

# ZUR VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT DER VORSCHRIFTEN ÜBER DEN ZENSUS 2011

Die Besonderheiten der statistischen Zweckbindung nach  
der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Michaela Bierschenk, Dr. Sonja Leischner

📌 **Schlüsselwörter:** Zensus 2011 – Bundesverfassungsgericht – Datenschutz –  
Vorratsdatenspeicherung – Datentrennung – Datenlöschung

## ZUSAMMENFASSUNG

Durch den Methodenwechsel zu einem registergestützten Zensus konnte beim Zensus 2011 in weiten Teilen von einer Befragung der Bevölkerung abgesehen werden. Diese Methodik stand auf dem Prüfstand des Bundesverfassungsgerichts und wurde von diesem mit Urteil vom 19. September 2018 als verfassungsgemäß bestätigt. Das Bundesverfassungsgericht hat dabei auch grundsätzlich zum Umgang mit Daten, die zu statistischen Zwecken erhoben werden, Stellung genommen. Dies betrifft insbesondere die Prinzipien der Zweckbindung und der Anonymisierung/Pseudonymisierung, die auch zu den allgemeinen datenschutzrechtlichen Grundsätzen gehören. Der Beitrag beleuchtet deshalb diese rechtlichen Besonderheiten der statistischen Datenerhebung, die gerade – erneut – statuiert wurden.

📌 **Keywords:** 2011 Census – Federal Constitutional Court – data protection – data retention – data separation – data deletion

## ABSTRACT

*Due to the methodological changeover to a register-based census, it was possible in the 2011 Census to largely avoid surveying the population. The Federal Constitutional Court scrutinised the new method and confirmed its constitutionality in its judgment of 19 September 2018. The Federal Constitutional Court also commented on principles relating to the handling of data collected for statistical purposes. This applies in particular to the principles of purpose limitation and anonymisation/pseudonymisation, which also belong to the principles of general data protection law. The article therefore highlights these legal peculiarities of statistical data collection, which have just been established again.*



**Michaela Bierschenk**

ist seit 2017 im Statistischen Bundesamt als Juristin tätig. Sie ist stellvertretende behördliche Datenschutzbeauftragte.



**Dr. Sonja Leischner**

war viele Jahre im Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz Referatsleiterin für Rechts- und Europaangelegenheiten. 2017 wechselte sie zum Statistischen Bundesamt und leitet dort das Referat „Weiterentwicklung des Statistikrechts“.

## 1

### Einleitung

Das Bundesverfassungsgericht hatte darüber zu entscheiden, ob die angegriffenen Vorschriften der Gesetze, die die Anordnung und Durchführung des Zensus 2011 regelten, verfassungsgemäß waren.

Mit dem Zensusvorbereitungsgesetz 2011<sup>1</sup> und dem Zensusgesetz 2011<sup>2</sup> hatte der Gesetzgeber einen registerbasierten Zensus angeordnet. Anders als die Volkszählung von 1987, die auf einer Vollerhebung in Form einer persönlichen Befragung der Bevölkerung aufbaute, basierte die Konzeption des Zensus 2011 auf der folgenden wissenschaftlich gestützten Erwartung: Durch die Auswertung der Melderegister und weiterer Verwaltungsdaten, einer Befragung der Gebäude- und Wohnungseigentümer sowie einer ergänzenden Stichprobe bei etwa 10 % der Bevölkerung können realitätsgerechte Bevölkerungsdaten ermittelt werden. Die konkrete Ausgestaltung der Stichprobe wurde zudem in einer Rechtsverordnung festgelegt (Stichprobenverordnung Zensusgesetz 2011)<sup>3</sup>.

Mit ihren Anträgen stellten die Senate von Berlin und der Freien und Hansestadt Hamburg die Verfassungsmäßigkeit bestimmter Vorschriften des Zensusgesetzes 2011 infrage. Davon betroffen waren sowohl die Methode, die Verarbeitungszwecke als auch die Rechtmäßigkeit der gesetzlich vorgesehenen, mit der Verarbeitung einhergehenden Löschung der Daten. Grund war, dass die dort ermittelten Einwohnerzahlen deutlich unter den Ergebnissen der Bevölkerungsfortschreibung lagen und damit für die beiden Stadtstaaten unter anderem zu erheblichen Einbußen beim Länderfinanzausgleich führten.

Dass die gesetzliche Ausgestaltung des Zensus 2011 als registerbasierte Erhebung eine sachgerechte Ermittlung der Einwohnerzahl regelt, stellt das Bundesverfassungs-

gericht in seinem Urteil vom 19. September 2018 auf Basis der einschlägigen verfassungsrechtlichen Grundsätze fest. Zu diesen gehören neben dem für gesetzliche Regelungen geltenden Bestimmtheitsgebot auch die Bedeutung der Einwohnerzahlen im Lichte des Grundgesetzes, die Anforderungen an den Rechtsschutz der Länder und Gemeinden sowie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger. Dessen verfassungsrechtlicher Grundstein wurde bereits im Volkszählungsurteil 1983<sup>4</sup> gesetzt.<sup>5</sup>

## 2

### Grundlegende Wertungen des Bundesverfassungsgerichts

Die vom Gesetzgeber gewählte Methode eines registergestützten Zensus genügt nach der Wertung des Bundesverfassungsgerichts den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

Bei der Auswahl und Festlegung der statistischen Methode wie auch der konkreten Ausgestaltung des Verfahrens und der dabei zu beachtenden gesetzlichen Regelungstiefe gesteht das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber sowohl bei der Auswahl der Methode als auch der konkreten Ausgestaltung des Verfahrens einen weiten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu.<sup>6</sup>

Den Wechsel von der Vollerhebung zu einem registergestützten Erhebungsverfahren hat das Bundesverfassungsgericht ebenfalls nicht beanstandet, insbesondere weil die gewählte Methode des registergestützten Zensus grundrechtsschonender ist. Die Daten müssen nicht flächendeckend erhoben werden, da sie bereits in den Registern vorliegen, und sie kommen infolge der technischen Übermittlung mit deutlich weniger Personen

1 Gesetz zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus einschließlich einer Gebäude- und Wohnungszählung 2011 (Zensusvorbereitungsgesetz 2011 – ZensVorbG 2011) vom 8. Dezember 2007 (BGBl. I Seite 2808), das durch Artikel 3 des Gesetzes vom 8. Juli 2009 (BGBl. I Seite 1781) geändert worden ist.

2 Gesetz über den registergestützten Zensus im Jahre 2011 (Zensusgesetz 2011 – ZensG 2011) vom 8. Juli 2009 (BGBl. I Seite 1781).

3 Verordnung über Verfahren und Umfang der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zum Zensusgesetz 2011 (Stichprobenverordnung Zensusgesetz 2011 – StichprobenV) vom 25. Juni 2010 (BGBl. I Seite 830).

4 Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Urteil vom 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83 u.a. = BVerfGE 65, 1 = NJW (Neue Juristische Wochenschrift) 1984, 419 ff.

5 BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 - 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15 -, abgedruckt in NVwZ (Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht) 2018, 1703 ff.; für eine zusammenfassende Darstellung und Besprechung siehe: Anmerkung von Leischner/Weigelt, NVwZ 2018, 1703, 1731 ff.; Anmerkungen von Kienle, ZD (Zeitschrift für Datenschutz) 2018, 578, 581; Gößl, Bayern in Zahlen, Fachzeitschrift für Statistik, Ausgabe 10/2018, 684 ff., abgedruckt auch in Statistische Monatshefte Niedersachsen 12/2018, 610 ff.

6 BVerfG, NVwZ 2018, 1703, 1722.

aus dem staatlichen Bereich in Berührung. In diesem Zusammenhang wertet das Bundesverfassungsgericht den Einsatz von Erhebungsbeauftragten bei einer Vollerhebung oder Stichprobe gegenüber einer registerbasierten Informationsgewinnung insofern als belastender, als diese über die zu erhebenden Daten auch Kenntnisse über Sachverhalte aus dem Lebensumfeld der Befragten erlangen können, die für die Erhebung nicht relevant sind.<sup>17</sup>

Auch die Differenzierung der Stichprobenverfahren entlang der 10 000-Einwohner-Schwelle war gerechtfertigt, weil sie aus sachlichen Gründen erfolgte. Die Verfassungsmäßigkeit der Methodenwahl erfordert darüber hinaus allerdings, dass im Vorfeld alle für eine gültige Prognose erforderlichen Erkenntnisquellen ausgeschöpft werden. Dem ist der Gesetzgeber beim Zensus 2011 nachgekommen, indem er sich mit den Vor- und Nachteilen verschiedener Modelle intensiv, über Jahre hinweg und durch Einholung des Fachverständs von unabhängigen Sachverständigen, wissenschaftlichen Gremien und der Einschätzung der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder befasst hat.<sup>18</sup>

Auch wenn das Bundesverfassungsgericht in diesem Urteil seinen Fokus auf die Verfassungsmäßigkeit der Methodenwahl richtet, knüpft es hier an die entsprechenden Wertungen des Volkszählungsurteils von 1983 an. Im Volkszählungsurteil 1983 dagegen stand der Schutz der Daten der Bürgerinnen und Bürger im Vordergrund, was letztlich zur Entwicklung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung führte. Die Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Vorschriften bemisst sich auch bei einem registergestützten Zensus, der Beeinträchtigungen der Bürgerinnen und Bürger nicht vollständig ausschließt, sondern deren gespeicherte Verwaltungsdaten verwendet, an ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

Die Frage, wie mit den Daten, die für einen Zensus erhoben werden, rechts- und insbesondere verfassungskonform umzugehen ist, war ebenfalls Gegenstand dieser Entscheidung. Sie bietet Anlass, die mit ihrer Beantwortung einhergehenden Besonderheiten – insbesondere hinsichtlich der Zweckbindung von Daten, die für die amtliche Statistik erhoben werden – noch einmal eigens in den Blick zu nehmen.

---

7 BVerfG, NVwZ 2018, 1703, 1723.

8 Wie vor.

### 3

---

## Zweckbindung statistischer Erhebungen und „Vorratsdatenspeicherung“

---

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung betont, dass für eine Datenerhebung und -verarbeitung für statistische Zwecke besondere Anforderungen gelten. Eine Besonderheit besteht darin, dass für statistische Erhebungen Ausnahmen von den Erfordernissen einer konkreten Zweckumschreibung, nämlich vom Verbot, personenbezogene Daten auf Vorrat zu sammeln, bestehen.<sup>19</sup>

Auch wenn das Bundesverfassungsgericht sich in seinem Urteil konkret auf die Ausnahme für Volkszählungen bezieht, so gilt diese Feststellung für statistische Erhebungen insgesamt. Dies ergibt sich aus der vom Bundesverfassungsgericht angeführten Begründung, dass es nun einmal zum – vom Verfassungsgeber vorausgesetzten – Wesen der Statistik gehört, dass die Daten nach einer statistischen Aufbereitung für die verschiedensten, nicht von vornherein bestimmbar Aufgaben verwendet werden.<sup>10</sup>

Bundesstatistiken sollen – nach dem in § 1 Bundesstatistikgesetz<sup>11</sup> beschriebenen Zweck – durch ihre Ergebnisse als Voraussetzung für eine am Sozialstaatsprinzip ausgerichtete Politik die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Zusammenhänge für Bund, Länder und Kommunen, Gesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Forschung aufschlüsseln. Mit dieser Zweckbestimmung folgt der Gesetzgeber der vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur Volkszählung 1983 aufgeführten Forderung,<sup>12</sup> dass eine am Sozialstaatsprinzip orientierte Politik die ökonomischen, sozialen und ökologischen Entwicklungen nicht als unabänderliches Schicksal hinzunehmen, sondern als permanente Aufgaben zu verstehen hat.<sup>13</sup> Unentbehrliche Handlungsgrundlage hierfür sind zuverlässige

---

9 BVerfG, NVwZ 2018, 1703, 1715.

10 Wie vor.

11 Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz – BStatG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Oktober 2016 (BGBl. I Seite 2394), das zuletzt durch Artikel 10 Absatz 5 des Gesetzes vom 30. Oktober 2017 (BGBl. I Seite 3618) geändert worden ist.

12 Bundestagsdrucksache (BT-Dr.) Nr. 10/5345, 13.

13 BVerfG 65, 1 = NJW 1984, 419, 423.

Informationen, die umfassend, differenziert, aktuell und vielseitig kombinierbar sein müssen.<sup>14</sup>

Die Festlegung statistisch zu erhebender Merkmalskränze erfolgt dabei oftmals zu einem Zeitpunkt, zu dem diese Entwicklungen noch gar nicht vorhersehbar sind. Gesetzgebungsprozesse, mit denen auf diese Entwicklungen reagiert werden kann, sind mitunter langwierig und können auf akut auftretende Datenbedarfe nicht mit der dann gebotenen Schnelligkeit reagieren. Um dies aufzufangen, ermöglicht der Gesetzgeber mit § 7 Absatz 1 Bundesstatistikgesetz, dass oberste Bundesbehörden – ohne dass es eines gesonderten Rechtsetzungsaktes bedarf – Bundesstatistiken fordern können, um einen kurzfristigen Datenbedarf abzudecken, der bei der Anordnung des jeweiligen einzelstatistischen Gesetzes nicht berücksichtigt wurde. Diese Möglichkeit lässt grundsätzlich aber keine statistisch gesicherten Ergebnisse in tiefer fachlicher oder regionaler Untergliederung zu und kann daher Statistiken auf Grundlage einzelgesetzlicher Rechtsgrundlagen nicht ersetzen.<sup>15</sup>

Die Gültigkeit der Ausnahme vom Verbot der Vorratsdatensammlung für Bundesstatistiken im Allgemeinen ergibt sich auch aus der bisherigen Rechtsprechung des Senats. Das Bundesverfassungsgericht führt letztendlich seine bisherige Rechtsprechung fort und bestätigt seine 1983 im Volkszählungsurteil dargelegte Auffassung. Zum Gebot einer konkreten Zweckbindung wurde damals hervorgehoben, dass bei der Datenerhebung für statistische Zwecke eine enge und konkrete Zweckbindung nicht verlangt werden kann.<sup>16</sup> Das Gebot einer konkreten Zweckumschreibung und das strikte Verbot der Sammlung personenbezogener Daten auf Vorrat könnten nur für nichtstatistische Zwecke gelten.<sup>17</sup>

Hieraus folgt, dass die einzelstatistischen Rechtsgrundlagen, mit welchen Bundesstatistiken angeordnet werden, nicht den strengen Anforderungen konkreter Zweckumschreibungen unterliegen, wie sie durch den Zweckbindungsgrundsatz, einem zentralen Grundsatz des europäischen Datenschutzrechts, festgelegt sind.

Der Zweckbindungsgrundsatz in Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b der nunmehr geltenden Datenschutz-Grundver-

ordnung (DS-GVO)<sup>18</sup> besagt, dass personenbezogene Daten nur für festgelegte, eindeutige und legitime Zwecke erhoben werden dürfen. Der oder die Zwecke der Verarbeitung müssen eindeutig und damit bestimmt genug benannt werden und bilden zugleich auch den Rahmen für die spätere zulässige Datenverarbeitung.<sup>19</sup> Dies bedeutet, dass die Verarbeitungszwecke bei der Erhebung der Daten grundsätzlich feststehen müssen und es nicht genügt, die Verarbeitungszwecke ganz allgemein oder vage zu umschreiben.<sup>20</sup>

Auch die Datenschutz-Grundverordnung privilegiert in Artikel 89 ausdrücklich die Datenerhebungen für statistische Zwecke, in Artikel 5 Absatz 1 b) auch die Weiterverarbeitung von erhobenen Daten zu statistischen Zwecken. Gleichwohl ist eine konkrete Ausgestaltung der Zweckbindung in einer nationalen Rechtsgrundlage zur Erhebung von Daten – wie also dem Zensusgesetz 2011 – erforderlich. Diese unterliegt den Kriterien des Artikels 6 Absatz 3 Buchstabe b Datenschutz-Grundverordnung. Es gilt danach, die Zwecke der Verarbeitung entsprechend dem Vorhaben so konkret wie erforderlich festzulegen.<sup>21</sup> Diesbezüglich stellt das Bundesverfassungsgericht hier für statistische Zwecke eher geringe Anforderungen und kommt zu dem Ergebnis, dass die Zwecke in den Zensusgesetzen ausreichend beschrieben sind.

In § 1 Absatz 3 Zensusgesetz 2011 waren die Zwecke der Bevölkerungs-, Gebäude- und Wohnungszählung (Zensus) zwar enumerativ noch vergleichsweise ausführlich normiert. In Nummer 2 wird als Zweck die Gewinnung von Grunddaten für das Gesamtsystem der amtlichen Statistik sowie von Strukturdaten über die Bevölkerung als Datengrundlage insbesondere für politische Entscheidungen von Bund, Ländern und Kommunen auf den Gebieten Bevölkerung, Wirtschaft, Soziales, Wohnungswesen, Raumordnung, Verkehr, Umwelt und Arbeitsmarkt genannt. Insbesondere dies macht deutlich, dass die spätere Verwertung der erhobenen Daten im Vorfeld beziehungsweise zum Zeitpunkt der Erhebung keinen

---

14 BT-Dr. Nr. 10/5345, 13.

15 BT-Dr. Nr. 10/5345, 16.

16 BVerfG, NJW 1984, 419 ff.

17 BVerfG, NJW 1984, 419, 423.

18 Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (Amtsblatt der EU Nr. L 119, Seite 1).

19 EuArbR/Franzen, 2. Auflage. 2018, DS-GVO Art. 5 Rn. 5, 6.

20 Schantz, NJW 2016, Seite 1841, 1844.

21 Siehe Pötters, Schulz in: Gola, DS-GVO, Aufl. 2018, Art. 89 Rn. 5, Art. 6 Rn. 199.

besonders spezifizierten Anwendungsgrenzen unterliegen sollte.

Wenn eine statistische Erhebung, vor allem eine Volkszählung, eine gesicherte Datenbasis für weitere statistische Untersuchungen ebenso wie für den politischen Planungsprozess vermitteln soll, muss sie Mehrzweckerhebung und -verarbeitung, also Datensammlung und -speicherung auf Vorrat sein.<sup>22</sup>

Es handelt sich dabei aber nicht um eine Vorratsdatenspeicherung, wie sie zum Zwecke der Ermittlung und Verfolgung von Straftaten – insbesondere auch zur Terrorismusbekämpfung – etwa durch die Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung und zur Harmonisierung der unterschiedlichen Vorschriften der EU-Mitgliedstaaten zur Speicherung von Telekommunikationsdaten<sup>23</sup> auf Vorrat vorgesehen war. Dies hatten die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder bereits im Vorfeld und während der Zensuserhebung 2011 auf ihrer gemeinsamen Informationsseite zum Zensus 2011<sup>24</sup> betont. Sie hatten zutreffend darauf hingewiesen, dass die in der Öffentlichkeit diskutierte „Vorratsdatenspeicherung“ nicht mit der „Datensammlung und -speicherung auf Vorrat für statistische Zwecke“ vergleichbar ist. Der im Zusammenhang mit der EG-Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung gebildete „Arbeitskreis Vorratsdatenspeicherung“ initiierte gleichwohl eine Verfassungsbeschwerde, welche sich im Wesentlichen gegen das Zensusgesetz 2011 richtete. Diese Verfassungsbeschwerde wurde vom Bundesverfassungsgericht – allerdings aus formalen Gründen – nicht zur Entscheidung angenommen.<sup>25</sup> Dass diese Verfassungsbeschwerde gegen das Zensusgesetz 2011 im Hinblick auf die vermeintliche „Vorratsdatenspeicherung“ aber auch bei Annahme zur Entscheidung nicht erfolgreich gewesen wäre, bestätigt das aktuelle Urteil des Bundesverfassungsgerichts.

Denn Vorratsdatenspeicherung ist nicht gleichzusetzen mit der Speicherung auf Vorrat für statistische Zwecke.

Bei der Speicherung von Daten für statistische Zwecke sind als Korrektiv zur Ausnahme des Verbots der Vorratsdatenspeicherung nämlich umfangreiche Restriktionen in der Informationsverarbeitung – also dem Umgang mit den Daten – zu berücksichtigen.

## 4

---

### Vorkehrungen zum Umgang mit statistischen Daten

---

Bereits in seinem Volkszählungsurteil von 1983 hatte das Bundesverfassungsgericht gefordert, dass wegen der erforderlichen Vielfalt der Verwendungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten der statistischen Informationsverarbeitung zum Ausgleich entsprechende Schranken gegenüberstehen müssen. Es sind also immer Vorkehrungen zu treffen, die einer Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung entgegenwirken.<sup>26</sup>

Einige Vorkehrungen in der Statistik zum Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts gelten gleichsam als Fundament statistischer Erhebungen: Die Daten fallen unter das Statistikgeheimnis (geregelt in §16 Bundesstatistikgesetz) und die Abschottung gegenüber der Verwaltung muss gewährleistet sein, solange für die Personendaten ein Personenbezug besteht oder herstellbar ist. Ein weiterer Schutzmechanismus besteht im sogenannten Rückspielverbot: Eine Übermittlung weder anonymisierter noch statistisch aufbereiteter Daten zum Zwecke des Verwaltungsvollzugs stellt sich als unzulässiger Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar.<sup>27</sup>

In den Blick genommen werden im Folgenden aber solche Vorkehrungen, die in besonderer Hinsicht der weiten Zweckbindung gegenüberstehen: die Art der Speicherung und Aufbewahrung sowie die Löschung der Daten. Zum Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung gehört nämlich, dass die der Identifizierung dienenden Daten zum frühestmöglichen Zeitpunkt gelöscht und bis zu diesem Zeitpunkt Namen und Anschrift wenn möglich von den übrigen Angaben getrennt und unter besonderem Verschluss gehalten

---

22 Siehe schon BVerfG, NJW 1984, 419, 423.

23 EG-Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung (2006/24/EG) – für ungültig erklärt durch Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 8. April 2014 in den verbundenen Rechtssachen C-293/12 und C-594/12; Pressemitteilung des Europäischen Gerichtshofs Nr. 54/14.

24 [www.zensus2011.de](http://www.zensus2011.de).

25 Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 21. September 2010, 1 BvR 1865/19.

26 BVerfG, NVwZ 2018, 1703, 1714; BVerfGE 53, 30 (65), 65, 1 (44), 141, 220 (275 ff.).

27 BVerfG, NVwZ 2018, 1703 (1715); BVerfGE 65, 1 (51).

werden.<sup>128</sup> Das bedeutet, dass die für statistische Zwecke erhobenen Daten – anders als bei der „klassischen Vorratsdatenspeicherung“ – wenn möglich nur pseudonymisiert vorgehalten werden und sodann schnellstmöglich anonymisiert werden müssen.

Dieses Erfordernis gibt nicht nur das Verfassungsrecht, sondern auch die Datenschutz-Grundverordnung vor. Artikel 89 Datenschutz-Grundverordnung in Verbindung mit § 27 Absatz 3 Bundesdatenschutzgesetz-Neu verlangt zum Beispiel, dass zu statistischen Zwecken verarbeitete besondere Kategorien personenbezogener Daten zu anonymisieren sind, sobald dies nach dem Statistikzweck möglich ist, es sei denn, berechnete Interessen der betroffenen Person stehen dem entgegen. Bis dahin sind die Angaben gesondert zu speichern, mit denen Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer Person zugeordnet werden können. Sie dürfen mit den Einzelangaben nur zusammengeführt werden, soweit der Statistikzweck dies erfordert.

In der Statistik ist daher immer ein zweistufiges Konzept notwendig: zunächst die obligatorische Trennung von Hilfs- und Erhebungsmerkmalen sowie in einem zweiten Schritt die Lösungsverpflichtung der jeweiligen (Hilfs-) Merkmale, wenn diese für Zwecke der Statistik nicht mehr benötigt werden.

Die Trennung ist eine Maßnahme, die – auch beim Zensus – für das informationelle Selbstbestimmungsrecht relevant ist, weil nur so die Verfahrensgestaltung der statistischen Verarbeitung von Daten insgesamt verhältnismäßig ist. Sie führt zur Pseudonymisierung der Daten während der Speicherung. Das fordert das Datenschutzrecht (Artikel 5, Artikel 25 Datenschutz-Grundverordnung) sowie auch die Konkretisierung im Bundesstatistikgesetz.

Wird dieser vom Bundesverfassungsgericht vorgegebene Umgang mit den Daten gesichert, kann die Zweckbindung im Hinblick auf die Erfordernisse statistischer Erhebungen spezifisch gestaltet werden. Diese Pseudonymisierung stellt der Gesetzgeber für die Bundesstatistik bereits in § 12 Bundesstatistikgesetz sicher. Hilfsmerkmale sind grundsätzlich von den Erhebungs-

merkmalen zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu trennen und gesondert aufzubewahren oder gesondert zu speichern, soweit nicht eine spezifische Vorschrift etwas anderes anordnet. Sie sind sodann aber zu löschen, sobald bei den statistischen Ämtern die Überprüfung der Erhebungs- und Hilfsmerkmale auf ihre Schlüssigkeit und Vollständigkeit abgeschlossen ist. Hilfsmerkmale sind nach § 10 Absatz 1 Satz 1 Bundesstatistikgesetz Angaben über persönliche und sachliche Verhältnisse, die der technischen Durchführung von Bundesstatistiken dienen (darunter fallen zum Beispiel der Name, der Vorname und die Anschrift<sup>129</sup>) und die in aller Regel dazu führen, dass die Angaben zu den Erhebungsmerkmalen personenbezogen sind.<sup>130</sup>

Auch das Zensusgesetz 2011 normiert – wie viele andere einzelstatistische Rechtsgrundlagen – eine spezifische Vorschrift zu Hilfs- und Erhebungsmerkmalen. Für die Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis etwa wurde in § 7 Absatz 4 und Absatz 5 Zensusgesetz 2011 konkret bestimmt, welche Angaben beim Zensus 2011 als Erhebungs- und Hilfsmerkmale erhoben werden sollen. In § 19 Zensusgesetz 2011 waren konkrete Lösungsverpflichtungen vorgesehen, die dazu führten, dass die Zensusdaten zwar auf Vorrat personenbezogen „erhoben“, jedoch nicht auf Vorrat personenbezogen „gespeichert“ wurden.

Die Begrenzung des Zeitraums, in denen die Hilfsmerkmale aufgehoben werden, ist dabei wesentlich: Eine implizite Zweckbegrenzung erfolgt durch Festlegung einer Zeitspanne und damit eines Löszeitpunkts, sobald die Hilfsmerkmale – voraussichtlich – für die festgelegten Zwecke oder den gerichtlichen Rechtsschutz der Betroffenen nicht mehr benötigt werden.<sup>131</sup> Diese zeitliche Komponente ist also maßgeblich relevant für die Verfassungsmäßigkeit.

29 Dorer/Mainusch/Tubies, BStatG, § 10, Rn. 4.

30 Mit der Trennung der Hilfs- von den Erhebungsmerkmalen entfällt in den meisten Fällen der direkte Personenbezug. Ein Personenbezug liegt aber schon deshalb weiterhin vor, weil die (technische) Möglichkeit der Zusammenführung besteht. Deshalb sind die Hilfsmerkmale nach § 12 Absatz 2 Satz 1 Bundesstatistikgesetz – soweit eine Rechtsvorschrift nicht anderes vorschreibt – zu löschen, sobald die Daten durch die amtliche Statistik plausibilisiert wurden. Sobald aber die Hürde der Plausibilisierung genommen ist, sollen regelmäßig für die statistischen Ergebnisse nur die Erhebungsmerkmale relevant sein. Erhebungsmerkmale fallen ebenfalls unter das Datenschutzrecht, wenn beispielsweise aufgrund der Vielzahl der Erhebungsmerkmale im Einzelfall eine Person bestimmbar bleibt.

31 BVerfG, NVwZ 2018, 1703, 1715.

28 BVerfG, NVwZ 2018, 1703 (1715); BVerfGE 65,1 (59), 140, 99 (111 f. Rn. 21).

Die Antragsteller im hier gegenständlichen Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht hatten angeführt, dass die im Zensusgesetz 2011 geregelten Löschungsvorschriften ihrem verfassungsrechtlichen Recht auf gerichtliche Durchsetzung ihrer Ansprüche entgegenstehen. Dieses Argument greift einen bekannten datenschutzrechtlichen Zielkonflikt auf: Der Nachvollziehbarkeit der Datenverarbeitung und somit der mögliche Nachweis im Rechtsschutzverfahren stehen Lösungsfristen zugunsten des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung auf der anderen Seite gegenüber. Dieser Konflikt wird grundsätzlich im Rahmen der gesetzgeberischen Abwägung durch eine konkrete Lösungsfrist gelöst. Dabei ist aber relevant, dass gesetzlich auch festgelegt ist, dass für bestimmte Zwecke Lösungsfristen ausgesetzt werden können. Auch die Datenschutz-Grundverordnung sieht in Artikel 17 Möglichkeiten, wegen der Verfolgung von Rechtsansprüchen eine Lösungsverpflichtung auszusetzen. Im Falle des Zensus 2011 wurde nun bestätigt, dass die Lösungsfristen die Länder und Gemeinden nicht in ihren verfassungsrechtlichen Rechten beeinträchtigen können. Die Vorschriften dienen dem Vollzug und der Kontrolle des Zensus 2011<sup>32</sup> und zählen zu den Restriktionen im Umgang mit den Daten. Dass den Ländern und Kommunen kein fachgerichtlicher Rechtsschutz zusteht, ist daher verfassungsrechtlich nicht bedenklich. Insoweit ist also im Falle des Zensus die mögliche Rechtsverfolgung gegen die festgestellte amtliche Einwohnerzahl kein Grund, die gesetzlichen Lösungsfristen auszusetzen.

zesse für einen funktionsfähigen Sozialstaat untermauert. Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich betont, dass dieser gesetzliche Auftrag nur erfüllt werden kann, wenn geringere Anforderungen an den Zweckbindungsgrundsatz gelten. Als Korrektiv dafür gelten aber wiederum besondere Anforderungen an den Umgang mit den erhobenen Daten – wie zum Beispiel frühestmögliche Trennung der Hilfs- von den Erhebungsmerkmalen sowie Löschung der Hilfsmerkmale. Damit können die schon weit fortgeschrittenen Vorbereitungen für den Zensus 2021, die sich bereits bislang an diesen Wertungen orientiert haben und in Zukunft orientieren werden, wie geplant weiter fortgeführt werden. [\[1\]](#)

## 5

---

### Fazit

---

Mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den gesetzlichen Regelungen des Zensus 2011 ist Rechtssicherheit eingekehrt: Es steht jetzt fest, dass die mit dem Zensus 2011 festgestellten amtlichen Einwohnerzahlen verfassungskonform ermittelt wurden und damit auch weiterhin (zum Beispiel als Basis für die Bevölkerungsfortschreibung) verwendet werden dürfen. Zudem wurde die Bedeutung statistischer Daten – im Einklang mit der bisherigen Rechtsprechung des Senats – als Fundament politischer Entscheidungspro-

---

<sup>32</sup> BVerfG, NVwZ 2018, 1703, 1730.

## LITERATURVERZEICHNIS

---

Dorer, Peter/Mainusch, Helmut/Tubies, Helga. *Bundesstatistikgesetz (BStatG), Kommentar*. 1988.

Franzen, Martin/Gallner, Inken/Oetker, Hartmut (Herausgeber). *Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht*. 2. Auflage. 2018.

Göbl, Thomas. *Der Zensus vor dem Bundesverfassungsgericht. Das Urteil vom 19. September 2018*. In: Bayern in Zahlen. Jahrgang 149. Ausgabe 10/2018, Seite 684 ff.

Kienle, Thomas. *Anmerkungen zu BVerfG, 19.09.2018 - 2 BvF 1/15: BVerfG: Vorschriften über den Zensus 2011 verfassungsgemäß*. In: ZD · Zeitschrift für Datenschutz. Jahrgang 9. Ausgabe 12/2018, Seite 578, 581.

Leischner, Sonja/Weigelt, Sabine. *Vorschriften über Volkszählung 2011 verfassungsgemäß*, Anmerkung zu BVerfG, Urteil vom 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 u.a. In: NVwZ Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht. Jahrgang 37. Heft 22/2018, Seite 1703, 1731 ff.

Pötters, Stephan/Schulz, Sebastian. In: Gola, Peter (Herausgeber). *DS-GVO. Datenschutz-Grundverordnung. Kommentar*. 2. Auflage. 2018.

Schantz, Peter. *Die Datenschutz-Grundverordnung – Beginn einer neuen Zeitrechnung im Datenschutzrecht*. In: NJW Neue Juristische Wochenschrift. 2016. Seite 1841 ff.



**Herausgeber**

Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden

---

**Schriftleitung**

Dr. Sabine Bechtold

Redaktionsleitung: Juliane Gude

Redaktion: Ellen Römer

---

**Ihr Kontakt zu uns**

[www.destatis.de/kontakt](http://www.destatis.de/kontakt)

---

**Erscheinungsfolge**

zweimonatlich, erschienen im Februar 2019

Das Archiv aller Ausgaben ab Januar 2001 finden Sie unter [www.destatis.de/publikationen](http://www.destatis.de/publikationen)

---

**Print**

Einzelpreis: EUR 19,- (zzgl. Versand)

Jahresbezugspreis: EUR 114,- (zzgl. Versand)

Bestellnummer: 1010200-19001-1

ISSN 0043-6143

ISBN 978-3-8246-1080-8

---

**Download (PDF)**

Artikelnummer: 1010200-19001-4, ISSN 1619-2907

---

**Vertriebspartner**

IBRo Versandservice GmbH

Bereich Statistisches Bundesamt

Kastanienweg 1

D-18184 Roggentin

Telefon: +49 (0) 382 04 / 6 65 43

Telefax: +49 (0) 382 04 / 6 69 19

[destatis@ibro.de](mailto:destatis@ibro.de)

---

Papier: Design Offset, FSC-zertifiziert

© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2019

Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.