (Hrsg.), S. 248.

107 Ebd. S. 246.

108 Ebd.

109 Ebd. S. 248.

land lag mittlerweile bei etwa 73 % (gegenüber 94 % im Jahr 2021¹¹⁰).¹¹¹ Die Beschwerdeführer*innen der erfolglosen Verfassungsbeschwerde gegen das Zensusgesetz 2011 verwiesen gerade auf diesen technischen Fortschritt sowie das erstmals zum Einsatz kommende registergestützte Verfahren zur Begründung der erneuten verfassungsrechtlichen Klärungsbedürftigkeit nach dem Volkszählungsurteil 1983.¹¹² Zudem sei auch der zunehmende Einsatz von IT-Technik in der Verwaltung zu beobachten.¹¹³

Daneben betonten die Beschwerdeführer*innen insbesondere die Gefahr der nachträglichen technischen Re-Identifikation Einzelner.¹¹⁴ Selbst bei Trennung der Erhebungs- und Hilfsmerkmale sei eine De-Anonymisierung nicht auszuschließen und mittlerweile durch moderne Datenverarbeitungstechnik durchführbar.¹¹⁵ Auch das Bundesverfassungsgericht selbst verwies bereits im Volkszählungsurteil auf die unabsehbaren Folgen der modernen Datenverarbeitungstechnik, die „weithin nur noch für Fachleute durchschaubar“ seien und „beim Staatsbürger die Furcht vor einer unkontrollierbaren Persönlichkeitserfassung [...] auslösen“.¹¹⁶ Speziell die Gefahr der Re-Identifikation erschien dem Gericht aus damaliger Sicht jedoch von menschlichen Verwaltungsmitarbeiter*innen auszugehen.¹¹⁷

In der Diskussion um den Zensus 2022 fungiert Technikskepsis hingegen weniger als Motivation der Kritiker*innen und eher als Argument für die Erforderlichkeit des Zensustestlaufs. In diesem Fall war aus Sicht der Verwaltung und des Gesetzgebers die zusätzliche Überprüfung der Infrastruktur erforderlich, um die Leistungsfähigkeit der Systeme und die Ergebnisqualität zu sichern. Der Ablauf sei mit zu vielen (technischen) Unwägbarkeiten verbunden, um ohne vorherigen Test auszukommen.¹¹⁸

110 N. Beisch/W. Koch, 25 Jahre ARD/ZDF-Onlinestudie, Media Perspektiven 2021, 486 (488).

111 B. v. Eimeren/B. Frees, Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2011 – Drei von vier Deutschen im Netz, Media Perspektiven 2011, 334 (335).

112 AK Zensus, Beschwerdeschrift v. 15.7.2010, S. 4.

113 Ebd. S. 5.

114 Ebd. S. 18 f.

115 Ebd. S. 19.

116 BVerfGE 65, 1 (4).

117 Ebd. 68 f.

118 Begründung zum ZensVorbG, BT-Drs.19/3828, S. 9 f.

b) Vom „Überwachungsstaat“ zur Sicherheit der Daten vor Drittzugriff

Befürchtungen – und in vielen Fällen noch reale Erfahrungen – staatlicher Überwachung prägten die Gegenbewegung zur Volkszählung 1983,¹¹⁹ die unabsichtlich symbolträchtig nur ein Jahr vor der Handlung des dystopischen Klassikers „1984“ stattfinden sollte. Informationen über Einzelne wurden als „*Instrument der Machtausübung und Verhaltenssteuerung*“ durch den Staat eingestuft,¹²⁰ aus denen Wissens- und Handlungsvorsprünge gegenüber den Bürger*innen folgen würden.¹²¹ Die Verfassungsbeschwerde gegen das Volkszählungsgesetz 1983 richtete sich gerade gegen Vorschriften, die verschiedene Weiterverwendungen der Daten durch den Staat erlaubten oder zumindest faktisch ermöglicht hätten. Auch das darauf gerichtete Urteil des Bundesverfassungsgerichts stellte die Gefahr der staatlichen Bildung von Persönlichkeitsprofilen der Bürger*innen in den Mittelpunkt.¹²²

Seit 1983 veränderten sich die Schwerpunkte der öffentlichen Datenschutzdebatten. Die Entwicklung der sozialen Medien und die heute alltägliche freiwillige Preisgabe persönlicher Informationen durch deren Nutzer*innen waren zum Zeitpunkt des Zensus 2011 noch vergleichsweise neu – Facebook war erst seit 2008 in deutscher Sprache verfügbar¹²³ und hatte im Jahr 2009 StudiVZ als meistgenutztes soziales Netzwerk in Deutschland abgelöst.¹²⁴ Während etwa ab 2002 ein Fokus der Datenschutzdebatte auf der später eingeführten Vorratsdatenspeicherung,¹²⁵ d.h. einer im Kern staatlichen Überwachungsmaßnahme, lag, rückten seit etwa 2008 daneben Themen wie z.B. personalisierte Werbung in den Vordergrund.¹²⁶ Insbeson-

119 Siehe Duve, in: Taeger (Hrsg.), S. 26 f.

120 Schnepel, in: Taeger (Hrsg.), S. 248.

121 Ebd. S. 249.

122 BVerfGE 65, 1 (53).

123 Vgl. Meta, Austauschen, Vernetzen, Freundschaften schließen: 10 Jahre Facebook auf Deutsch, Pressemitteilung v. 18.9.2018, abrufbar unter: <https://about.fb.com/de/news/2018/09/austauschen-vernetzen-freundschaften-schliessen-10-jahre-facebook-auf-deutsch/>.

124 Vgl. H. Schmidt, Facebook rollt den deutschen Markt auf, FAZ v. 25.8.2009, abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/netzwirtschaft/soziale-netzwerke-facebook-rollt-den-deutschen-markt-auf-1841600.html>.

125 Vgl. etwa R. Gerling, Ende des Datenschutzes bei der Kommunikation, IT-Sicherheit 3/2002, 29 ff.

126 Vgl. S. Bauer, Personalisierte Werbung auf Social Community-Websites – Datenschutzrechtliche Zulässigkeit der Verwendung von Bestandsdaten und Nutzungsprofilen, MMR 2008, 435 ff.

dere seit der Veröffentlichung des Kommissionsentwurfs zur Datenschutzgrundverordnung im Jahr 2012 und mehreren breit rezipierten EuGH-Entscheidungen im Zusammenhang mit großen US-amerikanischen Unternehmen, wie Facebook und Google,¹²⁷ bezogen sich datenschutzrechtliche Bedrohungsszenarien zunehmend auf die Privatwirtschaft. In Bezug auf den Zensus 2011 fanden im Rahmen der Verfassungsbeschwerde Aspekte der Datensicherheit und des potentiellen Zugriffs privater Dritter zwar bereits Erwähnung;¹²⁸ die Verfassungsbeschwerde gegen das Zensusvorbereitungsgesetz betonte allerdings diese Risikodimension deutlich stärker.¹²⁹ Gerade die Zugriffsmöglichkeiten vieler privater Stellen, die an der Entwicklung der Systeme beteiligt sind, wurden als Gefahrenquelle identifiziert.¹³⁰ Daneben ging die Beschwerde insbesondere auf bekannte Fälle von Angriffen auf staatliche IT-Infrastruktur ein, für die auch die Daten des Zensusbestands eine „lohnende“ Angriffsfläche böten.¹³¹

Zusammenfassend wird das Missbrauchspotential in Bezug auf die Zensusdaten mittlerweile nicht mehr auf Seiten des Staates verortet. Dieser spielt allerdings weiterhin eine Rolle in den Bedrohungsszenarien als möglicherweise unabsichtlich inkompetenter Wächter über die Sicherheit der Informationen vor Dritten. Die 1983 befürchtete „Verhaltenssteuerung“ und „Profilbildung“ der Bürger*innen erfolgt gegenwärtig nicht – wie in Orwells Werk 1984 – durch den Staat, sondern durch Privatunternehmen, für die der „Rohstoff Information“¹³² einen hohen Wert besitzt.¹³³

IV. Vorbereitungen zum Zensus 2031

Die Vorbereitungen für den nächsten turnusmäßig im Jahr 2031 anstehenden Zensus sind bereits in vollem Gange. Gegenüber den Jahren 2011 und 2022 soll erneut das Verfahren umgestellt werden: von einem registergestützten Zensus hin zum vollständig registerbasierten Zensus. Die im aktuellen Verfahren zusätzlich zur Meldedatenübermittlung stattfindenden

127 U.a. EuGH, Rs. 131/12, GRUR 2014, 895 – Google Spain/Recht auf Vergessenwerden; Rs. 362/14, NJW 2015, 3151 – Safe-Harbor/Schrems I.

128 AK Zensus, Beschwerdeschrift v. 15.7.2010, S. 34 f.; s.a. *Stepputat*, DÖV 2011, III (115).

129 GFF, Beschwerdeschrift v. 5.6.2019, S. 20.

130 Ebd. S. 40.

131 Ebd. S. 41 f.

132 *Schnepel*, in: Taeger (Hrsg.), S. 246.

133 GFF, Beschwerdeschrift v. 5.6.2019, S. 41.

Stichprobenbefragungen entfallen dabei, so dass der Zensus komplett ohne Beteiligung der Bevölkerung unter ausschließlichem Rückgriff auf bereits in behördlichen Registern vorhandene Daten ablaufen kann.¹³⁴ Ziel ist unter anderem die effiziente Durchführung von Zensus in zeitlich engeren Abständen¹³⁵ unter Einsparung eines Großteils der damit verbundenen Kosten.¹³⁶ Zur Ermöglichung des neuen Verfahrens wurde im Rahmen des Registermodernisierungsgesetzes¹³⁷ die Grundlage für die Einführung der sog. Bürger-ID, einer eindeutigen und registerübergreifenden Kennziffer, geschaffen. Zudem trat im Juni 2021 als Grundlage der Methodenentwicklung für den registerbasierten Zensus das Registerzensuserprobungsgesetz¹³⁸ (RegZensErpG) in Kraft.

1. Registerzensuserprobung

Eine zentrale Herausforderung des registerbasierten Zensus besteht in der Ermittlung der Über- und Untererfassungen der Melderegister, die als Datengrundlage der Bevölkerungszahl dienen. Anders als bisher können zur statistischen Korrektur nicht die Ergebnisse der Stichprobenbefragungen herangezogen werden.¹³⁹ Stattdessen soll die Qualitätssicherung durch den sog. „Lebenszeichenansatz“ erfolgen.¹⁴⁰ Dieser beruht auf der Idee, dass aus Kontakten einer im Melderegister geführten Person zur Verwaltung geschlossen werden kann, dass sich die Person zum Zeitpunkt des Verwaltungskontaktes noch in Deutschland aufgehalten hat, was gegen eine Übererfassung spricht.¹⁴¹ Andersherum kann bei Verwaltungskontakten von nicht im Melderegister eingetragenen Personen ggf. eine Untererfassung vorliegen. Die Entwicklung von Methoden zum Abgleich bestimmter Merkmale in verschiedenen Registern – unter Wahrung des Rückspielverbots

134 Vgl. Begründung zum Registerzensuserprobungsgesetz, BT-Drs. 19/27425, 16.

135 Ebd. 15.

136 Laut der Begründung zum Registermodernisierungsgesetz, BT-Drs. 19/24226, 39, wird eine Einsparung von bis zu 87% der Kosten der amtlichen Statistik erwartet.

137 Gesetz zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz) v. 28.3.2021, BGBl. I, S. 591.

138 Gesetz zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus (Registerzensuserprobungsgesetz) v. 9.6.2021, BGBl. I, S. 1649.

139 Begründung zum RegZensErpG, BT-Drs. 19/27425, 16 f.

140 Ebd. 39.

141 Ebd.

– sowie die qualitative Überprüfung der Ergebnisse sind maßgeblicher Gegenstand der Registerzensuserprobung. Daneben wird durch das Gesetz die Erstellung ergänzender Bevölkerungsstatistiken (sog. Bevölkerungsfortschreibung) übergangsweise bis zur Umstellung auf das registerbasierte Verfahren geregelt.¹⁴² Die Verfahren laufen vorerst streng voneinander getrennt ab, d.h. die aktuellen, jährlich übermittelten Daten der Melderegister werden nicht mit anderen Daten zusammengeführt und abgeglichen. Stattdessen kommt bei der Bevölkerungsfortschreibung vorerst ein Schätzverfahren zum Einsatz.¹⁴³

Zur Methodenentwicklung wird hingegen auf die bereits im Rahmen des Zensus 2022 übermittelten Melderegisterdaten zurückgegriffen.¹⁴⁴ Diese werden mit bei verschiedenen anderen Stellen vorhandenen Informationen abgeglichen, die zu diesem Zweck zum Zensusstichtag 2022 an das Statistische Bundesamt übermittelt werden. Da Ziel des Abgleichs ausschließlich die Ermittlung von Fehlbeständen der Melderegisterdaten ist, beschränken sich die zu übermittelnden Merkmale auf Namen, Anschrift, Geburtsdatum, Geschlecht und Staatsangehörigkeit¹⁴⁵ aller Personen, die innerhalb der letzten 24 Monate vor dem Zensusstichtag einen Verwaltungskontakt zu bestimmten Stellen hatten. Die Auswahl der zur Datenübermittlung verpflichteten Stellen soll eine möglichst lückenlose Abbildung der Gesamtbevölkerung ermöglichen. Sie umfassen u.a. die gesetzliche Rentenversicherung, die Bundesagentur für Arbeit einschließlich der Familienkasse sowie die Finanzverwaltung.¹⁴⁶

2. Bürger-Identifikationsnummer

Weitestgehend unbeachtet wurde bereits im Jahr 2021 mit dem Identifikationsnummerngesetz (IDNrG)¹⁴⁷ eine zentrale, registerübergreifende Personenkennziffer eingeführt. Das Vorhaben steht zum einen im Zusammenhang mit der Erweiterung des digitalen Angebots von Verwaltungsleistun-

142 Ebd. 32.

143 Ebd. 32.

144 Vgl. § 6 RegZensErpG.

145 Vgl. § 7 Abs. 3 RegZensErpG.

146 Vgl. § 7 Abs. 2 RegZensErpG.

147 Gesetz zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung (Identifikationsnummerngesetz) v. 28.3.2021, BGBl. S. 591.

gen, die nach dem Onlinezugangsgesetz¹⁴⁸ zum Teil in Zukunft ohne persönliches Erscheinen der Antragsteller*innen über das Internet verfügbar gemacht werden sollen. Zum anderen dient die Identifikationsnummer auch der Vorbereitung des registerbasierten Zensus.¹⁴⁹ Sie soll die eindeutige und weniger fehleranfällige Identifikation von Personen über verschiedene Register hinweg erleichtern (Identitätsmanagement)¹⁵⁰ und damit die Aussagekraft des „Lebenszeichenansatzes“ erhöhen. Die bereits in Kraft getretenen Teile des IDNrG sollen sukzessive bis zum Jahr 2026 von den betroffenen Stellen umgesetzt werden.¹⁵¹

Die Identifikationsnummer basiert auf der bisherigen Steuer-ID und dehnt deren Verwendungsbereich über das Besteuerungsverfahren hinaus aus.¹⁵² Das Verfahren zu Verwendung und Abruf der ID und der mit ihr verknüpften Daten ist auf Vereinheitlichung der zu einer Person bzw. ihrer Identifikation vorliegenden Informationen ausgerichtet.¹⁵³ Das Bundeszentralamt für Steuern speichert dabei die sog. Basisdaten zu jeder vergebenen ID – Name, Anschriften mit Ein- und Auszugsdaten, Geschlecht, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit sowie das Datum des letzten Verwaltungskontakts.¹⁵⁴ Andere registerführende Stellen – etwa die Melderegister, das zentrale Fahrzeugregister, das Passregister und das nationale Waffenregister –¹⁵⁵ tragen die ID als zusätzliches Merkmal in ihre Register ein und rufen sodann die Basisdaten vom Bundeszentralamt für Steuern ab, die die entsprechenden Angaben im eigenen Register ersetzen.¹⁵⁶ Bei jedem zukünftigen Verwaltungskontakt wird dessen Datum (nicht jedoch dessen Inhalt oder Anlass) dem Bundeszentralamt für Steuern übermittelt.¹⁵⁷ Andere (nicht-registerführende) Verwaltungsstellen rufen die Basisdaten anlässlich

148 Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz) v. 14.8.2017, BGBl. I S. 3122, 3138.

149 Begründung zum Registerzensuserprobungsgesetz, BT-Drs. 19/27425, 36.

150 Ebd.

151 Vgl. insb. § 2 Nr. 1 IDNrG, wonach der zentrale Eintrag der ID in die Register der registerführenden Stellen innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes zu erfolgen hat.

152 E. Ehmann, Registermodernisierung in Deutschland – Die Steuer-Identifikationsnummer als allgemeine Personenkennziffer, ZD 2021, 509 (511).

153 S. zur Identifikationsnummer auch E. Peuker, Registermodernisierung und Datenschutz, NVwZ 2021, 1167 (1168 f.).

154 Vgl. § 4 IDNrG.

155 Vgl. Anlage zu § 1 IDNrG.

156 Vgl. § 2 Nr. 1, 2 IDNrG.

157 Vgl. § 4 Abs. 4 IDNrG.

der Erbringung von Leistungen nach dem Onlinezugangsgesetz ab.¹⁵⁸ Jeder Abruf und jede Datenübermittlung erfolgt nicht unmittelbar zwischen den Stellen, sondern über die neu beim Bundesverwaltungsamt eingerichtete Registermodernisierungsbehörde, die u.a. für die Prüfung der Voraussetzungen des Datenabrufs zuständig ist.¹⁵⁹ Soweit registerführenden oder anderen Verwaltungsstellen von den Basisdaten des Bundeszentralsamts für Steuern abweichende Informationen vorliegen (etwa eine andere Anschrift) sind diese der Registermodernisierungsbehörde zum Zwecke der Berichtigung mitzuteilen.¹⁶⁰

Die Identifikationsnummer stellt nicht nur einen Baustein des registerbasierten Zensus dar, sie ist auch ein plastisches Beispiel für die Notwendigkeit der dynamischen Lesart der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aus dem Volkszählungsurteil. Das Gericht betonte 1983 die Unvereinbarkeit des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung mit „einheitlichen Personenkennzeichen“¹⁶¹, die die Erschließung bzw. Verknüpfung der bei verschiedenen Verwaltungsbehörden gespeicherten, personenbezogenen Daten und damit letztlich die „umfassende Registrierung und Katalogisierung der Persönlichkeit“ ermöglichen würden.¹⁶² Dieser Widerspruch lässt sich jedoch unter Berücksichtigung des zeitlichen und technischen Kontexts auflösen. Überwiegend werden die Aussagen des Bundesverfassungsgerichts in Bezug auf Personenkennzeichen nicht als instrumentelles Verbot, sondern vielmehr funktional als ergebnisorientiertes Verbot der Erstellung von Persönlichkeitsprofilen verstanden.¹⁶³ Zunächst hebt die Einführung der ID grundlegend nicht die getrennte Führung der unterschiedlichen Register auf.¹⁶⁴ Deren Inhalte, beispielsweise die beim Bundeszentralamt für Steuern und im Waffenregister vorliegenden Informationen, werden nicht zusammengeführt oder gegenüber dritten Stellen offenge-

158 Vgl. § 6 Abs. 2 IDNrG.

159 Vgl. § 6 Abs. 4 IDNrG.

160 Vgl. § 10 Abs. 4 IDNrG.

161 Nach *Peuker*, NVwZ 2021, 1167 (1170) handelt es sich bei der Identifikationsnummer zwar um ein bereichsübergreifendes, nicht jedoch um ein einheitliches Personen-kennzeichen.

162 BVerfGE 65, 1 (53).

163 S. M. Martini/D. Wagner/M. Wenzel, Rechtliche Grenzen einer Personen- bzw. Unternehmenskennziffer in staatlichen Registern, Speyer 2017, S. 31 f.; K. v. Lewinski/M. Gülker, Europa-, verfassungs- und datenschutzrechtliche Grundfragen des Registermodernisierungsgesetzes (RegMoG), DVBl 2021, 633 (634).

164 S.a. *Peuker*, NVwZ 2021, 1167 (1171).

legt.¹⁶⁵ Ein Datenaustausch findet ausschließlich bezüglich der Basisdaten statt, nicht hinsichtlich der „Register-Inhaltsdaten“. Weiterhin wäre die Verknüpfung i.S.d. Identifikation einer Person in unterschiedlichen Registern auch ohne die Identifikationsnummer technisch mit modernen Datenverarbeitungsmitteln möglich.¹⁶⁶ Aus Sicht der Richter*innen 1983 erschien hingegen das einheitliche Ordnungsmerkmal als zentrale Voraussetzung der Erschließung, deren Verhinderung verfassungsrechtlich geboten ist.¹⁶⁷ Die Identifikationsnummer fungiert insofern lediglich als erleichternder, nicht jedoch als ermöglichender Faktor.¹⁶⁸ Für ihre Bewertung sind letztlich die flankierenden Ausgleichs- und Sicherheitsmaßnahmen entscheidend, die einer unbegrenzten Verknüpfung oder sonstigem Missbrauch technisch, organisatorisch und rechtlich entgegenwirken.¹⁶⁹ In diesem Kontext ist ein spezielles Instrument des Onlinezugangsgesetzes zu nennen, das „Datenschutzcockpit“.¹⁷⁰ Über ein IT-Portal soll jede Person Zugriff auf Protokolldaten¹⁷¹ erhalten, die jeden Übermittlungsvorgang im Zusammenhang mit der ihr persönlich zugeordneten ID nachweisen und niedrigschwellig nachvollziehbar machen.¹⁷² Die nachträglich in das Onlinezugangsgesetz eingefügte Vorschrift ist nach der zusätzlich erforderlichen¹⁷³ Bekanntgabe des Bundesinnenministeriums über die Schaffung der technischen Voraussetzungen¹⁷⁴ im August 2023 in Kraft getreten..

V. Fazit: Mängel hinsichtlich Datensparsamkeit und Transparenz

Mit dem äußeren Erscheinungsbild des Zensus und der allgemeinen gesellschaftlichen und technischen Entwicklung haben sich auch die Schwerpunkte der datenschutzrechtlichen Bewertung verschoben. Während der Risikofaktor „unbekannte“ bzw. „nicht nachvollziehbare Technik“ 2022 ebenso wie 1983 eine Rolle im Zensusdiskurs spielt, liegt die dem Staat

165 *Ehmann*, ZD 2021, 509 (512).

166 *S. Martini/Wagner/Wenzel*, S. 32; so auch *Peuker*, NVwZ 2021, 1167 (1170).

167 BVerfGE 65, 1 (53).

168 *S. Martini/Wagner/Wenzel*, S. 32.

169 Ebd. S. 62; *Peuker*, NVwZ 2021, 1167 (1170).

170 Vgl. § 10 Onlinezugangsgesetz; s.a. *Peuker*, NVwZ 2021, 1167 (1172).

171 Vgl. § 9 IDNrG.

172 Zustimmend zu diesem Instrument auch der im Übrigen der ID kritisch gegenüberstehende *BfDI* im 29. Tätigkeitsbericht, Abschn. 3.1.2 und 5.1.

173 Vgl. Art. 22 Registermodernisierungsgesetz.

174 BGBl. 2023 I Nr. 230.

entgegengebrachte Skepsis weniger im Bereich Überwachung und potentieller Nutzung der Daten für den Verwaltungsvollzug begründet. Vielmehr haben sich die Befürchtungen in Richtung einer unabsichtlichen Preisgabe der Daten und deren Nutzung durch die Privatwirtschaft entwickelt. Daneben konzentriert sich die Diskussion zunehmend auf die begleitenden und vorbereitenden Verfahrensschritte zum eigentlichen Zensus.

Der registergestützte sowie der zukünftig registerbasierte Zensus sehen sich dem Vorwurf der Intransparenz durch mangelnde Einbeziehung der Betroffenen in die Datenerhebung ausgesetzt. Hier bestünde die Möglichkeit, Beeinträchtigungen und die mit den Verfahren verbundene Intransparenz zumindest durch flankierende Maßnahmen auszugleichen bzw. zu mildern. Ein positives Beispiel ist in diesem Zusammenhang das zur Identifikationsnummer im Onlinezugangsgesetz geregelte Datenschutzcockpit.¹⁷⁵ Vergleichbare Instrumente zur (Wieder-)Herstellung von Nachvollziehbarkeit und Informiertheit der Einzelnen sind jedoch weder in Bezug auf die Meldedatenübermittlung im Rahmen des registergestützten Zensus noch in Bezug auf die Pilotdatenübermittlung oder die Registerzensuserprobung vorgesehen. Man mag an der Effektivität von nachträglichen oder begleitenden Informationen allgemein zweifeln – das Idealbild der informierten Einwilligung im Datenschutzrecht wird etwa im Zusammenhang mit Webseiten-Cookies seit Jahren ad absurdum geführt¹⁷⁶ – die Möglichkeit einer zumindest nachträglichen Kenntnisnahme und damit Kontrolle durch Betroffene ist jedoch als Voraussetzung eines selbstbestimmten Umgangs mit ihren personenbezogenen Daten anzusehen.

In noch höherem Maße richtet sich schließlich berechtigte Kritik gegen vorbereitende Maßnahmen zum aktuellen Zensus 2022 (Pilotdatenübermittlung) und zum für 2031 geplanten Zensus (Registerzensuserprobung). In beiden Fällen stellt sich die Frage der Erforderlichkeit der Nutzung großer Mengen realer Meldedaten. Gegenüber der „regulären“ Verarbeitung im Rahmen des Zensus ist die Datennutzung innerhalb dieser Testläufe sowohl inhaltlich als auch zeitlich deutlich weniger vorhersehbar. Es liegt in der Natur von Testläufen und auf Methodenentwicklung ausgerichteter Verfahren, dass ihr Ergebnis nicht im Vorhinein feststeht, einzelne Schritte ggf. wiederholt werden müssen oder zusätzlich alternative Herangehensweisen auszuloten sind. Damit geht die deutlich weitere Zweckbindung der

175 So auch *Peuker*, NVwZ 2021, 1167 (1172).

176 A. *Sessing*, Cookie-Banner – Hilfe, das Internet ist kaputt!, MMR 2021, 544 ff.

Daten auf gesetzlicher Ebene einher. Zudem erfolgt bei der Registerzensuserprobung zwar eine Trennung identifizierender Hilfsmerkmale (Name, Anschrift etc.) von den sonstigen Daten, der genaue Einsatzzweck der Hilfsmerkmale ist jedoch, anders als im Zensusgesetz,¹⁷⁷ nicht festgelegt oder begrenzt. Bei der Pilotdatenübermittlung hingegen wurde von vornherein nicht zwischen Hilfs- und Erhebungsmerkmalen unterschieden.¹⁷⁸ Die Begründung des Gesetzgebers zur Unverzichtbarkeit der Nutzung realer Daten¹⁷⁹ fällt zu oberflächlich aus, um die substantiiert dargelegten Alternativen¹⁸⁰ entkräften zu können. Die Datensparsamkeit im Sinne einer qualitativen oder quantitativen Beschränkung der verwendeten Daten muss in diesen Kontexten einen höheren Stellenwert erhalten.

Angesichts der über die nächsten Jahre anstehenden Registerzensuserprobung ist es umso bedauerlicher, dass eine inhaltliche Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsbeschwerde gegen die Pilotdatenübermittlung ausgeblieben ist. Diese hätte auch Anhaltspunkte für den zulässigen Rahmen der Nutzung der Zensusdaten für die Methodenentwicklung geliefert. In dieser Hinsicht ergeben sich leider keine spezifischen Vorgaben aus dem für die Zensusdurchführung im Übrigen anhaltend prägenden Volkszählungsurteil. Ein „Update“ bzw. die Erweiterung der Rechtsprechung auf begleitende Verfahrensfragen wäre jedoch angesichts der hohen Grundrechtsrelevanz auch dieser Vorgänge dringend angezeigt.

177 Vgl. §§ 30, 31 ZensG 2022, wonach die Hilfsmerkmale ausschließlich zum Zweck der Haushaltegenerierung zum Einsatz kommen.

178 Begründung zum ZensVorbG, BT-Drs.19/3828, 15.

179 Siehe bzgl. der Registerzensuserprobung BT-Drs.19/27425, 40; siehe zur Pilotdatenübermittlung Begründung zum ZensVorbG, BT-Drs.19/3828, 16.

180 *GFF*, Beschwerdeschrift v. 5.6.2019, S. 28 ff.

