



RA Derin | Gneisenastr. 83 | 10961 Berlin

Bundesverfassungsgericht  
Schlossbezirk 3  
76131 Karlsruhe

vorab per Fax: 0721 9101-382

— **EILT!** —

Gneisenastr. 83  
10961 Berlin  
Tel.: 030 / 235 999 410  
Fax: 030 / 235 999 411

[kontakt@rechtsanwalt-derin.de](mailto:kontakt@rechtsanwalt-derin.de)

in Bürogemeinschaft mit  
Paola Dannenberg  
Illi Friedman  
Henrik Topol  
Sarah van de Wall

Steuernummer: 14/259/02895

Deutsche Kreditbank AG  
IBAN: DE95 1203 0000 1060 0062 75  
BIC: BYLADEM1001

Bei Antworten bitte angeben:  
DE 18 / 03013

Berlin, den 10. Januar 2019

## Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

des Politikers und Datenschutzbeauftragten . . . H

– Antragsteller zu 1 –,

des Informatikers . . . R

– Antragsteller zu 2 –,

des Journalisten und Dipl. Ing.

E.

– Antragsteller zu 3 –,

des externen Datenschutzbeauftragten . . . S

– Antragsteller zu 4 –,

des Autors und Datenschutzberaters . . . S

– Antragsteller zu 5 –,

Verfahrensbevollmächtigter:

Rechtsanwalt Derin  
Gneisenastr. 83  
10961 Berlin

**wegen: Gesetz zur Änderung des Zensusvorbereitungsgesetzes 2021 und Zweiten Dopingopfer-Hilfegesetzes sowie Bundesbesoldungsgesetzes.**

Namens und gem. anliegender Vollmachten der Antragsteller beantrage ich den Erlass folgender

**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 (Bundesgesetzblatt I, S. 2010) wird bis zur Entscheidung in der Hauptsache über die diesbezügliche Verfassungsbeschwerde, längstens für die Dauer von sechs Monaten, außer Vollzug gesetzt,

**hilfsweise folgender einstweiliger 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 (Bundesgesetzblatt I, S. 2010) ist 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 Gesamtbestandes betragen darf.

Der Antrag auf Erlass der einstweiligen Anordnung wird gestellt im Hinblick auf die noch zu erhebende Verfassungsbeschwerde der Antragsteller gegen § 9a 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).

Die Antragsteller rügen die Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG durch die genannte Vorschrift.

# Gliederung

A. Vorbemerkung.....	6
B. Sachverhalt und Antragsteller .....	9
I. Sachverhalt.....	9
1. Hintergrund .....	9
2. Verlauf und Inkrafttreten.....	11
3. Die gerügte Vorschrift .....	12
II. Antragsteller.....	14
1. Antragsteller zu 1.....	14
2. Antragsteller zu 2 .....	14
3. Antragsteller zu 3.....	14
4. Antragsteller zu 4 .....	14
5. Antragsteller zu 5.....	15
C. Zulässigkeit .....	16
I. Statthaftigkeit und Antragsberechtigung.....	16
II. Antragsteller selbst, unmittelbar und gegenwärtig betroffen .....	16
1. Selbstbetroffenheit .....	16
2. Unmittelbare Betroffenheit.....	17
3. Gegenwärtige Betroffenheit .....	20
III. Frist.....	21
IV. Keine Vorwegnahme der Hauptsache.....	21
D. Begründetheit .....	23
I. In der Hauptsache nicht offensichtlich unbegründet .....	23

1. Verfassungsrechtlicher Maßstab.....	24
2. Flächendeckende und intensive Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.....	25
3. Verhältnismäßigkeit .....	28
a) Erforderlichkeit .....	28
b) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne .....	31
II. Folgenabwägung.....	36
1. Nachteile bei Ausbleiben der einstweiligen Anordnung .....	37
a) Besonderes Gewicht der drohenden Nachteile .....	37
b) Irreparable Natur der drohenden Nachteile	41
2. Nachteile bei Erlass der einstweiligen Anordnung .....	45
a) Möglichkeit 1: Probedurchlauf später möglich .....	46
b) Möglichkeit 2: Probedurchlauf nicht mehr möglich.....	47
c) Möglichkeit 3: Probedurchlauf abgeändert möglich.....	49
d) Mangelnde Dringlichkeit.....	50
3. Hilfsweise: Keine wesentlichen Nachteile bei anonymisierter oder pseudonymisierter Übermittlung in Verbindung mit Übermittlung nur einer Stichprobe an Klardaten .....	52
4. Abwägungsergebnis.....	53

## A. VORBEMERKUNG

Das Meldewesen in einem Land, das eine allgemeine Meldepflicht vorsieht, ist besonders auf das Vertrauen der Bürger angewiesen. Dazu dient die Versicherung, die Daten nur zu den unbedingt notwendigen Zwecken einzusetzen. Dies gilt umso mehr für Volkszählungen, die in Deutschland nach jahrzehntelangen Diskussionen nunmehr in weiten Teilen akzeptiert sind – allerdings nur, weil in kontrovers geführten Auseinandersetzungen ein engmaschiger verfassungs- und datenschutzrechtlicher Rahmen auf der Basis des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und des Gebots der Datensparsamkeit geschaffen wurde. Die Durchführung eines überflüssigen „doppelten Zensus“ unter Inanspruchnahme von millionenfachen Meldedaten läuft diesem gesellschaftlichen Kompromiss ebenso zuwider wie den bestimmenden verfassungsrechtlichen Anforderungen.

Vor diesem Hintergrund richtet sich der vorliegende Antrag gegen die in § 9a des Zensusvorbereitungsgesetzes 2021 vorgesehene testweise Übermittlung der Klardaten **aller** in der Bundesrepublik Deutschland gemeldeten Personen aus den Melderegistern an die statistischen Ämter der Länder und ihre Verarbeitung durch das Statistische Bundesamt. Die elektronische Übermittlung soll innerhalb von vier Wochen ab dem Stichtag des 13. Januar 2019 zur „Prüfung der Übermittlungswege und der Qualität der zum Zensus 2021 zu übermittelnden Daten aus den Melderegistern sowie zum Test und zur Weiterentwicklung der Programme für die Durchführung des Zensus 2021“ erfolgen.

Die Übermittlung von Daten in diesem Umfang ist nicht erforderlich und darüber hinaus neben schwerwiegenden Grundrechtseingriffen auch mit erheblichen Risiken

verbunden. Für die genannten Zwecke würde die Übermittlung des Großteils der Datensätze in anonymisierter oder pseudonymisierter Form – ggf. in Verbindung mit einer kleineren Stichprobe an Klardaten – völlig ausreichen. Die Übermittlung des vollständigen Merkmalkatalogs mit bis zu 46 differenzierbaren Datenpunkten inklusive der übergreifenden Ordnungsnummern der betroffenen Bürger ist ebenso wie die gemeinsame Speicherung von Erhebungs- und Hilfsmerkmalen unverhältnismäßig, die Datenverarbeitung nicht ausreichend gesichert.

Damit verstößt § 9a ZensVorbG 2021 eklatant gegen die vom Bundesverfassungsgericht für die Datenerhebung und -verarbeitung zu statistischen Zwecken und gerade bei Volkszählungen entwickelten Grundsätze – insbesondere das Gebot des Vorrangs der Anonymisierung, wonach stets zu prüfen ist, ob das Ziel nicht auch durch eine anonymisierte Ermittlung oder wenigstens nachträgliche Anonymisierung erreicht werden kann, und der frühestmöglichen Löschung der eine Identifizierung der betroffenen Personen ermöglichenden Daten, die bis dahin von den übrigen Merkmalen getrennt aufzubewahren sind. Die gesetzlich vorgesehene Variante der Übermittlung der gesamten Klardaten ist allein dem mangelnden Bemühen des Gesetzgebers geschuldet, rechtzeitig eine dem Grundsatz der Datensparsamkeit verpflichtete gesetzliche Regelung für einen Testlauf mit (wenigstens weit überwiegend) anonymisierten oder pseudonymisierten Daten zu erarbeiten. Damit setzt sich der Gesetzgeber letztlich ohne Not in Widerspruch zur ständigen Rechtsprechung des angerufenen Gerichts zur Datensparsamkeit im Kontext von Volkszählungen. Eine derart gravierende Missachtung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben kann keinen Bestand haben.

Der Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung ist geboten, weil die vom Gesetzgeber außerordentlich kurzfristig beschlossene zentrale Zusammenführung der Klardaten von mehr als 82 Millionen Menschen zu reinen Testzwecken deren Recht auf informationelle Selbstbestimmung irreparabel verletzen würde. Das Vorhaben begründet zudem ein unnötiges und mit Blick auf die Zwecke der testweisen Datenübermittlung unverhältnismäßiges Risiko, dass diese Daten binnen der zweijährigen Speicherfrist von Dritten missbraucht werden. Angriffe auf einen Datenvorrat von über 82 Millionen personenbezogenen Datensätzen müssen nicht nur aus der Perspektive von privaten Hackern wie fremden Geheimdiensten äußerst lukrativ erscheinen. Das damit begründete Interesse an einer einstweiligen Anordnung überwiegt den möglichen Zeitverlust durch eine modifizierte und aufgrund dessen möglicherweise etwas verzögerte Durchführung des Testverfahrens.



## B. SACHVERHALT UND ANTRAGSTELLER

### I. Sachverhalt

#### 1. Hintergrund

Volkszählungen begegnen nicht zuletzt aufgrund der außerordentlich großen Menge erfasster Daten und betroffenen Personen regelmäßig datenschutzrechtlichen Bedenken. Die diesbezüglichen Auseinandersetzungen können dabei durchaus fruchtbar für die gesellschaftliche, rechtliche und demokratische Entwicklung sein. So entzündete sich an dem für 1983 geplanten Zensus nicht nur eine intensive Debatte bis hin zu dem von verschiedensten politischen und sozialen Gruppen getragenen und sogar durch einzelne Kommunen befolgten Boykottaufruf, sondern war die Auseinandersetzung auch Geburtsstunde des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung und wird weithin als Beginn des modernen Datenschutzrechts betrachtet.

Mit dem Zensus 2011 fand im Rahmen der gemeinsamen Volkszählung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union die erste deutsche Volkszählung seit der Wiedervereinigung statt. Als Rechtsgrundlage dienten vor allem das 2007 verabschiedete Gesetz zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus einschließlich einer Gebäude- und Wohnungszählung 2011 (Zensusvorbereitungsgesetz 2011) und das 2009 verabschiedete Gesetz über den registergestützten Zensus im Jahre 2011 (Zensusgesetz 2011).

Auch gegen diese Volkszählung richtete sich umfassende Kritik vor allem hinsichtlich des Erhebungsumfangs, der erhobenen Merkmale, der Erhebungsweise und der Modalitäten der Speicherung. So klagten Hunderte von Städten und Gemeinden vor den Verwaltungsgerichten und die Normenkontrollanträge der Senate von Berlin und Hamburg

mündeten in dem Urteil des angerufenen Gerichts vom 19. September 2018, in dem die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine staatliche registergestützte Volkszählung unter vielfacher Bezugnahme auf das Volkszählungsurteil von 1983 ausführlich dargelegt werden.

Die nächste Volkszählung ist für das Jahr 2021 angesetzt worden. Das diesbezügliche Zensusvorbereitungsgesetz wurde am 3. März 2018 ausgefertigt.

Mit dem hier gegenständlichen Änderungsgesetz vom 27. November 2018 wurde das Zensusvorbereitungsgesetz 2021 jedoch kurzfristig um ein entscheidendes Element erweitert. Nunmehr soll dem Zensus ein groß angelegter Testdurchlauf vorausgehen, in dem zur Prüfung der Übermittlungswege und der Qualität der Daten aus den Melderegistern sowie zur Entwicklung und zum Test der eingesetzten Programme detaillierte und nicht anonymisierte Datensätze aller registrierten Personen übermittelt werden sollen. Dieser Testlauf soll bereits in den vier auf den Stichtag zum 13. Januar 2019 folgenden Wochen stattfinden. Die erhobenen Daten werden sodann zentralisiert auf einem einzigen gemeinsamen Server gespeichert, den statistischen Landesämtern und dem Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt und mittels der Ordnungsmerkmale aus den Melderegistern übergreifend verknüpfbar gemacht. Die Datensätze sollen einerseits von allen gemeldeten Personen und andererseits ohne jegliche Anonymisierung oder Pseudonymisierung übermittelt und zentral gespeichert werden. Hierbei handelt es sich um einen großflächigen und schwerwiegenden Eingriff in die Grundrechte aller Betroffenen, der überstürzt beschlossen wurde, die verfassungsrechtlichen Vorgaben weitgehend außer Acht lässt, zu den Zielen außer Verhältnis steht und nicht mit den erforderlichen rechtlichen und technischen Sicherungen

ausgestattet ist. Es sei außerdem erwähnt, dass diese Regelung ohne die gebotene eingehende öffentliche Diskussion den Bundestag passieren konnte.

## 2. Verlauf und Inkrafttreten

Der ursprüngliche Entwurf des Änderungsgesetzes wurde am 25. Mai 2018 als „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zensusvorbereitungsgesetzes 2021“ von der Bundesregierung in den Bundesrat eingebracht. Hierzu empfahl der Bundesrat am 06. Juli 2018 lediglich erweiternde Anpassungen der zu erhebenden Merkmale im Hinblick auf Staatsangehörigkeit und Migrationshintergrund, denen die Bundesregierung nicht zustimmte. Am 27. September 2018 wurde der Gesetzentwurf an den Ausschuss für Inneres und Heimat federführend überwiesen und von diesem am 17. Oktober 2018 um Änderungen des Zweiten Dopingopfer-Hilfegesetzes sowie des Bundesbesoldungsgesetzes ergänzt. In dieser Form wurde das Gesetz in zweiter und dritter Beratung am 18. Oktober 2018 durch den Bundestag beschlossen, der Bundesrat stellte keinen Antrag auf Anrufung des Vermittlungsausschusses. Das Gesetz zur Änderung des Zensusvorbereitungsgesetzes 2021 und Zweiten Dopingopfer-Hilfegesetzes sowie Bundesbesoldungsgesetzes vom 27. November 2018 (Bundesgesetzblatt I, S. 2010) ist am 4. Dezember 2018 verkündet worden. Die hier gegenständliche Vorschrift ist gem. Art. 4 des Gesetzes am 1. Januar 2019 in Kraft getreten.

### 3. Die gerügte Vorschrift

Die gerügte Vorschrift lautet:

#### **„§ 9a Datenübermittlung, Qualitätsprüfung und Programmentwicklung**

(1) Zur Prüfung der Übermittlungswege und der Qualität der zum Zensus 2021 zu übermittelnden Daten aus den Melderegistern sowie zum Test und zur Weiterentwicklung der Programme für die Durchführung des Zensus 2021 übermitteln die nach Landesrecht für das Meldewesen zuständigen Stellen den statistischen Ämtern der Länder zum Stichtag 13. Januar 2019 elektronisch die Daten nach Absatz 2 bis 4 innerhalb der auf den Stichtag folgenden vier Wochen. Umfasst sind die Daten

1. aller zum Stichtag gemeldeten Personen,
2. derjenigen abgemeldeten Personen, die vor oder am 13. Oktober 2018 verstorben oder weggezogen sind und deren Abmeldung am 13. Oktober 2018 nicht im Melderegister eingetragen war, sowie
3. derjenigen abgemeldeten Personen, die vor oder am 13. Oktober 2018 geboren oder zugezogen sind und deren Anmeldung am 13. Oktober 2018 nicht im Melderegister eingetragen war.

(2) Zu übermitteln sind für jede gemeldete und abgemeldete Person nach Absatz 1 Daten zu folgenden Merkmalen:

1. Ordnungsmerkmal im Melderegister,
2. Familienname, frühere Namen, Vornamen und Vornamen vor Änderung, Doktorgrad,
3. Straße, Straßenschlüssel, Hausnummer und Anschriftenzusätze, Vorname und Name des Wohnungsinhabers,
4. Wohnort, Postleitzahl und amtlicher Gemeindeschlüssel,
5. Geburtsdatum,
6. Geburtsort einschließlich erläuternder Zugehörigkeitsbezeichnungen,
7. bei im Ausland Geborenen: Geburtsstaat,
8. Geschlecht,
9. Staatsangehörigkeiten,
10. Familienstand,
11. Wohnungsstatus (alleinige Wohnung, Haupt- oder Nebenwohnung),
12. Datum des Beziehens der Wohnung,
13. Datum des Zuzugs in die Gemeinde,
14. Datum der Anmeldung,
15. Datum des Wohnungsstatuswechsels,

16. Datum der letzten Eheschließung oder Begründung der letzten Lebenspartnerschaft,

17. Datum der Auflösung der letzten Ehe oder der letzten Lebenspartnerschaft,

18. Information über freiwillige Anmeldung im Melderegister,

19. Datum des Zuzugs aus dem Ausland,

20. rechtliche Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft.

(3) Zu übermitteln sind für jede gemeldete Person zusätzlich Daten zu folgenden Merkmalen:

1. Anschrift in der Gemeinde, aus der die Person zugezogen ist,

2. Herkunftsstaat bei Zuzug aus dem Ausland,

3. Familienname, Vornamen, Geburtsdatum, Geschlecht und Ordnungsmerkmal des Ehegatten oder des Lebenspartners,

4. Familienname, Vornamen, Geburtsdatum, Geschlecht und Ordnungsmerkmal der minderjährigen Kinder sowie

5. Familienname, Vornamen, Geburtsdatum und Ordnungsmerkmal der gesetzlichen Vertreter.

(4) Zu übermitteln sind für jede innerhalb des Zeitraums vom 13. Juli 2018 bis 13. Januar 2019 abgemeldete Person zusätzlich Daten zu folgenden Merkmalen:

1. Sterbedatum,

2. Datum des Auszugs aus der Wohnung,

3. Datum der Abmeldung.

(5) Die statistischen Ämter der Länder überprüfen die Daten auf Vollständigkeit. Das Statistische Bundesamt darf unmittelbar nach Eingang die Daten für die in Absatz 1 genannten Zwecke verarbeiten. Eine Verarbeitung der Daten zu anderen als der in Absatz 1 genannten Zwecken ist ausgeschlossen.

(6) Die Daten sind unverzüglich zu löschen, soweit sie nicht mehr erforderlich sind, spätestens jedoch zwei Jahre nach dem Stichtag."

## II. Antragsteller

### 1. Antragsteller zu 1

Der Antragsteller zu 1 ist beruflich als Datenschutzbeauftragter für private und öffentliche Stellen tätig. Er ist 1. Vorsitzender der Piratenpartei Deutschland, Landesverband NRW. Er ist an seinem Wohnort in \_\_\_\_\_ gemeldet und wird dementsprechend im dortigen Melderegister geführt.

### 2. Antragsteller zu 2

Der Antragsteller zu 2 ist CMS-Administrator am Leibniz-Institut für Deutsche Sprache und daneben freiberuflicher Informatiker. Er ist Vorstandsmitglied im Verein „Forum InformatikerInnen für Frieden und gesellschaftliche Verantwortung e.V.“. Er ist an seinem Wohnort in \_\_\_\_\_ gemeldet und wird dementsprechend im dortigen Melderegister geführt.

### 3. Antragsteller zu 3

Der Antragsteller zu 3 ist Dipl. Ing. \_\_\_\_\_ und als Journalist tätig. Er ist an seinem Wohnort in \_\_\_\_\_ gemeldet und wird dementsprechend im dortigen Melderegister geführt. Er verfügt zudem über einen angemeldeten Zweitwohnsitz.

### 4. Antragsteller zu 4

Der Antragsteller zu 4 ist Fachkraft für Datenschutz, externer Datenschutzbeauftragter bei kleinen und mittleren Unternehmen sowie Referent bei diversen Schulungsanbietern

zum Thema Datenschutz. Er ist an seinem Wohnort ir-  
gemeldet und wird dementsprechend im dortigen Mel-  
deregister geführt.

## 5. Antragsteller zu 5

Der Antragsteller zu 5 ist Autor, Datenschutzberater und Generalsekretär des Vereins „Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.“. Als Autor und Aktivist beschäftigt er sich insbesondere mit den Themen Bürgerrechte, Datenschutz und dem digitalen Wandel in Gesellschaft und Wirtschaft. Er ist Mitglied des Parteirates von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundesebene und Sprecher der Bundesarbeitsgemeinschaft Medien und Netzpolitik. Politisch arbeitet er vor allem zu den Themen Medienpolitik, Bürgerrechte und Netzpolitik. Er ist an seinem Wohnort in \_\_\_\_\_ gemeldet und wird dementsprechend im dortigen Melderegister geführt.

## C. ZULÄSSIGKEIT

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist zulässig.

### I. Statthaftigkeit und Antragsberechtigung

Das Bundesverfassungsgericht ist für das Hauptsacheverfahren der noch zu erhebenden Verfassungsbeschwerde zuständig. Die Antragsteller sind als dortige Beschwerdeführer auch hier antragsberechtigt.

### II. Antragsteller selbst, unmittelbar und gegenwärtig betroffen

Die Verfassungsbeschwerde im Hauptsacheverfahren ist nicht von vornherein unzulässig. Die Antragsteller sind insbesondere selbst, unmittelbar und gegenwärtig in eigenen Rechten betroffen.

#### 1. Selbstbetroffenheit

Die in § 9a ZensVorbG 2021 geregelte Verpflichtung zur Übermittlung der dort genannten Daten aus den Melderegistern betrifft die Antragsteller in eigenen Grundrechten. Die Antragsteller sind nicht Adressaten der Vorschrift, es handelt sich aber um eine Regelung, die mit der Übermittlung und Verarbeitung der Daten aller gemeldeten (und teilweise auch von abgemeldeten) Personen zu Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung all dieser Personen führt. Als gemeldete Personen sind die



Antragsteller von der Übermittlungsverpflichtung reflexhaft und zwingend selbst betroffen.

Die angegriffene Vorschrift verpflichtet die nach Landesrecht für das Meldewesen zuständigen Stellen zur Übermittlung der in § 9a Abs. 2 bis 4 ZensVorbG 2021 genannten Daten der Antragsteller an die statistischen Ämter der Länder zur Überprüfung gem. § 9a Abs. 5 S. 1 ZensVorbG 2021 und Weiterleitung an das Statistische Bundesamt, welches die Daten auf einem zentralen Server zusammenzieht, wobei die statistischen Ämter der Länder weiterhin zur Unterstützung und der Durchführung eigener Analysen zugriffsbefugt bleiben. Die Daten sollen zunächst zur Prüfung der Übermittlungswege und der Qualität der zum Zensus 2021 zu übermittelnden Daten aus den Melderegistern verwendet werden. Sodann sollen sie aber weiterhin zum Test und zur Weiterentwicklung der Programme für die Durchführung des Zensus 2021 vorgehalten werden – nach derzeitigem Stand für einen Zeitraum von zwei Jahren (BT-Drs. 19/3828, S. 16). Die Übermittlung an die Landesämter und das Statistische Bundesamt stellt ebenso wie die Speicherung und weitere Verarbeitung einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Antragsteller und aller anderen Personen dar, deren Daten durch die Vorschrift betroffen sind. Weder Übermittlung noch weitere Verarbeitung sind an weitere persönliche Voraussetzungen geknüpft. Damit besteht eine hinreichend enge Beziehung zwischen der Grundrechtsposition der Antragsteller und den angegriffenen Vorschriften.

## 2. Unmittelbare Betroffenheit

Die Antragsteller sind durch die angegriffenen Vorschriften unmittelbar betroffen. Der Antrag und die noch zu

erhebende Verfassungsbeschwerde wenden sich zwar gegen eine gesetzliche Ermächtigung und nicht gegen einen sie umsetzenden Vollzugsakt. Eine unmittelbare Betroffenheit ist aber dennoch gegeben, da zur Durchführung der Datenübermittlungen nach § 9a Abs. 1 S. 1 ZensVorbG 2021 und der darauffolgenden Speicherung und Verarbeitung kein weiterer an die Betroffenen gerichteter Vollzugsakt mehr erfolgt. Denn für die entsprechenden Stellen besteht nach dieser Vorschrift ausnahmslos die Verpflichtung, innerhalb von vier Wochen ab dem dort genannten Stichtag des 13. Januars 2019 die betreffenden Daten zu übermitteln. Es bestehen weder zusätzliche Voraussetzungen noch ein Ermessensspielraum.

Hinzu kommen hier besondere Umstände, die für die unmittelbare Betroffenheit sprechen (vgl. BVerfGE 90, 128 [136]). Eine unmittelbare Betroffenheit ist etwa auch dann zu bejahen, wenn der Beschwerdeführer den Rechtsweg nicht oder nicht effektiv beschreiten kann, weil er keine Kenntnis von der Maßnahme erlangt (BVerfGE 109, 279 (306 f.); 100, 313 (354); 113, 348 (362 f.); 133, 277 (311); 141, 220 (261)). Gleiches gilt, wenn gegen einen denkbaren Vollzugsakt nicht in zumutbarer Weise vorgegangen werden kann (BVerfGE 115, 118 [137]).

Die Antragsteller erlangen vom Zeitpunkt der tatsächlichen Übertragung ihres spezifischen Datensatzes keine Kenntnis, geschweige denn von der weiteren Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten. Eine Benachrichtigung erfolgt auch nachträglich nicht. Gegen die konkrete Durchführung der in der angegriffenen Vorschrift vorgesehenen Datenverarbeitungen können sie demnach den Rechtsweg zu den Fachgerichten nicht wirksam beschreiten. Sie können deshalb nicht darauf verwiesen werden, einzelne Vollzugsakte abzuwarten, anstatt unmittelbar Verfassungsrechtsschutz

durch das angerufene Gericht zu suchen. Insofern ist die Rechtssphäre der Antragsteller bereits durch die gesetzliche Übermittlungsverpflichtung unmittelbar betroffen. Den Antragstellern steht es auch unter dem Gesichtspunkt des effektiven Rechtsschutzes zu, sich unmittelbar gegen das angegriffene Gesetz zu wenden. Denn gegen die vorgesehenen Übermittlungen und weiteren Verarbeitungen kann nicht in zumutbarer Weise vorgegangen werden kann (vgl. BVerfGE 115, 118 [137]). So könnte ein etwa angerufenes Verwaltungsgericht im Lichte des Art. 100 Abs. 1 GG und angesichts des eindeutigen Normbefehls der angegriffenen Norm sowie des Fehlens jeder Möglichkeit, die Datenübermittlung in einem Einzelfall auszusetzen, einer etwaigen Unterlassungsklage nicht selbst stattgeben oder eine einstweilige Anordnung erlassen. Dem Verwaltungsgericht bliebe nur der Weg, den Fall dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorzulegen. Auf diesem Wege wäre jedoch rechtzeitiger Rechtsschutz voraussichtlich nicht mehr zu erzielen, da die Übermittlungen bereits ab dem 13. Januar 2019 erfolgen sollen. Effektiver Rechtsschutz ist indessen nur Rechtsschutz, der auch zur rechten Zeit erlangt werden kann, also bevor durch den Vollzug der angegriffenen Norm Fakten geschaffen werden. In einer derart knappen Zeitspanne könnten sich die Gerichte der Problematik jedenfalls nicht so annehmen, dass eine im Sinne des Subsidiaritätsprinzips ertragreiche Vorklärung erwartet werden könnte (vgl. BVerfGE 65, 1 [37 f.]). Es könnte außerdem Rechtsunsicherheit drohen, wenn eines der für die Verfahren der in fünf verschiedenen Bundesländern gemeldeten Antragsteller zuständigen Gerichte im Rahmen seiner richterlichen Unabhängigkeit doch eine abweichende Entscheidung treffen würde. Auch daher erscheint es in der hiesigen

Konstellation geboten, das Bundesverfassungsgericht unmittelbar anzurufen.

Zuletzt kommt vorliegend eine Vorabentscheidung gem. § 90 Abs. 2 S. 2 BVerfGG in Betracht. Die mit dem Antrag aufgeworfenen Fragen sind von allgemeiner Bedeutung. Sie dienen der Klärung grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Fragen in Bezug auf die Vorbereitung der regelmäßig durchzuführenden und erhebliche politische und wirtschaftliche Konsequenzen zeichnenden Volkszählungen. Vor allem betrifft die vorliegende Konstellation angesichts der flächendeckenden Erhebung und Verarbeitung der personenbezogenen Daten von allen gemeldeten (und teilweise von abgemeldeten) Personen nahezu die gesamte Bevölkerung. Mit der Entscheidung wird über den Fall der Antragsteller hinaus eine gewaltige Anzahl gleich gelagerter Fälle praktisch mitentschieden werden (vgl. BVerfGE 19, 268 [273]; 108, 370 [386]). Es besteht somit neben der Betroffenheit von Millionen von Bürgern auch ein übergreifendes Interesse der Rechtspflege an dem Sachverhalt.

### 3. Gegenwärtige Betroffenheit

Die Antragsteller sind durch die angegriffenen Ermächtigungen gegenwärtig betroffen. Gegenwärtig ist von einer Norm betroffen, auf wen diese ihre Wirkung aktuell und nicht nur virtuell entfaltet. Von einer gegenwärtigen Betroffenheit ist insofern auch dann auszugehen, wenn klar abzusehen ist, dass und wie der Beschwerter in der Zukunft von der Regelung betroffen sein wird (BVerfGE 119, 181 [212]; 114, 258 [277]; 102, 197 [207]). So liegt es hier. Die Vorschrift ist am 1. Januar 2019 in Kraft getreten. Da die Antragsteller gemeldet sind, sich ihre Daten deshalb in den Melderegistern befinden und § 9a Abs. 1 S. 1 ZensVorbG 2021

die Übermittlung der entsprechenden Daten aller gemeldeten (und teilweise auch von abgemeldeten) Personen innerhalb von vier Wochen ab dem Stichtag 13. Januar 2019 vorschreibt, kann als sicher gelten, dass spätestens am Ende dieses Zeitraums – mit einiger Wahrscheinlichkeit aber bereits zuvor – auch eine Übertragung der Daten der Antragsteller erfolgt sein wird.

### III. Frist

Entsprechend der für die Hauptsache einschlägigen Jahresfrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG und des Inkrafttretens der angegriffenen Vorschriften am 1. Januar 2019 gem. Art. 4 des Gesetzes zur Änderung des Zensusvorbereitungsgesetzes 2021 und Zweiten Dopingopfer-Hilfegesetzes sowie Bundesbesoldungsgesetzes ist die noch zu erhebende Verfassungsbeschwerde nicht verfristet.

### IV. Keine Vorwegnahme der Hauptsache

Der Antrag ist auch im Hinblick auf das Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache zulässig. Den Antragstellern geht es darum, das mit ihrer zu erhebenden Verfassungsbeschwerde verfolgte Rechtsschutzbegehren zu sichern, ehe Fakten geschaffen werden; es geht gerade nicht um eine (besonders schnelle) Entscheidung über die im Hauptsacheverfahren angegriffenen Maßnahmen. Angesichts des Beginns der angefochtenen Maßnahmen ab dem 13. Januar 2019 ist der Antrag auf Erlass der einstweiligen Anordnung geeignet und notwendig, eine solche vorläufige Sicherung der Rechte der Antragsteller herbeizuführen. Wie im Rahmen der Folgenabwägung (s. unten D. II. 2.) zu zeigen sein wird, treten in Folge des Erlasses der beantragten

einstweiligen Anordnung auch keine die Hauptsache vorwegnehmenden Wirkungen ein, die den vorläufigen Charakter der Anordnung in Frage stellen würden. Hilfsweise wird wiederum darauf hingewiesen, dass eine Entscheidung in der Hauptsache für die Antragsteller in jedem Fall zu spät käme und ihnen ausreichender effektiver Rechtsschutz gegen die sie unmittelbar betreffenden Auswirkungen der angegriffenen Vorschriften in anderer Weise nicht gewährt werden kann, weshalb das Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache der Zulässigkeit des Antrags hier auch nicht entgegen stehen könnte (vgl. BVerfGE 108, 34 [40]; 131, 47 [52 f.]).

## D. BEGRÜNDETHEIT

Der Antrag ist begründet.

Der Erlass der einstweiligen Anordnung ist im Sinne des § 32 Abs. 1 BVerfGG zur Abwehr schwerer Nachteile und aus anderen wichtigen Gründen zum gemeinen Wohl dringend geboten. Die Hauptsache ist nicht von vorneherein offensichtlich unbegründet. Es werden vielmehr teils gewichtige verfassungsrechtliche Fragen aufgeworfen, teils wird auch lediglich die Anwendung der bisherigen Judikatur des angerufenen Gerichts auf in offener Missachtung derselben erlassene gesetzliche Regelungen begehrt. Im Rahmen der zu treffenden Folgenabwägung überwiegen die Nachteile, die einträten, wenn die beantragte einstweilige Anordnung nicht erginge, der Antrag aber in der Hauptsache Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen, die entstünden, wenn eine einstweilige Anordnung erlassen würde, der Antrag in der Hauptsache aber erfolglos bliebe.

### I. In der Hauptsache nicht offensichtlich unbegründet

Bei der Entscheidung über die einstweilige Anordnung haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Vorschrift vorgetragen werden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, der in der Hauptsache gestellte Antrag erweise sich als von vornherein offensichtlich unbegründet (vgl. BVerfGE 89, 38 [43 f.]; 64, 67 [69]; 103, 41 [42]; 104, 51 [55]; 118, 111 [122]; 132, 195 [232]; 140, 99 [106]).

Eine noch zu erhebende Verfassungsbeschwerde ist hier nicht offensichtlich unbegründet. § 9a ZensVorbG 2021

verletzt die Antragsteller und späteren Beschwerdeführer in ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG. Dies wird im Folgenden dargelegt, soweit dies im Verfahren der einstweiligen Anordnung geboten und den Antragstellern bereits möglich ist.

### 1. Verfassungsrechtlicher Maßstab

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gewährleistet als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts die Befugnis des Einzelnen, selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen, und trägt damit insbesondere den diesbezüglichen Gefahren Rechnung, die sich aus informationsbezogenen Maßnahmen unter den Bedingungen moderner Datenverarbeitung ergeben. Der Schutzbereich beginnt bereits dort, wo personenbezogene Daten in einer Weise genutzt oder verknüpft werden, die der Betroffene nicht überschauen oder beherrschen kann.

Beschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sind allgemein nur zulässig, soweit sie im überwiegenden Allgemeininteresse liegen und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren (vgl. BVerfGE 65, 1 [44]; 141, 220 [264 f.]; BVerfG, Urteil v. 19.09.2018 – 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15 –, Rn. 219). Darüber hinaus gelten für Informationseingriffe spezifische, in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung herausgearbeitete Anforderungen.

Sicherzustellen sind mit Blick auf die Gefährdungen durch die Nutzung der automatisierten Datenverarbeitung insbesondere ausreichende Transparenz, aufsichtliche Kontrolle und effektiver Rechtsschutz sowie entsprechende



organisatorische und verfahrensrechtliche Sicherungen (vgl. BVerfG, Urteil v. 19.09.2018 – 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15 –, Rn. 222), deren Ausgestaltung vom Eingriffsgewicht abhängig zu machen ist. Dies beinhaltet unter anderem ausreichenden Schutz gegen Zweckentfremdung.

Für Datenerhebungen und -verarbeitungen zu statistischen Zwecken gelten wiederum Besonderheiten. Zwar darf zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben unter Umständen vom Verbot, personenbezogene Daten auf Vorrat zu sammeln, sowie teilweise von den Anforderungen an eine Weitergabe und Verarbeitungen abgewichen werden. Andererseits darf hierfür nicht jede personenbezogene Information erhoben werden, sondern muss genau geprüft werden, ob das Ziel nicht auch durch eine anonymisierte Erhebung erreicht werden kann. Es bedarf besonderer Vorkehrungen für die Durchführung und Organisation der Erhebung und der Verarbeitung. Die eine Identifizierung der betroffenen Personen ermöglichenden Daten müssen zum frühestmöglichen Zeitpunkt gelöscht und bis dahin von den übrigen Merkmalen getrennt und unter besonderem Verschluss aufbewahrt werden. Neben wirksamen Abschottungsregelungen ist für eine strikte Geheimhaltung der erhobenen Daten zu sorgen, die zudem möglichst frühzeitig zu anonymisieren sind (vgl. zum Ganzen BVerfGE 65, 1 [47 ff., 58 ff.]; BVerfG, Urteil v. 19.09.2018 – 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15 –, Rn. 223 ff.).

## 2. Flächendeckende und intensive Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Die mit § 9a ZensVorbG 2021 bezweckte Übermittlung der in Abs. 2 bis 4 genannten Daten an die statistischen Ämter der Länder und das Statistische Bundesamt, die Speicherung auf einem zentralen Server und die

Weiterverarbeitung zur Qualitätsprüfung und Programmentwicklung greifen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Antragsteller ein.

Von maßgeblicher Bedeutung für das Gewicht informationsbezogener Grundrechtseingriffe ist neben dem Umfang der erhobenen Informationen, welche Persönlichkeitsrelevanz die erfassten Daten aufweisen (vgl. BVerfGE 100, 313 [376]; 109, 279 [353]; 113, 348 [382]; 115, 320 [347]; 118, 168 [196 f.]; 120, 378 [402]). Hinsichtlich des Eingriffsgewichts einer staatlichen Datenerhebung ist darüber hinaus die Zahl der Betroffenen relevant und ob der Betroffene einen ihm zurechenbaren Anlass, beispielsweise durch eine Rechtsverletzung, hierfür geschaffen hat, oder ob sie anlasslos erfolgt und damit praktisch jeden treffen kann. Staatliche Informationseingriffe gegenüber Personen, die den Eingriff durch ihr Verhalten nicht veranlasst haben, sind grundsätzlich von höherer Eingriffsintensität als anlassbezogene (vgl. BVerfGE 100, 313 [376, 392]; 107, 299 [320 f.]; 109, 279 [353]; 113, 29 [53]; 113, 348 [383]; 115, 320 [354]; 120, 378 [402]). Entscheidend für die Bewertung des Gewichts einer in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingreifenden Datenverarbeitung kommt zudem der Frage zu, ob die Daten anonymisiert werden (vgl. BVerfGE 65, 1 [45 f., 49 f., 61]; 115, 320 [347]). Zu berücksichtigen ist bei staatlichen Informationseingriffen stets auch, welche Verknüpfungsmöglichkeiten hinsichtlich der erhobenen Daten vorgesehen sind und inwieweit durch eine weitergehende Verarbeitung der erfassten Daten weitere Informationen gewonnen werden sollen (vgl. BVerfGE 65, 1 [45 f.]; 115, 320 [348]; 120, 378 [402]).

Bei den nach § 9a Abs. 2 bis 4 ZensVorbG 2021 zu übermittelnden Daten handelt es sich einerseits aufgrund des breiten Merkmalkatalogs um Daten ganz erheblichen Umfangs,

andererseits um teilweise äußerst sensible Daten. Betroffen sind unter anderem Daten zu Wohnsituation, Herkunft, familiären Verhältnissen und Kindern, Eheschließung und Scheidung sowie der Zugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft. Die mit der angegriffenen Vorschrift einhergehende Datenübermittlung und -verarbeitung betrifft alle in der Bundesrepublik gemeldeten sowie einen großen Teil der abgemeldeten Personen und ist von keinen zusätzlichen Voraussetzungen oder einem Verhalten der Personen abhängig. Angesichts der allgemeinen Meldepflicht im Sinne des § 17 Abs. 1 Bundesmeldegesetz handelt es sich bei den Übermittlungen und der Zusammenführung um eine anlasslose Totalerhebung. Die Übermittlung der personenbezogenen Daten soll vorliegend ebenso wie die gesamte weitere Verarbeitung ausdrücklich ohne jegliche Anonymisierung oder Pseudonymisierung erfolgen (vgl. BT-Drs. 19/3828, S. 7, 10, 16). Erschwerend tritt hinzu, dass die für den Testdurchlauf erhobenen Merkmale auch nicht nachträglich von den eine Identifizierung ermöglichenden Informationen isoliert werden. Während der Zensus 2011 die bereits im Volkszählungsurteil geforderte frühestmögliche Trennung in Erhebungs- und Hilfsmerkmale (vgl. BVerfGE 65, 1, [49]) vorsah, wird eine solche Differenzierung bei der hier gegenständlichen Erhebung jedoch nicht vorgenommen (BT-Drs. 19/3828, S. 15). Weiter werden die Daten aus den einzelnen Behörden und Ländern in einer gemeinsamen Zentraldatei zusammengeführt und verfügbar gemacht. Der Zugriff durch die statistischen Ämter der Länder und das Statistische Bundesamt findet in Form eines gemeinsamen Servers statt, in den sämtliche Datensätze gespeist werden (BT-Drs. 19/3828, S. 15). Hierdurch entsteht eine Zentralstruktur mit weitreichenden und neuen Verknüpfungsmöglichkeiten. Diese gewaltige

Vorratssammlung personenbezogener, nichtanonymisierter oder pseudonymisierter Daten stellt unter dem Gesichtspunkt des unbefugten Zugriffs ein hohes Risiko dar. Aufgrund der weiten und unpräzisen Fassung des Verwendungszwecks ist zugleich eine ganz erhebliche Bandbreite von weiteren Verarbeitungsvorgängen umfasst. Vor allem, was unter dem Test und der Weiterentwicklung der Programme zu verstehen ist, ergibt sich weder aus der Norm selbst noch aus der Gesetzesbegründung. Gleiches gilt für die nach der Gesetzesbegründung vorgesehenen eigenen Analysen der statistischen Landesämter. Denkbar und zu befürchten ist letztlich eine erhebliche Vielfalt, Häufigkeit und Dauer von Datennutzungen. Die lange und ausweislich der Gesetzesbegründung für den gesamten Datenbestand voll auszuschöpfende Speicherfrist von zwei Jahren (s. BT-Drs. 19/3828, S. 16) intensiviert den Eingriff noch weiter.

### 3. Verhältnismäßigkeit

Die angegriffene Vorschrift ist nicht verhältnismäßig im Sinne des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips. Insbesondere sind die mit ihr einhergehenden Grundrechtseingriffe weder erforderlich noch verhältnismäßig im engeren Sinne.

#### a) Erforderlichkeit

Die Übermittlung des gesamten in § 9a Abs. 2 und 3 Zens-VorbG 2021 angeführten Datenbestandes für alle gemeldeten (und teilweise von abgemeldeten) Personen ohne jegliche Anonymisierung oder Pseudonymisierung ist schon nicht erforderlich.

aa) Ein Grundrechtseingriff ist nur verhältnismäßig, soweit er erforderlich ist, den angestrebten Zweck zu erreichen. Dies ist nicht der Fall, wenn hierzu andere, weniger einschneidende Mittel zur Verfügung stehen. Die Übermittlung der umfangreichen Merkmalkataloge erstens zu allen gemeldeten Personen (und nicht zu einer Stichprobe) und zweitens ohne Anonymisierungsmaßnahmen wird zweigleisig begründet: Einerseits komme eine Stichprobenziehung anstelle der Gesamterhebung nicht in Betracht, weil die technische Möglichkeit der Übermittlung eines solch umfangreichen Datenempfangs innerhalb eines engen Zeitfensters getestet werden solle. Der Übermittlungsweg sei zwar bereits für die großen, die Daten aller im Melderegister gemeldeten Einwohner umfassenden Datenlieferungen zum Stichtag 12. November 2017 umgesetzt worden, die weiteren Datenlieferungen seien aber komplexer (BT-Drs. 19/3828, S. 9). Andererseits stelle eine Anonymisierung oder Pseudonymisierung der Daten für den Testdurchlauf keine adäquate Alternative dar, weil es bei der Prüfung der Qualität sowohl zum Test der Übertragung als auch zur Entwicklung der Programme gerade darauf ankomme, die Qualität der befüllten Felder nachzuvollziehen (vgl. BT-Drs. 19/3828, S. 7 f., 9 ff.). Damit wird zwar vorgetragen, dass der Test der Datenquantität eine realistische Datenmenge und der Test der Datenqualität nichtanonymisierte Klardaten erfordere. Daraus ergibt sich jedoch nicht, dass diese Eigenschaften kumulativ vorliegen müssen.

Ausreichend und ebenso effektiv wäre es vielmehr, die Datenquantität anhand einer großen Menge anonymisierter, pseudonymisierter oder unechter Daten und die Datenqualität anhand einer nichtanonymisierten Stichprobe zu testen. Damit würde der angestrebte Zweck ebenso erreicht,

während die damit einhergehenden Grundrechtseingriffe jeweils erheblich abgemildert würden.

bb) Soweit es zu Testzwecken auf die Übermittlung einer bestimmten Datenquantität ankommt, genügt die Verwendung anonymisierter, pseudonymisierter oder gar unechter Daten. Denn solange die Übereinstimmung der gelieferten mit den empfangenen Daten überprüft werden kann – die Datensätze also hinreichend komplex sind –, ist es unerheblich, ob die Daten anonymisiert sind bzw. ob sie überhaupt eine Entsprechung in der Realität haben. Soweit es dennoch für notwendig erachtet werden sollte, die realitätsgetreue Übermittlung anhand von Echtfällen zu testen, stünde auch hier mittels sogenannter Hashing-Verfahren ein grundrechtsschonenderes Vorgehen zur Verfügung. Dabei wird jeder Eingabemenge (beispielsweise dem Vornamen etc.) mittels eines Algorithmus ein bestimmter Hashwert zugeteilt. Es lässt sich damit exakt überprüfen, ob der übermittelte Wert mit dem empfangenen übereinstimmt oder ob unbeabsichtigte Veränderungen aufgetreten sind, ohne dass eine personenbezogene Identifizierung möglich ist. Diese Verfahren sind darauf ausgerichtet und darin bewährt, zufällige und unbeabsichtigte Veränderungen einschließlich Zeichenvertauschungen, Verdoppelungen oder Auslassungen auch in komplexen Eingabemengen aufzuspüren. Während ein solches Vorgehen für den Zensus selbst kaum in Betracht kommt, weil es dort gerade um den Inhalt der erfassten Informationen geht, erscheint es für das Testverfahren, bei dem es nur auf die Datenqualität und Fehleranfälligkeit ankommt, regelrecht prädestiniert.

cc) Wo es hingegen für die Überprüfung der inhaltlichen Qualität und die Programmentwicklung notwendig sein sollte, auf echte Klardaten zurückzugreifen, ist hierfür keinesfalls die Verwendung des gesamten Datenbestandes

erforderlich. Hier würde vielmehr eine Stichprobe genügen. Diese hätte sich im Hinblick auf Umfang, Gestaltung und Durchführung an den Erkenntnissen der Informationstechnik und der statistischen Wissenschaft zu orientieren und auf die danach unbedingt erforderliche Größe zu beschränken, wobei vorliegend ein Gesamtanteil von nicht mehr als 1% für ausreichend erachtet wird. Wo die Gesetzesbegründung die Verwendung von nichtanonymisierten Daten für notwendig erklärt (zur Qualitätsprüfung der befüllten Namensfelder, der Ermittlung von Nachbesserungsbedarf bei den Programmen und der Überprüfung der in der Realität vorkommenden Schreibweisen von Namen, vgl. BT-Drs. 19/3828, S. 7, 10, 16), enthält sie keine Begründung, wieso dabei eine bestimmte Datenmenge benötigt wird und verhält sich nicht zu der Möglichkeit, diese inhaltlichen Prüfungen anhand einer Stichprobe vorzunehmen.

dd) Damit wird die angegriffene Vorschrift der Verpflichtung, stets zu prüfen, ob das angestrebte Ziel nicht auch durch eine anonymisierte Erhebung erreicht werden kann, und verwendete Daten möglichst frühzeitig zu anonymisieren (vgl. BVerfGE 65, 1 [48 f.]; BVerfG, Urteil v. 19.09.2018 – 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15 –, Rn. 224), nicht gerecht.

#### b) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne

Die mit der angegriffenen Vorschrift verbundenen Nachteile stehen außer Verhältnis zu den damit verfolgten Zielen.

aa) Ausgangspunkt der vorzunehmenden Abwägung ist, dass die Schwere eines Eingriffs bei einer Gesamtabwägung nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe stehen darf. Die angegriffene Vorschrift verfolgt das Ziel, die Übermittlungswege und die Qualität

der Meldedatenlieferungen für den Zensus 2021 einer Überprüfung im Vorfeld zu unterziehen. Zusätzlich sollen die Daten der weiteren Prüfung und Entwicklung der Programme zur Durchführung des Zensus dienen.

Die mit der angegriffenen Vorschrift verbundenen Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sind wie bereits ausgeführt von erheblichem Gewicht. Dies ergibt sich insbesondere aus Art und Umfang der zu übermittelnden Daten, ihrer nicht anonymisierten Form, der zentralisierten Zusammenführung und Verknüpfung, den weitreichenden Verarbeitungs- und Nutzungsmöglichkeiten sowie dem Charakter der flächendeckenden Gesamtübermittlung und Zusammenführung als anlasslose Totalerhebung.

bb) Unverhältnismäßig ist bereits die Reichweite des Katalogs der zu erhebenden Merkmale. Zur bloßen vorgelagerten Überprüfung der Datenübermittlung und Programmentwicklung wäre es im Sinne der Datensparsamkeit geboten gewesen, den Katalog der übermittelten personenbezogenen Daten auf ein angemessenes Maß zu reduzieren. Allein § 9a Abs. 2 und 3 ZensVorbG 2021 umfassen insgesamt bis zu 46 differenzierbare Merkmale zu jeder betroffenen Person. Es lassen sich daraus Rückschlüsse über Lebenslauf, Wohnsituation, Migrationshintergrund, Partnerschaft, familiäre Verhältnisse und sozialen Status ziehen. Merkmale wie die Daten der Eheschließung oder Begründung einer Lebenspartnerschaft sowie deren Auflösung, die Daten von Ehegatten und Kindern oder die Zugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft geben Einblick in den Kernbereich der privaten Lebensgestaltung im Hinblick auf sexuelle Orientierung, eheliche Gemeinschaft, Familienleben und Glauben bzw. religiöse Bekenntnisse. So hätte insbesondere das Merkmal der Religionszugehörigkeit von der Übermittlung



ausgenommen werden müssen. Die Notwendigkeit der Erhebung der einzelnen Merkmale für den Probedurchlauf ist jedoch ausweislich der Gesetzesbegründung bewusst keiner eigenen Abwägung unterzogen worden, sondern soll sich demnach unmittelbar aus dem Bedürfnis ergeben, den Datenumfang des späteren Zensus abzubilden (s. BT-Drs. 19/3828, S. 10) – obwohl dieser abgesehen von bestimmten europarechtlichen Vorgaben noch überhaupt nicht feststeht und erst noch vom Gesetzgeber zu beschließen wäre. Hierin liegt ein Verstoß gegen das Gebot der Datensparsamkeit und das Übermaßverbot.

cc) Soweit entgegen der hier vertretenen Auffassung die Übermittlung und Verarbeitung des gesamten Datenbestandes ohne jegliche Anonymisierung oder Pseudonymisierung überhaupt für erforderlich erachtet wird, steht die Art und Weise dieser Datenverarbeitung dennoch außer Verhältnis zu dem Zweck, den Zensus durch einen Test der (bereits weitgehend erprobten) Übermittlungswege und Programme vorzubereiten und zu optimieren. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die zentralisierte Verfügbarkeit der Daten und die mangelnden verfahrensrechtlichen und organisatorischen Sicherungen.

Gem. § 9a Abs. 1 S. 1 ZensVorbG 2021 übertragen die nach Landesrecht für das Meldewesen zuständigen Stellen zunächst die Daten an die statistischen Ämter der Länder. Diese überprüfen die erhaltenen Daten nach § 9a Abs. 5 S. 1 ZensVorbG 2021 auf Vollständigkeit und behalten sodann den Zugriff auf die Daten, um das Statistische Bundesamt zu unterstützen und eigene Analysen durchzuführen (BT-Drs. 19/3828, S. 15). Gleichzeitig darf das Statistische Bundesamt nach § 9a Abs. 5 S. 2 ZensVorbG 2021 bereits unmittelbar nach Eingang mit der Datenverarbeitung beginnen. Dies soll in Form eines gemeinsamen Servers ermöglicht

werden, in den sämtliche Datensätze gespeist werden (BT-Drs. 19/3828, S. 15). Es entsteht eine Zentralstruktur, die den statistischen Ämtern der Länder und des Bundes jederzeit direkten Zugriff zu allen in § 9a Abs. 1 ZensVorbG 2021 genannten Zwecken gestattet.

Vor diesem Hintergrund ist die Verwendung übergreifender Ordnungsmerkmale besonders problematisch. Gem. § 9a Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3 Nr. 3, 4 und 5 ZensVorbG 2021 werden von den nach Abs. 1 gemeldeten und abgemeldeten Personen sowie von ihren Ehegatten, Lebenspartnern, minderjährigen Kindern und gesetzlichen Vertretern die Ordnungsmerkmale aus den Melderegistern erhoben und gespeichert. Diese Ordnungsmerkmale kennzeichnen die einzelne Person innerhalb einer Gemeinde und werden auch verwendet, um interpersonelle Bezüge eindeutig darzustellen sowie Zusammenhänge zu erfassen (BT-Drs. 19/3828, S. 12). Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Volkszählungsurteil bereits festgestellt, dass solchen Ordnungsmerkmalen und dem ihnen innewohnenden Verknüpfungspotential eine außerordentliche Grundrechtsrelevanz zukommt (vgl. BVerfGE 61, 1 [53]).

Zugleich wird – im Gegensatz zur bisherigen Vorgehensweise etwa im Zensus 2011 – auf die zum frühestmöglichen Zeitpunkt gebotene Trennung der Erhebungs- und Hilfsmerkmale pauschal gänzlich verzichtet (s. BT-Drs. 19/3828, S. 15), sodass die ursprünglich auf die Verwendung innerhalb der Meldebehörde beschränkte Ordnungsnummer eine Zuordnung jedes beliebigen Merkmals und die Identifizierung der zugehörigen Person im gesamten und nunmehr zentralisierten Datenbestand erlaubt.

Mit der vorgesehenen Übermittlung und zentralisierten Speicherung gewaltiger Mengen echter Klardaten wird ein

hohes Risiko geschaffen, dass diese sensiblen Daten der Betroffenen aufgrund von Sicherheitslücken, technischen Fehlern oder bewusster Manipulation in die Hände Unbefugter gelangen. Norm und Gesetzesbegründung lassen offen, aus welchen Arbeitsschritten sich die Überprüfung der Übermittlungswege und der Qualität sowie die Prüfung und Entwicklung der Programme zusammensetzt, welcher Personenkreis zu welchem Zeitpunkt darauf unter welchen Voraussetzungen Zugriff hat und welche Sicherheitsvorkehrungen hierbei – wenn überhaupt – im Einzelnen zu treffen sind. Völlig unklar bleibt auch, wie weitgehend die mit den eigenen Analysen und Unterstützungstätigkeiten der statistischen Landesämter einhergehenden Maßnahmen sein werden. Zu berücksichtigen ist zudem, dass vor allem die Entwicklung und Prüfung der Programme zur Zensusdurchführung den Zugriff durch eine große Anzahl an Personen in Form von Informationstechnikern und Datenverarbeitungsdienstleistern (möglicherweise auch als externe Dienstleister) mit sich bringen wird, was das in der Zusammenführung liegende Risiko erhöht und die Notwendigkeit detaillierter Schutzvorschriften umso deutlicher macht.

Dieses Vorgehen steht angesichts der darin liegenden flächendeckenden und schwerwiegenden Grundrechtseingriffe außer Verhältnis zu den verfolgten Zielen der bloßen Vorbereitung und Optimierung des Zensus. Dies gilt vor allem angesichts der Tatsache, dass hierzu wie bereits ausgeführt vielfältige grundrechtsschonendere Mittel zur Verfügung stehen und die erfolgreiche Durchführung des Zensus 2021 gerade nicht von der Vornahme des Probedurchlaufs in der vorgesehenen Variante abhängt.

## II. Folgenabwägung

Als Ergebnis der vorzunehmenden Folgenabwägung ist dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung stattzugeben.

Die zu erhebende Verfassungsbeschwerde ist nach den obigen Ausführungen offensichtlich begründet. Die beantragte einstweilige Anordnung ist daher zu erlassen. Sofern die Hauptsache nicht als offensichtlich begründet erachtet werden sollte, ist sie jedenfalls weder von vornherein unzulässig noch offensichtlich unbegründet. Bei offenem Ausgang des Hauptsacheverfahrens sind die Folgen, die sich ergäben, wenn die beantragte einstweilige Anordnung nicht erlassen würde, sich später aber die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Vorschrift herausstellte, denen gegenüberzustellen, die sich ergäben, wenn eine einstweilige Anordnung erlassen und die Vorschrift außer Vollzug gesetzt würde, später jedoch die Verfassungsmäßigkeit der Norm festgestellt würde. Soll – wie vorliegend – der Vollzug eines Gesetzes ausgesetzt werden, müssen die für eine vorläufige Regelung sprechenden Gründe im Fall der begehrten Außervollzugsetzung eines Gesetzes besonderes Gewicht haben (vgl. BVerfGE 104, 23 [27 f.]; 117, 126 [135]; 140, 99 [106 f.]). Eine weitere Verschärfung des Maßstabs im Sinne der Rechtsprechung zur Aussetzung des Vollzugs von Rechtsnormen, die zwingende Vorgaben des Gemeinschaftsrechts umsetzen, kommt hingegen nicht in Betracht, da der mit der angegriffenen Vorschrift angestrebte Testdurchlauf nicht zwingend vorgegeben ist und den Mitgliedsstaaten vielmehr ein großer Spielraum bei der Durchführung der vorgeschriebenen Volkszählungen zukommt (vgl. zum Ausgestaltungsspielraum BVerfG, Urteil v. 19.09.2018 – 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15 –, Rn. 29 m.w.N.). Bei der

Folgenabwägung sind allerdings die Auswirkungen auf alle von dem Gesetz Betroffenen zu berücksichtigen, nicht nur Folgen, die sich für die Antragsteller ergeben (vgl. BVerfGE 112, 284 [292]; 121, 1 [17 f.]; 122, 342 [362]; 140, 99 [107]).

#### 1. Nachteile bei Ausbleiben der einstweiligen Anordnung

Erginge die einstweilige Anordnung nicht, erwiese sich § 9a ZensVorbG 2021 aber später als verfassungswidrig, so entstünden irreparable und besonders schwerwiegende Nachteile zu Lasten der Antragsteller sowie der Allgemeinheit in Form von Millionen betroffener Bürger.

Ab dem 13. Januar 2019 würde die Übermittlung des gesamten in § 9a Abs. 2 bis 4 ZensVorbG 2021 genannten Datenbestandes aus den Melderegistern beginnen und innerhalb der darauffolgenden vier Wochen abgeschlossen werden. Dies würde die Daten aller in der Bundesrepublik gemeldeten sowie der innerhalb der benannten Zeiträume abgemeldeten Personen (darunter zwangsläufig auch die Antragsteller) betreffen.

In der Übermittlung dieser Daten liegt, ebenso wie in ihrer Speicherung und der weiteren Verarbeitung durch die damit betrauten Behörden, ein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aller Betroffenen. Die Nachteile der vorläufigen Anwendbarkeit der Vorschrift wären gravierend.

##### a) Besonderes Gewicht der drohenden Nachteile

Das besondere Gewicht dieser Eingriffe wird – wie bereits unter D. I. 2. näher ausgeführt – insbesondere bestimmt durch Art und Umfang der erhobenen Daten, das flächendeckende und anlasslose Ausmaß der Erhebung, das Fehlen

jeglicher Form von Anonymisierung oder Pseudonymisierung, die zentralisierte Speicherung und die damit einhergehenden Vernetzungs- und Zugriffsmöglichkeiten, die mangelhaften Sicherungsvorkehrungen und damit einhergehenden Risiken, die vielen weiteren vorgesehenen Verarbeitungsschritte sowie die vorgesehene lange Dauer der Speicherung. Insofern wird ergänzend auf die obigen Erläuterungen verwiesen.

Bei den nach § 9a Abs. 2 bis 4 ZensVorbG 2021 zu übermittelnden Daten handelt es sich einerseits aufgrund des breiten Merkmalkatalogs um Daten ganz erheblichen Umfangs, andererseits um teilweise äußerst sensible Daten. Die angegriffene Vorschrift umfasst für jede zum Stichtag gemeldete Person bis zu 46 differenzierbare Merkmale. Hiermit ist ein gewaltiger Umfang an personenbezogenen Informationen erfasst, deren Übermittlung und Verarbeitung bereits aufgrund der schieren Menge einen schwerwiegenden Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung konstituieren und die in ihrer Gesamtheit prinzipiell die Erstellung eines detaillierten Abbildes der Persönlichkeit ermöglichen. Aus den übermittelten Daten lassen sich mit Leichtigkeit Rückschlüsse etwa über Lebenslauf, Wohnsituation, Migrationshintergrund, familiäre Verhältnisse oder sozialen Status ziehen. Merkmale wie die Daten der Eheschließung oder Begründung einer Lebenspartnerschaft sowie deren Auflösung, die Daten von Ehegatten und Kindern oder die Zugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft geben Einblick in den Kernbereich der privaten Lebensgestaltung im Hinblick auf sexuelle Orientierung, eheliche Gemeinschaft, Familienleben und Glauben bzw. religiöse Bekenntnisse. Sind die Merkmale teilweise bereits für sich genommen von besonderer Sensibilität, nimmt ihr Gewicht in der Kombination mit den weiteren Daten noch zu. Dies wird weiter

verstärkt durch die mit der Erfassung früherer Daten einhergehende Vergleichbarkeit. So erlauben es die Daten zum vorangegangenen Wohnort, dem Zuzug zur Gemeinde und aus dem Ausland, zur Eheschließung und Scheidung und zu früheren Namen, den Lebensweg einer Person – teilweise bis in die früheste Kindheit – nachzuvollziehen. Registrierte Änderungen des Vornamens können zudem Aufschluss über einen etwaigen Wechsel der geschlechtlichen Identität geben.

Die Datenübermittlung und -verarbeitung betrifft alle in der Bundesrepublik gemeldeten sowie in einem bestimmten Zeitraum abgemeldeten Personen, ist von keinen zusätzlichen Voraussetzungen oder einem Verhalten der Personen abhängig und umfasst ausnahmslos alle in den Melderegistern geführten Personen. Es handelt sich damit um eine anlasslose Totalerhebung.

Die Übermittlung der personenbezogenen Daten soll vorliegend ausdrücklich ohne jegliche Anonymisierung oder Pseudonymisierung erfolgen. Die Verwendung von Klardaten führt dazu, dass sich die Intensität des Grundrechtseingriffs erheblich erhöht. Erschwerend tritt hinzu, dass die für den Testdurchlauf erhobenen Daten – im Gegensatz zu der Vorgehensweise im Zensus selbst – auch nicht nachträglich von den eine Identifizierung ermöglichenden Informationen getrennt werden. Die Daten bleiben also auch nach ihrer Erhebung jederzeit beliebig zuordenbar und verknüpfbar und die Merkmale sind ohne zusätzliche Hürden unmittelbar und dauerhaft mit einer bestimmten Person und den zu ihr erhobenen anderen Merkmalen verbunden.

Die Daten werden auf einen gemeinsamen zentralen Server der statistischen Ämter der Länder und des Statistischen Bundesamtes übertragen. Hier entsteht eine

Zentralstruktur, die den beteiligten Ämtern jederzeit direkten Zugriff zu allen in § 9a Abs. 1 S. 1 ZensVorbG 2021 genannten Zwecken (also zur Prüfung der Übermittlungswege und der Qualität der zum Zensus 2021 zu übermittelnden Daten aus den Melderegistern sowie zum Test und zur Weiterentwicklung der Programme) gestattet. In dieser Hinsicht ist vor allem die Verwendung übergreifender Ordnungsmerkmale besonders problematisch. Diese Ordnungsmerkmale kennzeichnen die einzelne Person innerhalb einer Gemeinde und werden auch verwendet, um interpersonelle Bezüge wie Ehe oder Eltern-Kind-Verhältnis eindeutig darzustellen und Haushalts- und Familienzusammenhänge zu erfassen. Solche Ordnungsmerkmale sind durch das Bundesverfassungsgericht bereits im Volkszählungsurteil als besonders kritisch eingestuft worden (vgl. BVerfGE 65, 1 [53]). Mit der Zusammenführung der Daten auf einem zentralen Server beim Statistischen Bundesamt und der unbeschränkten Zugriffsmöglichkeit der statistischen Landesämter entsteht im Zusammenwirken mit den übergreifenden Ordnungsmerkmalen ein System, in dem die Persönlichkeit des Bürgers auch in der vermeintlichen Anonymität der Statistik umfassend abgebildet ist. Hinzu tritt die erwähnte fehlende Trennung der Erhebungs- und Hilfsmerkmale, wodurch die Ordnungsnummer eine dauerhafte Zuordnung jedes beliebigen Merkmals und die Identifizierung der zugehörigen Person ermöglicht. Der so entstehende Datenvorrat stellt nicht zuletzt unter dem in der Datenverarbeitung stets zu berücksichtigendem Gesichtspunkt der Möglichkeit, dass die Daten in die Hände unbefugter Dritter geraten können, ein nicht zu verantwortendes Risiko dar.

Die angegriffene Vorschrift erlaubt die Verwendung der in einer anlasslosen Totalerhebung gewonnenen Daten nach §



9a Abs. 1 S. 1 ZensVorbG 2021 zur „Prüfung der Übermittlungswege und der Qualität der zum Zensus 2021 zu übermittelnden Daten aus den Melderegistern sowie zum Test und zur Weiterentwicklung der Programme“. Es handelt sich dabei um eine äußerst weite Formulierung, die es für die Betroffenen kaum nachvollziehbar macht, wer zu welchem Zeitpunkt und mit welcher Absicht auf ihre Daten zugreift.

Ausweislich der Gesetzesbegründung (vgl. BT-Drs. 19/3828, S. 16) ist bereits geplant, dass die Daten nicht vor dem Ablauf der in § 9a Abs. 6 ZensVorbG 2021 normierten Höchstfrist von zwei Jahren gelöscht werden.

#### b) Irreparable Natur der drohenden Nachteile

Der durch die Initialübermittlung ausgelöste erhebliche Grundrechtseingriff kann nicht wieder rückgängig gemacht werden. Während der mit der Speicherung einhergehende Eingriff durch eine nachträgliche Löschung mit Wirkung für die Zukunft beendet würde, können die einmal ohne den Willen der Betroffenen weitergegebenen und verarbeiteten Datensätze nicht eingriffsheilend „zurückgeholt“ werden. Schutzrichtung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ist jedoch nicht die bloße Befugnis, eine ungewollte Datennutzung im Nachhinein zu beenden, sondern gerade die Gewährleistung umfassender Kontrolle darüber, wer wann über welche Daten zur eigenen Person verfügt, sowie die Vermittlung der Möglichkeit, den Umgang mit diesen Informationen von Anfang an selbst effektiv bestimmen zu können. Wird die beantragte einstweilige Anordnung nicht erlassen, werden in kürzester Zeit die umfassenden Klardaten von Millionen von Bürgern ohne deren Zustimmung aus den Melderegistern übermittelt werden,

was durch eine spätere Löschung nicht mehr ungeschehen gemacht werden kann.

Da bei einer vorläufigen Anwendung der angegriffenen Norm angesichts der vierwöchigen Übermittlungsfrist des § 9a Abs. 1 S. 1 ZensVorbG 2021 die gesamte Datenübermittlung bereits abgeschlossen sein wird, bevor eine Entscheidung in der Hauptsache ergehen kann, würde den Antragstellern (und zugleich allen anderen Betroffenen) im Falle der Begründetheit ihrer verfassungsrechtlichen Bedenken die Möglichkeit auf effektiven Rechtsschutz weitgehend genommen. Sie würden hinsichtlich der Initialübermittlung gleichsam vor vollendete Tatsachen gestellt. Dass der Gesetzgeber eine mit derart weitreichenden Grundrechtseingriffen verbundene Norm, die ihre Hauptwirkung bereits ab dem 13. Januar 2019 entfalten soll, erst am 27. November 2018 (und als Änderung eines bestehenden Gesetzes) verabschiedet, sollte nicht zu Lasten der Betroffenen gehen.

§ 9a Abs. 5 S. 2 ZensVorbG 2021 sieht zudem einen Zugriff des Statistischen Bundesamtes zur Verarbeitung unmittelbar nach Eingang der Daten vor. Ebenso behalten die statistischen Ämter der Länder den Zugriff auf die Daten, um das Statistische Bundesamt bei der Auswertung zu unterstützen und eigene Analysen durchzuführen (BT-Drs. 19/3828, S. 15). Da die übermittelten Daten unter anderem der Überprüfung der Datenqualität, der Mehrfachfallprüfung, der Haushaltegenerierung und der Programmentwicklung über die nächsten zwei Jahre dienen sollen, ermöglicht die angegriffene Vorschrift vielfältige weitere Verarbeitungsschritte unmittelbar nach Übermittlung. Diese stellen wiederum eigenständige Grundrechtseingriffe dar, von denen die Betroffenen aber zunächst keine Kenntnis erlangen. Sie erfahren schließlich weder, ob ihre Daten bereits übermittelt wurden, noch, wann das Statistische Bundesamt oder ein

Landesamt darauf tatsächlich zugreift und zu welchem Zweck. Auch diese Weiterverarbeitung lässt sich nicht rückgängig machen.

Der schwerwiegende Grundrechtseingriff ist somit nicht nur zu einem erheblichen Anteil irreparabel, sondern dauert durch die weitere Verarbeitung an, wobei er sich mit zunehmender Dauer ab dem Stichtag des 13. Januar 2019 quantitativ wie qualitativ stetig intensiviert.

Da mit der Zeit auch die Proliferation der Daten zunimmt, die nicht nur in den Prüfungs- und Testverfahren des Statistischen Bundesamtes und in den Analyseprozessen der statistischen Ämter der Länder verwendet werden, sondern auch in einer steigenden Anzahl von Modulen und Verfahren der Programmentwicklung dem Zugriff einer wachsenden Gruppe an Zugriffsberechtigten aus den Behörden und möglicherweise externen Dienstleistern unterliegen, wird selbst die nachträgliche Beendigung des Eingriffs immer schwieriger.

Wie schon die Zusammenführung des gewaltigen personenbezogenen und nichtanonymisierten Datenbestandes an sich erhöht auch die damit verbundene erhöhte Anzahl von Datenübertragungen und -zugriffen, insbesondere auf Übermittlungswegen, die der Gesetzesbegründung zufolge noch nicht ausreichend erprobt worden sind, zugleich das Risiko, dass die Daten der Betroffenen aufgrund von Sicherheitslücken, technischen Fehlern oder bewusster Manipulation in die Hände Unbefugter gelangen. Die Vorschrift trifft keine hinreichenden Vorkehrungen, um dieser Gefahr wirksam vorzubeugen. Insbesondere wäre genau festzulegen, welcher Personenkreis zu welchen Zwecken Zugriff auf welche Daten erhält und unter welchen zusätzlichen Sicherheitsbestimmungen dies erfolgt. Der für die Dauer von

zwei Jahren bestehende, technisch uneingeschränkte Zugriff aller statistischen Landesämter und des Statistischen Bundesamtes ist mit einem Datenverkehrsvolumen und einer Zugriffshäufigkeit verbunden, die die Anfälligkeit für Fehler und Angriffe weiter verstärkt. Gerade für externe unbefugte Zugriffsversuche im Sinne krimineller Hacker muss dieser die umfassenden personenbezogenen Informationen von über 82 Millionen Bürgern enthaltende Server ein äußerst lukratives Ziel darstellen – wie nicht zuletzt die Veröffentlichung der wohl unter der Ausnutzung von Sicherheitslücken entwendeten Daten von mehr als 1.000 Betroffenen im Dezember 2018 in Erinnerung gerufen hat. Sind Daten einmal nach außen gelangt, ist die Beendigung oder Eingrenzung des für den Betroffenen bestehenden Eingriffs nahezu ausgeschlossen. Dass ein derartiges Gefahrenpotential besteht, kann für keine informationstechnische Anwendung oder Datenübermittlung ausgeschlossen werden – nicht zuletzt aus dieser Erkenntnis heraus beansprucht das Prinzip der Datensparsamkeit seine Bedeutung.

Es ist darauf hingewiesen worden, dass das Meldewesen an sich und Volkszählungen insbesondere entscheidend auf das ihnen aus der Bevölkerung entgegengebrachte Vertrauen angewiesen sind. Hieraus muss sich letztlich auch die Akzeptanz der aufgrund der Statistiken getroffenen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entscheidungen speisen. Die vorläufige Anwendung der angegriffenen Vorschrift würde dieses Vertrauen, sollte sich die Vorschrift im Nachhinein als verfassungswidrig erweisen, erheblich beschädigen. Die Übermittlung ab dem 13. Januar 2019 würde sich dann rückwirkend als Grundrechtsverstoß flächendeckenden Ausmaßes darstellen, der nicht rückgängig gemacht werden kann.

All dies bedeutet bei Ausbleiben der einstweiligen Anordnung einen schwerwiegenden Nachteil im Sinne des § 32 BVerfGG, der zudem von besonderem Gewicht und irreparabler Natur ist.

## 2. Nachteile bei Erlass der einstweiligen Anordnung

Erginge die beantragte einstweilige Anordnung und erweise sich die angegriffene Vorschrift im Hauptsacheverfahren als verfassungsgemäß, so entstünden hingegen keine Nachteile von vergleichbarem Gewicht.

Die hier gegenständliche Probeübermittlung dient der Vorbereitung des Zensus 2021. Ihr kommt insoweit keine eigenständige Bedeutung zu, sie ist vielmehr akzessorisch zu den Zwecken des von ihr vorbereiteten Zensusverfahrens. Der Zensus als solcher dient der Ermittlung von Basisdaten zu Bevölkerung, Erwerbstätigkeit und Wohnsituation, an denen verschiedene politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Planungsprozesse ansetzen und die die Grundlage der amtlichen Statistiken bilden. Dabei handelt es sich grundsätzlich um gewichtige Ziele. Die Durchführung einer Volkszählung für das Bezugsjahr 2021 ist darüber hinaus durch die Verordnung (EG) Nr. 763/2008 in Verbindung mit der Verordnung (EU) 2017/712 der Kommission verpflichtend vorgegeben.

Relevant ist folglich zum einen, welche Auswirkungen der Erlass der einstweiligen Anordnung auf den Zensus 2021 haben würde, um das Gewicht der Nachteile zu beurteilen. Hierbei sind verschiedene Szenarien denkbar. Zum anderen ist zu berücksichtigen, welche Dringlichkeit der Durchführung eines Probedurchlauf im Hinblick auf den Zensus zukommt, um die Bedeutung der mit dem Erlass der

einstweiligen Anordnung verbundenen zeitlichen Komponente berücksichtigen zu können.

a) Möglichkeit 1: Probedurchlauf später möglich

Zunächst ist festzuhalten, dass auch nach dem Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung die Durchführung des Testdurchlaufs in der bisherigen Fassung möglich bleibt, sollte sich der Antrag in der Hauptsache als unbegründet erweisen. Wesentlicher Zweck des Testdurchlaufs ist es, Fehler und Probleme bei der Übermittlung und im Zusammenhang mit der Verarbeitung der Daten zu erkennen, um dann die verwendeten Programme entsprechend anzupassen. Ein solcher Testdurchlauf ergibt nur dann Sinn, wenn die gewonnenen Erkenntnisse in entsprechende Anpassungen umgesetzt werden können. Ausweislich der Gesetzesbegründung lassen sich Änderungen in den Programmen jedenfalls mit Auslieferung des nächsten herstellereitigen Releases vornehmen. Weshalb eine solche Lieferung angesichts des wiederholt betonten Zeitdrucks nur im angegebenen Rhythmus von sechs Monaten (BT-Drs. 19/3828, S. 10) möglich sein soll, wird nicht weiter ausgeführt – selbst dann darf aber davon ausgegangen werden, dass die Umsetzung spätestens ein halbes Jahr nach der Durchführung des Tests erfolgt und ein Vorlauf von mehr als zwei Jahren zwischen Probedurchlauf und Zensus technisch möglicherweise wünschenswert, aber keinesfalls alternativlos ist. Der Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung würde § 9a ZensVorbG 2021 vorerst für sechs Monate außer Vollzug setzen und damit den Beginn eines mit Echtdateien durchzuführenden Testdurchlaufs entsprechend verschieben. Bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache könnte die Anordnung gegebenenfalls entsprechend wiederholt werden, wobei der Zeitpunkt einer solchen

Entscheidung naturgemäß nicht vorhergesagt werden kann, es aber auch nicht ausgeschlossen ist, dass eine Entscheidung noch vor der Durchführung des Zensus im Jahr 2021 ergeht. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass es Aufgabe des Gesetzgebers ist, die für den Erlass eines Gesetzes erforderlichen Vorbereitungen so früh zu beginnen, dass ein rechtzeitig vorliegendes und dennoch dem Verhältnismäßigkeitsprinzip hinreichend Rechnung tragendes Gesetz erreicht wird (vgl. BVerfG, Urteil v. 19.09.2018 – 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15 –, Rn. 239). Seitens des Gesetzgebers herbeigeführter Zeitdruck kann jedenfalls nicht zu einer Verschiebung des anzulegenden Maßstabes im Sinne eines Absenkens der Anforderungen führen.

#### b) Möglichkeit 2: Probedurchlauf nicht mehr möglich

Sogar das vollständige Fehlen eines umsetzbaren Probedurchlaufs müsste noch nicht zum Scheitern des Zensus 2021 führen. Zwar werden in der Gesetzesbegründung nachvollziehbarerweise die Risiken angeführt, die mit einem völligen Verzicht auf einen vorgelagerten Test einhergehen. So könnten Fehler zu einer Zeitverzögerung und erheblichen qualitativen Auswirkungen führen. Auch wenn es sicherlich wünschenswert ist, diese Risiken zu minimieren, bleibt doch zu betonen, dass die Durchführung des Zensus hiermit nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird. Schließlich wurde der Übermittlungsweg bereits für die aufgrund von § 9 Abs. 1 und 2 ZensVorbG 2021 durchgeführte Datenerlieferung zum Stichtag 12. November 2017 erfolgreich eingesetzt. Auch hier wurden Daten zu allen gemeldeten Einwohnern innerhalb von vier Wochen millionenfach von den Meldebehörden an die statistischen Ämter der Länder und in einem zweiten Schritt von diesen an das Statistische Bundesamt übermittelt. Die Meldebehörden

kommunizieren bereits seit 2012 mittels des einheitlichen XMeld-Standards. Das System ist also grundsätzlich bereits weitgehend bekannt und erprobt, andernfalls wäre ein derart großflächiger Einsatz ohnehin unrealistisch, ob 2019 oder 2021. Das Augenmerk liegt vielmehr auf der Möglichkeit der kurzfristigen Übertragung großer Datenmengen einerseits und seltenen Sonderproblemen andererseits. Letztere werden in der Gesetzesbegründung ausdrücklich herangezogen, um den Test und vor allem die Ungeeignetheit einer grundrechtsschonenderen Stichprobe zu rechtfertigen. Der vollständige Datensatz mit den Daten nahezu aller Bürger sei erforderlich,

„da die Probleme bei derartigen Lieferungen mehrerer Tausend Datenlieferanten in Kombination mit verschiedenen Softwareanbietern gerade bei den letzten wenigen Prozent liegen.“ (BT-Drs. 19/3828, S. 10)

Das Risiko solcher nur die letzten wenige Prozent betreffenden Fehler ist insgesamt also äußerst gering und demnach gerade nicht geeignet, die Qualität des Zensus als Ganzes in Frage zu stellen. Dafür, dass das (bereits in ähnlichen Zusammenhängen verwendete und spezifisch für solche Zwecke entwickelte und erworbene System) hingegen an der großen Datenmenge scheitern könnte, bestehen wiederum keinerlei konkreten Anhaltspunkte. Nicht zuletzt die Datenübermittlung im November 2017 dürfte solche Bedenken weitgehend ausgeräumt haben. Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die zu übermittelnden Daten im Falle einer fehlgeschlagenen oder fehlerhaften Übermittlung bei der Durchführung des Zensus 2021 nicht für den Zensus verloren sind. Den entsprechenden Stellen bleibt es unbenommen, die Übermittlung in diesem Fall zu wiederholen. Auftretende Fehler ließen sich also auch nach dem Stichtag des Zensus 2021 noch beheben. Insofern ist nicht



hinreichend dargelegt, weshalb der Probedurchlauf überhaupt unbedingt erforderlich sei.

c) Möglichkeit 3: Probedurchlauf abgeändert möglich

Am naheliegendsten dürfte die Annahme sein, dass Anpassungen an der angegriffenen Vorschrift den Testdurchlauf in abgeänderter Form rechtzeitig ermöglichen. Insbesondere mit dem Einsatz von Stichproben, der Nutzung von Hashfunktionen, der sonstigen Verwendung unechter, anonymisierter oder pseudonymisierter Daten, dem Verzicht auf übergreifende Ordnungsnummern, der Reduzierung des Merkmalkatalogs, der Trennung von Erhebungs- und Hilfsmerkmalen sowie der Verbesserung des technischen Datenschutzvorkehrungen stehen wie bereits ausgeführt (s. oben unter D. I. 3. b) vielfältige Maßnahmen bereit, um die Eingriffsintensität des Vorgehens erheblich zu reduzieren und das Testverfahren in Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben zu bringen. Angesichts der eben ausgeführten Möglichkeiten, das Testverfahren auch zu einem späteren Zeitpunkt effektiv durchzuführen (oben D. II. 2. b), könnten solche Anpassungen auch mit Blick auf das Gesetzgebungsverfahren rechtzeitig vorgenommen werden. Soweit hierbei technische Nachbesserungen erforderlich werden, die mit zusätzlichen Kosten verbunden sind, ist auch angesichts der ohnehin eingeplanten mehrjährigen Programmentwicklungsphase weder davon auszugehen, dass diese Kosten unvertretbar hoch wären, noch, dass hierdurch das Ergebnis der Folgenabwägung verändert würde.

Besonderes Augenmerk soll hier noch auf die Möglichkeit gerichtet werden, den Probedurchlauf und die Programmentwicklung ohne Echtdaten durchzuführen. Die

informationstechnische Forschung und Praxis haben vielfältige Verfahren hervorgebracht, welche die bedarfsorientierte Generierung von realistischen Testdaten zur Erprobung elektronischer Datenverarbeitungssysteme ermöglichen. Die Verwendung von Echtdateien für die Zwecke des § 9a ZensVorbG 2021 soll verständlicherweise dazu dienen, sich den Gegebenheiten des zu probenden späteren Ernstfalls soweit wie möglich zu nähern. Genau diese Anforderung ist jedoch im Bereich der Informationstechnik keineswegs neu, sondern stellt für Testkonstellationen die Regel dar. Stehen die einzelnen später zu erhebenden Daten und ihre Datenformate wie vorliegend bereits weitgehend fest, ist es umso leichter, fiktive Testdatensätze auch in entsprechend großen Mengen zu erstellen.

Im Ergebnis ist nicht davon auszugehen, dass der Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung zu schwerwiegenden Nachteilen führen wird.

#### d) Mangelnde Dringlichkeit

Übergreifend lässt sich zudem konstatieren, dass eine die Ablehnung der beantragten Anordnung rechtfertigende Dringlichkeit des Vollzuges der angegriffenen Vorschrift nicht überzeugend dargelegt worden ist.

Weder hinsichtlich des Tests der Übertragungsquantität noch bezüglich der Qualitätsprüfung oder der Programmentwicklung ergibt sich, dass die mit dem Erlass der einstweiligen Anordnung einhergehende Zeitverzögerung von einer Bedeutung ist, die die Ablehnung erforderlich machen würde.

Insbesondere soweit der Testdurchlauf notwendig sei, um einen Zeitplan für die Entwicklung der Programme

einzuhalten, ist weder ersichtlich, wie dieser Zeitplan im Einzelnen und im Hinblick auf welche Programme und Module aussieht, noch, an welcher Stelle welche Daten aus dem Testdurchlauf auf welche Weise verwendet werden sollen, weshalb dies ein ständiges Testen anhand der erhobenen Echt Daten erfordert und welche Auswirkungen das Fehlen bestimmter Daten haben würde. Soweit die keinen Aufschub gestattende Notwendigkeit eines Probezensus und der zweijährigen Datenspeicherung darauf gestützt wird, dass die Programme innerhalb der nächsten zwei Jahre entwickelt werden, ist nicht nachvollziehbar, auf welchem eine derart lange und datenintensive Entwicklungsphase rechtfertigenden Stand sich die Programme derzeit befinden. Sollte beabsichtigt werden, die Programme und Algorithmen anhand der hier zu erhebenden Daten erst noch zu entwickeln, ginge das ohnehin über den in § 9a Abs. 1 ZensVorbG 2021 festgelegten Zweck der Überprüfung und Weiterentwicklung hinaus.

Die Dringlichkeit wird auch dadurch widerlegt, dass es sich bei einem der wesentlichen Probleme, denen mit dem Testdurchlauf vorgebeugt werden soll, um den Komplex der Mehrfachfallprüfungen handelt (vgl. BT-Drs. 19/3828, S. 7, 10, 15). Hier soll unter anderem die Identifizierung verzerrender Mehrfacheinträge ermöglicht werden. Dieses Problem betrifft eine allgemeine Frage des Meldesystems und ist darüber hinaus bereits lange bekannt (vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 19/58, S. 6568). Angesichts der Tatsache, dass auch der Gesetzgeber (der die Vorschrift über den Testdurchlauf erst Ende November 2017 verabschiedete) ersichtlich nicht davon ausgeht, eine erfolgreiche Durchführung des Zensus 2021 sei ohne genau diese Form des Testdurchlaufs ausgeschlossen, ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Bearbeitung dieses lange bekannten

Themenfeldes auf einmal innerhalb weniger Wochen und unter erheblichen Grundrechtseingriffen erfolgen muss.

3. Hilfsweise: Keine wesentlichen Nachteile bei anonymisierter oder pseudonymisierter Übermittlung in Verbindung mit Übermittlung nur einer Stichprobe an Klardaten

In Ergänzung der unter D. II. c angeführten Möglichkeiten der abgeänderten Durchführung des Testverfahrens sei noch spezifisch auf die mit dem Erlass einer einstweiligen Anordnung entsprechend dem Hilfsantrag eingegangen. Hier wären allenfalls unerhebliche Nachteile ersichtlich, sollte sich die in der Verfassungsbeschwerde anzugreifende Vorschrift später als verfassungsgemäß erweisen. Die Übermittlung der Datensätze in anonymisierter oder pseudonymisierter Form sowie einer Stichprobe von Klardaten würde der Erreichung der vom Gesetz gesetzten Ziele – Prüfung der Übermittlungswege und der Qualität der zum Zensus 2021 zu übermittelnden Daten aus den Melderegistern, Test und Weiterentwicklung der Programme für die Durchführung des Zensus 2021 – genügen. Einzig ersichtlicher Nachteil ist dann der allenfalls geringfügige Zeitverlust, der sich aus einer technisch unkomplizierten Anpassung der zu übermittelnden Datensätze durch die nach § 9a Abs. 1 ZensVorbG 2021 verpflichteten Behörden ergibt.

Hinsichtlich des Umfangs der Stichprobe ist als Maßstab anzusetzen, dass die Stichprobe die hierzu nach den Erkenntnissen der Informationstechnik und der statistischen Wissenschaft unbedingt erforderliche Größe nicht übersteigen darf. Im Ergebnis dürfte hierfür ein Anteil von nicht mehr als 1% ausreichen.

Soweit wider Erwarten nach der Übermittlung der Datensätze in anonymisierter oder pseudonymisierter Form sowie einer Stichprobe von Klardaten noch Unsicherheiten hinsichtlich der Leistungsfähigkeit des Systems und der Richtigkeit der Datensätze bestehen bleiben sollten, wären diese Unsicherheiten jedenfalls von geringer Zahl und geringem Gewicht. Zudem könnte für den Fall, dass in der Hauptsache die Verfassungsmäßigkeit von § 9a ZensVorbG 2021 festgestellt werden sollte, der Testlauf wie ausgeführt mit allen Klardaten rechtzeitig wiederholt werden, um die noch bestehenden Unsicherheiten zu beseitigen.

#### 4. Abwägungsergebnis

Im Ergebnis wird deutlich, dass die Nachteile, die eintreten, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, die Verfassungsbeschwerde aber später Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen, die entstünden, wenn die angegriffene Regelung außer Vollzug gesetzt würde, sie sich aber im Hauptsacheverfahren als verfassungsgemäß erwiese, deutlich überwiegen. Dies gilt erst recht für die hilfsweise beantragte einstweilige Anordnung. Die für die Außervollzugsetzung sprechenden Gründe haben vorliegend auch das besondere Gewicht, das erforderlich ist, damit das Gericht vor abschließender Klärung der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes in begrenztem Umfang eingreifen darf. Auch unter Berücksichtigung der gemäß Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG gebotenen Zurückhaltung ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung, die § 9a ZensVorbG 2011 vorläufig außer Vollzug setzt, zur Abwehr möglicher schwerer Nachteile für die Betroffenen dringend geboten.

Die im Rahmen von § 32 BVerfGG in Verbindung mit Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG mögliche Außervollzugsetzung von § 9a

ZensVorbG 2021 vor der verbindlichen Feststellung seiner Verfassungswidrigkeit stellt auch keinen erheblichen Eingriff in die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers dar. Das vom Gesetzgeber verfolgte Konzept einer systematischen Qualitätsprüfung vor der Durchführung des Zensus 2021 wird durch die Verschiebung des Testzeitpunktes um einen begrenzten Zeitraum nicht grundsätzlich in Frage gestellt.

Derin  
Rechtsanwalt