

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvQ 4/19 -

In dem Verfahren
über den Antrag,
im Wege der einstweiligen Anordnung

§ 9a des Gesetzes zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus einschließlich einer Gebäude- und Wohnungszählung 2021 (Zensusvorbereitungsgesetz 2021 - ZensVorbG 2021) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Zensusvorbereitungsgesetzes 2021 und Zweiten Dopingopfer-Hilfegesetzes sowie Bundesbesoldungsgesetzes vom 27. November 2018 (BGBl I S. 2010) bis zur Entscheidung in der Hauptsache über die diesbezügliche Verfassungsbeschwerde, längstens für die Dauer von sechs Monaten, außer Vollzug zu setzen,

hilfsweise

§ 9a des Gesetzes zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus einschließlich einer Gebäude- und Wohnungszählung 2021 (Zensusvorbereitungsgesetz 2021 - ZensVorbG 2021) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Zensusvorbereitungsgesetzes 2021 und Zweiten Dopingopfer-Hilfegesetzes sowie Bundesbesoldungsgesetzes vom 27. November 2018 (BGBl I S. 2010) bis zur Entscheidung in der Hauptsache über die diesbezügliche Verfassungsbeschwerde, längstens für die Dauer von sechs Monaten, nur unter folgenden Maßgaben anzuwenden: Die nach Absatz 2 bis 4 übermittelten Daten sind bis auf eine Stichprobe zu anonymisieren oder pseudonymisieren, wobei die Stichprobe aus den jeweiligen Datenbeständen der nach Landesrecht für das Meldewesen zuständigen Stellen nicht mehr als 1 % des Gesamtbestands betragen darf.

Antragsteller: 1. H
2. R
3. E
4. S
5. S

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Benjamin Derin,

hat die 2. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch
die Richter Masing,
Paulus,
Christ

gemäß § 32 Abs. 1 in Verbindung mit § 93d Abs. 2 BVerfGG in der Fassung der
Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473)
am 6. Februar 2019 einstimmig beschlossen:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird
abgelehnt.

Gründe.

A.

Der Antrag ist darauf gerichtet, den Vollzug des durch Art. 1 des Gesetzes 1
zur Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes vom 27. November 2018 (BGBl I
S. 2010) in das Zensusvorbereitungsgesetz (ZensVorbG 2021) eingefügten § 9a
ZensVorbG 2021 im Wege des Erlasses einer einstweiligen Anordnung durch das
Bundesverfassungsgericht (§ 32 BVerfGG) außer Kraft zu setzen

Nach der Verordnung (EG) Nr. 763/2008 in Verbindung mit der Verordnung 2
(EU) Nr. 2017/712 ist die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, der Europäi-
schen Kommission für das Bezugsjahr 2021 statistische Daten und Metadaten für
die Volks- und Wohnungszählung zu übermitteln. Zu diesem Zweck sieht § 9a
ZensVorbG 2021, der mit Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Zensusvorberei-
tungsgesetzes 2021 und Zweiten Dopingopfer-Hilfegesetzes sowie Bundesbesol-
dungsgesetzes vom 27. November 2018 (BGBl I S. 2010) in das Zensusvorberei-
tungsgesetz eingefügt wurde, eine ab dem 14. Januar 2019 durchzuführende Pi-
lotdatenübermittlung durch die nach Landesrecht für das Meldewesen zuständigen
Behörden und die statistischen Landesämter an das Statistische Bundesamt vor,
die eine Prüfung der Übermittlungswege und der Qualität der zum Zensus 2021 zu
übermittelnden Daten aus den Melderegistern sowie den Test und die Weiterent-

wicklung der Programme für die Durchführung des Zensus 2021 ermöglichen soll (§ 9a Abs. 1 Sätze 1 und 2, Abs. 2 Satz 2 ZensVorbG 2021). Diese umfasst die nicht anonymisierten oder pseudonymisierten Meldedaten der in § 9a Abs. 1 Satz 2 ZensVorbG 2021 genannten Personen mit den in § 9a Abs. 2 bis 4 ZensVorbG 2021 genannten Merkmalen, die neben Namen und Wohnanschriften unter anderem auch Geschlecht, Staatsangehörigkeiten, Familienstand und die Zugehörigkeit zu öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften einschließen. Eine Verarbeitung der Daten zu anderen als den in § 9a Abs. 1 Satz 1 ZensVorbG 2021 genannten Zwecken ist ausgeschlossen (§ 9a Abs. 5 Satz 3 ZensVorbG 2021). Die Daten sind nach § 9a Abs. 6 ZensVorbG 2021 unverzüglich zu löschen, soweit sie nicht mehr erforderlich sind, spätestens jedoch zwei Jahre nach dem Stichtag des 10. Januar 2019. Nach der Gesetzesbegründung geht der Gesetzgeber davon aus, dass die Höchstspeicherfrist von zwei Jahren im Hinblick auf alle übermittelten Daten ausgeschöpft werden muss, um ausreichend Zeit für den Test und die Weiterentwicklung der Programme zur Verfügung zu stellen (BRDrucks 206/18, S. 15).

II.

1. Die Antragsteller werden an ihren Wohnorten im Melderegister geführt. Sie sind der Ansicht, dass der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung schon deswegen begründet sei, weil eine noch zu erhebende Verfassungsbeschwerde gegen § 9a ZensVorbG 2021 offensichtlich begründet sei. Jedenfalls aber überwiege das Interesse an der vorläufigen Aussetzung beziehungsweise Einschränkung der Datenübermittlung gegenüber dem staatlichen Vollzugsinteresse. 3

§ 9a ZensVorbG 2021 verletze die Antragsteller in ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG, da er einen flächendeckenden und intensiven Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung begründe, der nicht durch die Gesetzeszwecke gerechtfertigt sei. So sei schon der Erforderlichkeitsgrundsatz in Verbindung mit dem Gebot der möglichst frühzeitigen Anonymisierung verletzt, da für die Überprüfung der Übermittlungswege eine Übermittlung anonymisierter, pseudonymisierter oder unechter Daten ausreiche und für die Zwecke der Prüfung der Datenqualität und der Programmentwicklung eine nicht anonymisierte Stichprobe genüge. Soweit die Gesetzesbegründung die Verwendung nicht anonymisierter Daten für notwendig erachte, enthalte sie keine Begründung, wieso eine hinreichend große Stichprobe hierfür nicht ausreiche. Jedenfalls sei eine nicht anonymisierte Vollerhebung un- 4

verhältnismäßig, weil die Summe der übermittelten und gespeicherten Merkmale Rückschlüsse über Lebenslauf, Wohnsituation, Migrationshintergrund, Partnerschaft, familiäre Verhältnisse und sozialen Status erlaube und gegebenenfalls Einblicke in den Kernbereich der privaten Lebensgestaltung im Hinblick auf sexuelle Orientierung, eheliche Gemeinschaft, Familienleben und religiöse Bekenntnisse ermögliche. Die hiermit verbundene Eingriffstiefe stehe außer Verhältnis zum Nutzen einer Erprobung und Optimierung der bereits weitgehend erprobten Übermittlungswege und Programme. Mit einer Speicherung der nicht anonymisierten Daten über einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren würden diese nicht nur dem Zugriff einer Vielzahl von Behördenmitarbeitern und externen Dienstleistern zugänglich, sondern auch einem Risiko eines illegalen Zugriffs durch Dritte ausgesetzt.

Jedenfalls aber überwiege das Interesse an der vorläufigen Aussetzung oder Einschränkung der Datenübermittlung gegenüber dem staatlichen Vollzugsinteresse, da bei einer nicht anonymisierten Datenübermittlung irreparable Nachteile für alle melderechtlich erfassten Personen entstünden, wohingegen ein Probelauf gegebenenfalls auch zu einem späteren Zeitpunkt oder in einem reduzierten Umfang möglich beziehungsweise für eine ordnungsgemäße Durchführung des Zensus 2021 nicht unverzichtbar sei. 5

2. Zum Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung haben das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat und der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Stellung genommen. 6

B.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist abzulehnen. 7

Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Dabei haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Hoheitsakts vorgetragen werden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, die Verfassungsbeschwerde erweise sich von vornherein als unzulässig oder offensichtlich unbegründet (vgl. BVerfGE 112, 284 <291>; 121, 1 <14 f.>; stRspr). Bei offenem Ausgang des Verfassungsbeschwerdeverfahrens muss das Bundesverfas- 8

sungsgericht auf Grundlage einer Folgenabwägung entscheiden (vgl. BVerfGE 117, 126 <135>; 121, 1 <17>; stRspr).

1. Eine gegebenenfalls noch zu erhebende Verfassungsbeschwerde wäre nach derzeitigem Erkenntnisstand nicht offensichtlich unzulässig oder unbegründet. So ist schon im Gesetzgebungsverfahren zum Teil umstritten geblieben, ob und in welchem Umfang eine zentrale Analyse und Speicherung der nicht anonymisierten oder pseudonymisierten Meldedaten zum Zweck der Erreichung der mit der Pilotdatenlieferung verfolgten Zwecke erforderlich ist (vgl. BTDrucks 206/18, S. 7 ff., 14 f. sowie BT-Plenarprotokoll 19/58, S. 6564A mit BT-Plenarprotokoll 19/52, S. 5609AB, S. 5610BC, S. 5612A - 5613A und BT-Plenarprotokoll 19/58, S. 6565BC, S. 6566B - 6567A, S. 6567B, S. 6568A - D). Auch der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit hat bis zuletzt Bedenken gegenüber der durchgehenden Verwendung von Klardaten in dem durch § 9a ZensVorbG 2021 legitimierten Testdurchlauf angemeldet, während das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat diese als zur Erreichung der Gesetzeszwecke unerlässlich ansieht. Insoweit wird sich in einem gegebenenfalls durchzuführenden Hauptsacheverfahren insbesondere die Frage stellen, ob die vom Gesetzgeber verfolgten Zwecke auch durch eine in Umfang, Form oder begrenzte Datenübermittlung und -speicherung gleichermaßen erreicht werden könnten. Auch wird zu fragen sein, welcher Mehrwert einer Verwendung der vollständigen Echtdaten im Vergleich zu einer begrenzteren Datenübermittlung - etwa in Form einer Beschränkung auf einzelne Merkmale oder einer Verwendung anonymisierter Datensätze, die gegebenenfalls durch nicht anonymisierte Stichproben ergänzt werden könnten - zukommt und ob dieser in einem angemessenen Verhältnis zum Eingriffsgewicht steht. Diese Fragen bedürfen näherer Aufklärung und können vorliegend nicht in der für das Eilverfahren gebotenen Kürze der Zeit geklärt werden.

2. Im Rahmen der demnach gebotenen Folgenabwägung muss das Bundesverfassungsgericht die Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, die Verfassungsbeschwerde aber Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abwägen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Verfassungsbeschwerde aber der Erfolg zu versagen wäre (vgl. BVerfGE 117, 126 <135>; 121, 1 <17>; stRspr).

Wird die Aussetzung des Vollzugs eines Gesetzes begehrt, ist bei der Folgenabwägung ein besonders strenger Maßstab anzulegen (vgl. BVerfGE 3, 41

§ 44 Abs. 1 Nr. 1 ZensVorbG 2021, 121, 126 <135> stRspr). Das Bundesverfassungs-
 setzes auszusetzen, nur mit größter Zurückhaltung Gebrauch machen, da der Er-
 lass einer solchen einstweiligen Anordnung stets ein erheblicher Eingriff in die Ge-
 staltungsfreiheit des Gesetzgebers ist (vgl. BVerfGE 64, 67 <69>; 117, 126 <135>;
 121, 1 <17>; 140, 211 <219>). Müssen die für eine vorläufige Regelung spre-
 chenden Gründe schon im Regelfall so schwer wiegen, dass sie den Erlass einer
 einstweiligen Anordnung unabdingbar machen, so müssen sie im Fall der begehr-
 ten Außervollzugsetzung eines Gesetzes darüber hinaus besonderes Gewicht ha-
 ben (vgl. BVerfGE 104, 23 <27 f.>; 117, 126 <135>; 122, 342 <361 f.>; stRspr).
 Insoweit ist von entscheidender Bedeutung, ob die Nachteile irreversibel oder nur
 sehr erschwert revidierbar sind (vgl. BVerfGE 91, 70 <76 f.>; 118, 111 <123>; 140,
 211 <219 f.>), um das Aussetzungsinteresse durchschlagen zu lassen.

Bei Anwendung dieser Maßstäbe scheidet eine Aussetzung der Pilotlieferung 12
 nach § 9a ZensVorbG 2021 im Wege des Erlasses einer einstweiligen Anordnung
 durch das Bundesverfassungsgericht aus.

a) Ergeht eine einstweilige Anordnung nicht, hätte die noch zu erhebende Ver- 13
 fassungsbeschwerde aber Erfolg, so würden die Daten der Antragsteller sowie
 aller melderechtlich erfassten Personen zu Unrecht in nicht anonymisierter Form
 zusammengeführt und für die gesetzlich vorgesehenen Zwecke genutzt, obwohl
 dies für deren Erfüllung nicht erforderlich oder sonst unverhältnismäßig wäre.

In einer solchen zweckändernden Übermittlung der in § 9a Abs. 2 bis 4 14
 ZensVorbG 2021 genannten personenbezogenen Merkmale aller zum maßgebli-
 chen Stichtag melderechtlich erfassten Personen liegt allerdings nicht nur auf-
 grund der Streubreite und Anlasslosigkeit der Maßnahme ein erheblicher Grund-
 rechtseingriff. So trägt die nicht anonymisierte oder pseudonymisierte Weitergabe
 und Sammlung von Merkmalen wie Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Familien-
 stand oder die Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft
 in Verbindung mit personenbezogenen Angaben über Ehegatten, Lebenspartner
 und minderjährige Kinder oder gesetzliche Vertreter das Potential in sich, einzelne
 Lebensbereiche des Betroffenen abzubilden und in vielgestaltiger Weise für eine
 weitere Verknüpfung und Verwendung zu erschließen (vgl. BVerfGE 65, 1 <44 f.,
 53>). Dies gilt umso mehr, als sich der Gesetzgeber zur Erreichung der in § 9a
 Abs. 1 Satz 1 ZensVorbG 2021 genannten Zwecke bewusst gegen eine im Kon-
 text statistischer Erhebung sonst übliche und grundsätzlich auch verfassungs-

rechtlich gebotene frühzeitige Anonymisierung beziehungsweise Trennung von Erhebungs- und Hilfsmerkmalen (vgl. BVerfGE 65, 1 <48 ff., 53 f., 61>) entschieden hat (BTDrucks 19/3828, S. 15).

Jedoch verdichtet und konkretisiert sich der in der Speicherung für Einzelne liegende Nachteil für ihre Freiheit und Privatsphäre auch bei der Sammlung von Daten zu statistischen Zwecken erst durch einen Abruf der Daten zu einer möglicherweise irreparablen Beeinträchtigung. Die Datenbevorratung ermöglicht zwar den Abruf, doch führt erst dieser zu konkreten Belastungen. Das Gewicht eines denkbaren Einschüchterungseffekts hängt dann davon ab, unter welchen Voraussetzungen die bevorrateten Daten abgerufen und verwendet werden können. Je weiter die Befugnisse staatlicher Stellen insoweit reichen, desto eher müssen die Bürgerinnen und Bürger befürchten, dass diese Stellen ihr Kommunikationsverhalten überwachen oder - wie im Fall der Erhebung für statistische Zwecke relevanter Daten - diese für Zwecke des Verwaltungsvollzugs auswerten oder mit Daten aus anderen Quellen verknüpfen. Mit der Speicherung allein ist in der Regel jedoch noch kein derart schwerwiegender Nachteil verbunden, dass er die Außerkraftsetzung eines Gesetzes erfordert (vgl. Beschluss des 1. Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 1. März 2017 - 1 BvR 11/16 -, juris, Rn. 18 jeweils zur Vorratsdatenspeicherung).

Vorliegend dient die Übermittlung und Speicherung der in § 9a Abs. 2 bis 4 ZensVorbG 2021 genannten Merkmale jedoch ausschließlich der Verfolgung der in § 9a Abs. 1 Satz 2 ZensVorbG 2021 genannten Zwecke, das heißt der Vorbereitung und Ermöglichung der statistischen Erhebungen zum Zensus 2021. Eine Nutzung zu anderen als den hier genannten Zwecken - insbesondere eine Verknüpfung mit anderen Datenbeständen oder eine Verwendung zu Zwecken des Verwaltungsvollzugs - hat der Gesetzgeber hingegen ausdrücklich ausgeschlossen (§ 9a Abs. 5 Satz 5 ZensVorbG 2021). An den Inhalt der Daten selbst dürfen die Behörden hierfür nicht anknüpfen und an ihm haben sie auch keinerlei Interesse. Da die Pilotdatenübermittlung als Teil des Zensus zudem den Vorgaben des Bundesstatistikgesetzes zur Geheimhaltung und zu Sicherheitsanforderungen an die elektronische Datenübermittlung unterliegen (§§ 11a, 16 BStatG), bleiben auch insoweit die Nachteile begrenzt.

b) Angesichts dieser eng begrenzten Verwendungszwecke und der Vorgaben des Bundesstatistikgesetzes zur Geheimhaltung und zu Sicherheitsanforderungen an die elektronische Datenübermittlung (§§ 11a, 16 BStatG), deren Einhaltung

vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit in Ausführung seiner Beratungs- und Kontrolltätigkeit auch weiter überwacht wird, überwiegen diese Nachteile nicht mit der erforderlichen Deutlichkeit gegenüber den Nachteilen, die bei Erlass der hilfswise begehrten einstweiligen Anordnung trotz späterer Erfolglosigkeit einer noch zu erhebenden Verfassungsbeschwerde einzutreten drohen.

Denn bei der Erforderlichkeit (vgl. BVerfGE 65, 1 <44, 54>) der Übermittlung 18 sämtlicher nicht anonymisierter Meldedaten für die in § 9a Abs. 1 Satz 1 ZensVorbG 2021 genannten Zwecke, deren Erreichung der Gesetzgeber als notwendige Voraussetzung für eine ungefährdete und erfolgreiche Durchführung des Zensus 2021 ansieht, drohte eine Aussetzung der Vollziehung des Gesetzes die Prüfung der Übermittlungswege und der Qualität der zu übermittelnden Daten beziehungsweise die Prüfung und Weiterentwicklung der Programme zu vereiteln. Es würden damit die Durchführung des auch unionsrechtlich vorgeschriebenen Zensus 2021 erschwert und dem Bund (sowie mittelbar auch den Ländern und den Kommunen) notwendige Entscheidungsgrundlagen und Strukturdaten für politische Entscheidungen möglicherweise entzogen (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 19. September 2018 - 2 BvF 1/15 -, juris, Rn. 147 f.). Angesicht des unionsrechtlich vorgegebenen Termins des Zensus könnte dies auch nicht rechtzeitig nachgeholt werden. Nach dem bei vorläufiger Betrachtung nicht unplausibel erscheinenden Vortrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat ist der Probedurchlauf mit Daten aller Meldebehörden erforderlich, weil sonst die Qualität der Merkmale und der Programme nicht überprüft werden könnten. Dies gelte insbesondere für die Verarbeitung der Originalschreibweisen für Namen und die Prüfung von Mehrfachfällen.

c) Auch eine Beschränkung der Pilotdatenübermittlung auf eine stichproben- 19 hafte Übermittlung nicht anonymisierter Daten im Wege der einstweiligen Anordnung erscheint angesichts der vorgenannten Umstände nicht geboten. Zwar wird aus den Gesetzesmaterialien und den hier vorliegenden Stellungnahmen nicht mit abschließender Gewissheit deutlich, ob eine nicht anonymisierte Datenübermittlung sämtlicher Datensätze und insbesondere eine dauerhafte Speicherung sämtlicher Datensätze über eine Dauer von bis zu zwei Jahren für die Erreichung der in § 9a Abs. 1 Satz 1 ZensVorbG 2021 genannten Zwecke erforderlich ist oder eine grundrechtsfreundlichere Ausgestaltung des Probetestlaufs auch durch Anpassung der vorgesehenen Verfahren erreicht werden könnte. Die vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat vorgelegte Stellungnahme lässt es jedoch

zumindest plausibel erscheinen, dass eine Beschränkung auf eine nicht anonymisierte Teildatenerlieferung die Gefahr in sich trüge, zumindest einzelne der vom Gesetzgeber zum Zweck der Durchführung des Zensus 2021 und zur Steigerung der Validität seiner Ergebnisse als erforderlich erachteten Prüf- und Optimierungsmaßnahmen zu vereiteln und so die Durchführung des Zensus 2021 in seiner vor-
~~ausgesprochenen Form zu gefährden. In diesen Umständen ist es jedenfalls nicht~~
probenhafte Übermittlung nicht anonymisierter Daten in ihrer Wirkung einer vollständigen Aussetzung des Gesetzesvollzuges gleichkäme, die aus den oben genannten Gründen nicht geboten ist.

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

20

Masing

Paulus

Christ