

An das  
Bundesverfassungsgericht  
Schloßbezirk 3  
76131 Karlsruhe

Vorab per Fax: 0721/9101-382  
AZ: 7 - 49- 50

**Verfassungsbeschwerde**

der

[REDACTED]

- Beschwerdeführer zu 1) -

[REDACTED]

- Beschwerdeführer zu 2) -

[REDACTED]

- Beschwerdeführerin zu 3) -

[REDACTED]

- Beschwerdeführer zu 4) -

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwältin Dworschak, Kanzlei Dr. Fuchs, Schönigt & Partner, Meyerstr. 4, 28201 Bremen

Namens und in Vollmacht der Beschwerdeführer erhebe ich Verfassungsbeschwerde

gegen

das Zensusgesetz (i.F.ZensG), Gesetz über den registergestützten Zensus im Jahre 2011 vom 08. Juli 2009, in Kraft getreten am 16. Juli 2009

sowie

§ 4 des Mikrozensusgesetzes und des Bevölkerungsstatistikgesetzes

§ 16 des Zensusvorbereitungsgesetzes (ZensVorbG)

Die Beschwerdeführer stellen folgenden Antrag

- I. das ZensG für unvereinbar mit den Grundrechten zu erklären.

Gerügt wird die Verletzung der Grundrechte:

Allgemeines Persönlichkeitsrecht gem. Art. 2 Abs. 1 GG i.V. m. Art. 1 I GG; das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und das Grundrecht auf Vertraulichkeit und Integrität von IT-Systemen; Art 3 I GG; Art 114 GG.

#### A. Sachverhalt

- I. Beschwerdeführer

I.1

Der Beschwerdeführer zu 1) ist



I.2

Der Beschwerdeführer zu 2) ist

[REDACTED]

Der Beschwerdeführer ist

[REDACTED]

I.3

Die Beschwerdeführerin zu 3) ist

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

I.4

Der Beschwerdeführer zu 4) ist

[REDACTED]

I.5

Die Beschwerde wird von weiteren 13.077 Personen unterstützt. Diese Unterstützer wurden aus verfahrensökonomischen Gründen nicht als Beschwerdeführer mit aufgenommen, hätten sich dazu aber bereit erklärt. Zur Meldung als Unterstützer der Beschwerde war durch ein beim FoeBuD e.V. in Bielefeld installiertes System im Zeitraum vom 22. Juni 2010 bis 13. Juli 2010 die Gelegenheit zur Online-Zeichnung gegeben worden. Die 13.077 besorgten Personen, die sich online registrierten sind in der Anlage 3 tabellarisch aufgestellt.

## II. Hintergrund der Gesetzgebungshistorie

Das Gesetz über den registergestützten Zensus im Jahre 2011 (Zensusgesetz 2011 - ZensG 2011) wurde als Artikel 1 des Gesetzes vom 8.7.2009 vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates beschlossen. Es ist gemäß Artikel 4 dieses Gesetzes am 16.7.2009, dem Tage nach der Verkündung, in Kraft getreten. Es wurde in BGBl. Teil I, Nummer 40, 2009, S. 1781 verkündet.

Das gesamte Gesetz ist der Beschwerde der Einfachheit halber als Anlage 1 beigelegt.

Das Gesetz dient zugleich auch der Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über Volks- und Wohnungszählungen. Das ZensG geht in seiner konkreten Ausgestaltung aber über die Anforderungen der VO (EG) Nr. 763/2008 hinaus. Der Text der VO (EG) Nr. 763/2008 ist als Anlage 2 beigelegt.

### **B. Annahmegrund nach § 93a II BVerfG**

#### I. Grundsätzlich verfassungsrechtliche Bedeutung

Die grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung die der Thematik zukommt, mag sie zunächst durch das Verfassungsgericht bereits konkret und auch präzise behandelt worden sein,<sup>1</sup> stellt sich hier gerade im Lichte neuerer Entscheidungen<sup>2</sup> neu.

Durch neue Methodik und Verhältnisse, sowie sich rasant entwickelnde Technikstandards entstand seit dem letzten Urteil des Bundesverfassungsgerichts eine völlig neue Dimension. Die Verwendung anderer und neuer Methoden zur Erstellung des Mikrozensus stellt die verfassungsrechtliche Frage erneut klärungsbedürftig dar.

##### I.1

Als neue Bewertungsgründe seien beispielhaft zunächst nur die Neuartigkeit der registergestützten neben der manuellen Erhebungsmethode, der überall Fuß fassende technische Fortschritt und die sich daraus ergebenden Gefahren auf Verwaltungsebene, sowie die Gefahr aus der Verknüpfbarkeit der personenbezogenen Daten und der daraus zu gewinnenden Rückschlüsse, wie auch der Re-Identifikation genannt.

##### I.2

Die (erneute) Durchsetzung der Grundrechte ist daher vorliegend angezeigt. Zwar beurteilten im Vorfeld bereits einige Entscheidungen auf bundes- und landesverfassungsrechtlicher Ebene die Grundrechtsproblematik und die Verfahrenswesen der Volkszählungen, jedoch zeigt diese mit dem nunmehr neu

---

<sup>1</sup> vgl. BVerfGE 65, 1ff. m.w.N.;

<sup>2</sup> BVerfGE 65, 1ff.

kodifizierten Volkszählungsgesetz und anderen Begleitgesetzen ein neues Gesicht. Aber auch im Hinblick auf die vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung<sup>3</sup> zur Volkszählung ermittelten Vorgaben und grundrechtssichernden Maßnahmen zeigt das ZensG bereits erhebliche Lücken. So zeigen sich u.a. Verstöße gegen die verschiedenen Ausformungen des Trennungsgebots und vor allem der Neuregelung unter Einführung einer registrierenden Ordnungsnummer.

Als schwerer Nachteil erweist sich daneben auch, dass eine Re-Identifikation und ein Rückschluss auf personenbezogene Daten vor und vor allem auch nach der „Anonymisierung“ möglich sind.

Auch in der umfassenden Erhebung über einer Vielzahl von Merkmalen die in ihrer Anzahl die bisherigen Volkszählungen (sowie die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben) bei Weitem überschreiten und der an ihnen zu messenden Gefahren, liegt ein weiterer Grund die Bedeutung des Grundrechtsschutzes neu zu bestimmen.

### 1.2.1

Als Gefahrenquelle tritt die Tendenz zur Neuordnung der Verwaltungsebenen unter dem e-governance Konzept hinzu. Die Zielsetzung der Verwaltung aus ökonomischen Gründen Einsparpotentiale zu nutzen und dabei technische Neuerungen aus dem IT-Sektor einzurichten und gewaltige Datenmengen zu speichern und zu übermitteln, bergen erhebliche Gefahren und zwingen zu einer Neudefinition der Eingriffsqualität, der Schutzfunktion des Grundrechtes auf informationelle Selbstbestimmung und der Vertraulichkeit und Unversehrtheit von IT-Systemen der gebotenen Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne.

Denn die größere Datenmenge, deren zahllose Verknüpfbarkeiten und die nunmehr diese Gefahr fördernde angewandte Methode der registergestützten Erhebung stellen klar, dass die Volkszählung insgesamt dadurch in eine neue Dimension gehoben wurde. Dies hat zur Folge, dass durch die daraus folgende größere Angreifbarkeit des Systems die Sicherstellung der Datensicherheit, sowie die Hinterfragung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit neu gestellt werden muss.

Schließlich ergibt sich eine neue Angreifbarkeit durch gleich mehrere Gesichtspunkte: einerseits einer Steigerung der Anzahl der Datenübermittlungswege, andererseits durch die Erhöhung der Anzahl der persönlichen Merkmale, die erhoben werden, die Herstellung größerer Datensammlungen, die in sich bereits mehr Möglichkeiten bieten personenbezogene Querverweise zu

---

<sup>3</sup> BVerfGE 65, 1 ff.

ermitteln, die auch nach der „Anonymisierung“ noch ausreichend persönlichen Charakter haben, um einen ungerechtfertigten Eingriff in das Grundrecht zu statuieren.

Allem hinzu tritt der auf technischer und personeller Ebene gefährliche Umstand, dass durch die Implementierung *aller* zusammengeführten Daten unter *einem* (örtlichen/bzw. verbundenen) Speicherpool gelagert werden. Dies wirft die grundsätzliche Frage des verfassungsimmanenten Konflikts und ausreichenden Schutzwirkung unter der sich entwickelnden und vernetzenden Verwaltung auch hinsichtlich der Informations- und Kommunikations(IuK)-Technologie und sich schneller entwickelnden IT-Technik auf, wobei nicht vergessen werden darf, dass allseits (in Wirtschafts-, aber auch auf Staats- und Verwaltungsebene) die Begehrlichkeiten auf personenbezogene Daten ständig wachsen.<sup>4</sup>

Auch die lebhafteste und anhaltende Diskussion in der Literatur stellt die sich auf vielfältige Weise äußernde und sich geänderte Problematik dar.<sup>5</sup>

Zwar wurde in der bisherigen Rechtsprechung dies, sowie die Totalerhebung unter Verweis auf den Zweck der Daseinsvorsorge und des politischen Planungsbedarfs für verhältnismäßig deklariert, doch treten zu diesem Umstand folglich neue Gefahrenquellen hinzu, die bei der Auslotung der Verhältnismäßigkeit neu zu bedenken sind.

### I.2.2

Überdies gehen mit dem registergestützten Zensus weitere Verstöße wie der Verstoß gegen das Trennungsgebot, die Aufklärungspflichten, sowie die durch die EG VO 763/2008 vorgegebene Ermöglichung und Strukturbildung einer Einheitlichkeit der supranationalen Gesamterhebung und die Verpflichtung zur zeitnahen Löschung der Daten, sowie fehlender Normenklarheit einher.

### I.3

Im Gesamtbild lassen sich folglich erhebliche Grundrechtsverstöße in besonderem Maße ersehen, die eine Klärung durch das hohe Gericht verlangen.

---

<sup>4</sup> Cloud Computing in der öffentlichen Verwaltung, Chancen - Risiken - Modelle, MMR 2010, S. 75ff.; Thilo Weichert, Datenschutz als Schlüsselkompetenz in der Zukunft, C't 2010, Heft 15; Gunter Bitz, Helmut Reimer: Softwaresicherheit - ein realistisches Ziel? DuD, 2010, Heft 3; Thomas Petri: Unzulässige Vorratssammlungen nach dem Volkszählungsurteil? Die Speicherung von TK-Verkehrsdaten und Flugpassagierdaten, DuD, 2008, Heft 11; Dirk Fox: BDSG 2.0, Dud 2009, Heft 1;

<sup>5</sup> Wie vor und Prof. Dr. Martin Kutschka: Mehr Datenschutz- aber wie? ZRP 2010, S. 112ff., m.w. Nachweisen;

## II. Grundrechtsverletzung in besonderem Maße

### II.1 Besonders schwerer Nachteil:

Hervorzuheben ist neben den bisher dargestellten Grundrechtsverletzungen ein schwerwiegender Grundrechtseingriff im Regierungshandeln gegen die Vorgaben des Bundesverfassungsgericht<sup>6</sup> durch die Zuordnung der Datensätze und persönlichen sensiblen Daten unter einer **Ordnungsnummer**, die bis zu 6 Jahren und länger vorgehalten wird/werden kann, stellen einen erheblichen Grundrechtsverstoß dar. Insbesondere weil die Daten - auch ohne technische Softwareanwendung wie später bei Trennung der Hilfsmerkmale- noch personalisierbar sind. Darüber hinaus werden diese zur erneuten Schlüssigkeitsprüfung rückübermittelt, zusätzlich erhalten die betreffenden Landesämter und womöglich die Erhebungsstellen Zugriff auf den gesamten Datensatz.<sup>7</sup> Die dadurch entstehende Gefahr durch den Zugriff Unberechtigter steigt damit rapide an.

Für alle Betroffene über den Einzelfall hinaus werden Grundrechtsverletzungen schließlich erheblich und in besonderem Maße ausfallen, denn zu allem tritt der Verstoß gegen die Aufklärungspflicht hinzu: der Betroffene wird bei der Ziehung der Daten aus den Registern, bei deren Implementierung und über deren Übermittlungen nicht konkret informiert. Eine spätere behördliche oder gerichtliche Auskunft über die Protokollierung, kann hier nicht ausreichend sein.

Hieran lässt sich ein schwerer Nachteil ermessen, zwar ist die Regelung nicht die Existenz bedrohend, doch gerade auch im Zusammenhang mit der zusätzlichen Belastung einer Ordnungsnummer und den vorgetragenen Verstößen zeigen sich erhebliche Grundrechtsverletzungen, vor allem im Zusammenspiel mit allen sicherheitstechnischen Gefahren unter Gesamtbetrachtung des Wandels im Informationszeitalter und der Öffnung des Verbots der frühzeitigen Anonymisierung, bzw. des Gebots der Datensparsamkeit, so dass die Stellung des Grundrechts neu in seiner Verhältnismäßigkeit verankert werden muss.

### II.2 Über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung:

Die Erhebungen sind nicht einzelfallsbezogen, betreffen vielmehr alle in Deutschland gemeldeten und auch nicht gemeldeten Personen (vgl. § 3 Abs. 13 Ziff.10 ZensG), schlicht hier wohnenden Bürger und schließlich auch die wieder abgewanderten ehemaligen Bürger, die nach dem Arbeitseinsatz möglicherweise noch gemeldet oder anderweitig registriert sind. Die Grundrechtsverletzung wird folglich sicher und für alle eintreten.

### II.3 Abschreckende Wirkung

Das staatliche Handeln hat eher eine abschreckende Wirkung, denn das Interesse des Bürgers die staatliche Interesse mit Eigenverantwortung (durch eine

---

<sup>6</sup> BVerfG 65, 1ff.

<sup>7</sup> Vgl. Gesetzesbegründung, BT Drs. 3/09.

anonyme Abgabe) zu fördern. Vielmehr entwickelt sich eine Art Überwachungscharakter durch die Gründlichkeit und Durchführungsart des Zensus. Denn „Grundrechtseingriffe, die sowohl durch Verdachtslosigkeit als auch durch eine große Streubreite gekennzeichnet sind - bei denen also zahlreiche Personen in den Wirkungsbereich einer Maßnahme einbezogen werden, die in keiner Beziehung zu einem konkreten Fehlverhalten stehen und den Eingriff durch ihr Verhalten nicht veranlasst haben - weisen grundsätzlich eine hohe Eingriffsintensität auf<sup>8</sup>. „Denn der Einzelne ist in seiner grundrechtlichen Freiheit umso intensiver betroffen, je weniger er selbst für einen staatlichen Eingriff Anlass gegeben hat. Von solchen Eingriffen können ferner Einschüchterungseffekte ausgehen, die zu Beeinträchtigungen bei der Ausübung von Grundrechten führen können“<sup>9</sup>. Ein von der Grundrechtsausübung abschreckender Effekt muss nicht nur zum Schutze der subjektiven Rechte der betroffenen Einzelnen vermieden werden. Auch das Gemeinwohl wird dadurch beeinträchtigt, weil Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger gegründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens ist<sup>10</sup>. Es gefährdet die Unbefangenheit des Verhaltens, wenn die Streubreite von Ermittlungsmaßnahmen dazu beiträgt, dass Risiken des Missbrauchs und ein Gefühl des Überwachtwerdens entstehen<sup>11,12</sup>.

Die Auskunftspflichtigen haben hier nicht nur keinen Anlass, vielmehr unterliegt die Nichtauskunft einer Geldbuße, aufschiebende Wirkung wurde untersagt und die Maßnahme birgt hohe Gefahren

- III. Daher steht als Annahmegrund iSv. § 93 a II BVerfG neben der grundsätzlich neu aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Bedeutung und der Tragweite die über den Einzelfall hinausgeht, der weitere Grund des schweren Nachteils.

#### **B. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde**

- I. Der Beschwerdegegenstand ist das Zensusgesetz vom 08.07.2009, welches am 16.07.2009 in Kraft getreten ist.

Die Beschwerdeführer gehen davon aus, dass die Zuständigkeit gegeben ist. Die Jahresfrist nach § 93 III BVerfG ist eingehalten, das ZensG ist am 16. Juli 2009 in Kraft getreten, Fristbeginn somit der 17.07.2009. Die Beschwerdeführer sind als natürlich Personen beschwerdefähig.

- II. Die Beschwerdeführer sind beschwerdebefugt.

##### **II.1 Grundrechtsbetroffenheit**

Die registergestützte Totalerfassung, die Zusammenführung aller gesammelten Registerdaten aus verschiedenen Quellen, die Verletzung der Auskunfts-

<sup>8</sup> vgl. BVerfGE 100, 313, S. 376 - 392; 107, 299, 320 f.; 109, 279, 353; 113, 29, 53; 113, 348, 383.

<sup>9</sup> vgl. BVerfGE 65, 1, 42 u. 113, 29 46.

<sup>10</sup> vgl. BVerfGE 113, 29, 46.

<sup>11</sup> vgl. BVerfGE 107, 299, 328.

<sup>12</sup> So das BVerfG, 1 BvR 518/02 vom 4.4.2006



pflichten, sowie die mögliche Mehrfachbelastung durch erneute manuelle Erhebungen durch Mehrfachfalluntersuchungen nach § 15 ZensG, die Möglichkeit von einer Stichprobenbefragung betroffen zu sein, die drohende Verspätung der Löschung und die Datenmissbrauchsgefahr, folglich die Unverhältnismäßigkeit der Maßnahme verletzen *alle* Beschwerdeführer in ihren Grundrechten auf informationelle Selbstbestimmung und das Grundrecht auf Vertraulichkeit und Unversehrtheit von IT-Systemen gem. Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 I GG.

Subjektiv, gegenwärtig und unmittelbar sind sie bereits durch die in ihrer Unkenntnis durchgeführten Aufnahme in das Anschriften- und Gebäuderegister und der hierfür erforderlichen Übermittlungen von anderen Ämtern (vgl. § 14 ZensG) zum 30. Juli 2010 betroffen.

### II.1.1

Der Beschwerdeführer zu ■ ist in seinen Grundrechten aus Art 3 Abs.1 GG verletzt. Da er seine Eigentumswohnung ■

■, hat er nach den Vorschriften im ZensG als Auskunftspflichtiger seinen Namen und die Adresse über die er Auskunft erteilt anzugeben und sodann weitere Auskunft zu erteilen über die Eigentumswohnung/-haus und deren Bewohner, also auch über sich selbst. Dabei werden folglich faktisch die personenbezogenen Daten über seinen Namen und seine Adresse der Anschrift den anderen Daten hinzugezogen, so dass sein vollständiger Name direkt mit seiner Anschrift und den weiteren personenbezogenen und sonstigen Merkmalen direkt verbunden wäre, da dieser Fall nicht gesetzlich dem Trennungsgebot unterzogen wurde.

Dies stellt dabei auch einen Verstoß auch gegen Art 3 I GG wegen der Ungleichbehandlung bei dem Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht dar.

### II.1.2

Der Beschwerdeführer zu ■ ist (wie die anderen Beschwerdeführer) durch die Auskunftspflichten über die Mitbewohner betroffen.

Darüber hinaus ■

Auch stellt dies ein „überschießendes“ Merkmal dar, denn anders, als von der EG-VO 763/2008 verlangt, werden dabei Zuzüge nach Deutschland ab dem 31.12.1955 erfragt.

Eine besondere Betroffenheit ergibt sich nach § 3 Abs. 1 Ziff. 8 ■

II.1.3

Der Beschwerdeführer zu [REDACTED] ist als [REDACTED]  
[REDACTED]

II.2 Unmittelbare Betroffenheit:

Das geforderte Rechtsschutzbedürfnis der Beschwerdeführer ergibt sich hier aus einer Ausnahmesituation. Der Gesetzesvollzug und dessen Vorbereitung führt zu ihrer gegenwärtigen und unmittelbaren Betroffenheit. Obgleich der eigentliche Vollzug erst gem. § 1 Abs. 1 ZensG am 09. Mai 2011 durchgeführt werden soll, ist ein Behördenhandeln mit der Übermittlung aus dem Melderegister nach § 1 Abs. 2 Ziff. 1 ZensG zum 1. November 2010 somit definitiv abzusehen und nicht lediglich mit geforderter hinreichender Wahrscheinlichkeit.<sup>13</sup> Darüber hinaus sind die Auswirkungen bereits jetzt durch die Regelungen des ZensVorbG zu spüren, so dass eine bloß „virtuelle“ Betroffenheit<sup>14</sup> vorliegend ausgeschlossen ist, mithin teilweise sogar eine aktuelle Betroffenheit vorliegt, denn davon auszugehen, dass sich das Anschriften und Gebäuderegister bereits im Aufbau befindet, ist der Stichtag hier bereits gem. § 1 Abs. 4 ZensVorbG auf den 31. Dezember 2010 datiert.

Eine unmittelbare Betroffenheit ist schließlich gegeben, wenn die angegriffene Bestimmung ohne weitere Vollzugsakte zu bedürfen<sup>15</sup> die Rechtsstellung des Beschwerdeführers verändern. Die ist vorliegend der Fall, darüber hinaus ergibt sich durch den kurzfristig angelegten Vollzug eine Grundrechtsverletzung in so erheblichem Maße, dass deren nachteilige Auswirkungen (durch die breit angelegte Struktur der Erhebungen) schwer korrigierbar<sup>16</sup> sind.

Auch können die Beschwerdeführer in keiner zumutbaren Weise gegen die denkbaren Vollzugsakte vorgehen<sup>17</sup>, zum Teil wäre dies schließlich aufgrund der Unkenntnis der Datenübertragung und der unterschiedlichen ausfallenden fachgerichtlichen Entscheidungen auch wenig sinnvoll.

Ein Betroffensein ist daher klar abzusehen<sup>18</sup> und den Beschwerdeführern gewiss.

<sup>13</sup> vgl. BVerfGE 100,313/354

<sup>14</sup> vgl. BVerfGE 60, 360ff.

<sup>15</sup> vgl. BVerfGE 97, 157/164

<sup>16</sup> vgl. BVerfGE 58, 81ff.

<sup>17</sup> vgl. BVerfGE BvR 357/05

<sup>18</sup> vgl. BVerfGE 72,1; 31,314

### III. Subsidiarität/ Vorabentscheidung gem. § 90 II S. 2 BVerfG

Gegen die dargelegte unmittelbare Beschwer ist ein Verweis auf den fachgerichtlichen Rechtsweg nicht zumutbar und letztendlich auch nicht sinnvoll. Die vorherige Klärung der tatsächlichen und rechtlichen Fragen durch die Fachgerichte wäre vorliegend Paradoxon statuierend durch unterschiedliche Titel und hinderlich: Denn das Vorgehen gegen Akte verschieden/er beteiligter Behörden und Erhebungsstellen in verschiedenen Bundesländern anhand unterschiedlich regelnder Ausführungsgesetzen brächte eine Vielzahl an unterschiedlicher Urteilen oder Beschlüssen und darüber hinaus unterschiedliche Sachverhalte zutage, die im Hinblick auf die eigentlich gerügten Grundrechtsverletzungen nur teilweise Aufklärung brächten.

Außerdem ist es dem Bürger auch unbekannt, wann welche Daten wohin übermittelt werden. Ferner werden bei Erhebungstichtag die Daten „spätestens“ übermittelt, also aufgrund der Vorbereitungshandlung (§§ 2 u. 3 ZensG iVm. ZensVorbG) bereits abgeglichen.

Daraus folgt, dass eine fachgerichtliche Vorgehensweise gegen jegliche in Frage kommende Behörde, die zu übermitteln hat - nicht angezeigt ist, da dem Betroffenen z. T. nicht bekannt ist, welche Behörden Daten erhoben hat und welche zum Zeitpunkt der Klageerhebung übermittelt wurden.

### C. Begründetheit der Verfassungsbeschwerde

#### I. Schutzbereich

##### I.1

Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, abgeleitet aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte erhoben, gespeichert, verwendet oder weiter gegeben werden.<sup>19</sup> Dies gilt auch bei wie hier vorliegender zunächst manuellen, dann im Wege automatisierter Datenerhebung und -verarbeitung<sup>20</sup> und auch für die zwangsweise Befragung<sup>21</sup>. Ein persönlicher Lebenssachverhalt liegt bereits dann vor, wenn die Verknüpfung des Lebenssachverhalts mit der zugehörigen Person möglich ist<sup>22</sup>, wenn also nicht ausgeschlossen werden kann, dass ein Personenbezug zu einem späteren Zeitpunkt hergestellt werden wird<sup>23</sup>. Bei der Frage, ob eine Person bestimmbar ist, sind alle Mittel zu berücksichtigen, die vernünftigerweise von der speichernden Stelle oder von einem Dritten eingesetzt werden könnten, um die betreffende Person zu bestimmen.<sup>24</sup>

<sup>19</sup> BVerfGE 65, 1, 42, 49.

<sup>20</sup> Vgl. BVerfG 78, 77ff., Vogelsang, Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung?, 1987, S. 25 ff.

<sup>21</sup> Di Fabio in Maunz/Düring, GG, 2. Aufl., Art. 2, Rn 176

<sup>22</sup> BVerfG E 65, 1; 67, 100, 143; 103, 21, 33.

<sup>23</sup> Vgl. Gurlit, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen des Datenschutzes, NJW 2010, S. 1035ff.

<sup>24</sup> Wie vor.

Bei nicht anonymisierter Verwendung sind strengste verfassungsrechtliche Anforderungen zustellen<sup>25</sup>, es sind prozedurale und organisatorische Vorkehrungen zu treffen, die Missbrauchsmöglichkeiten ausschließen<sup>26</sup>. Einschränkungen hat der Betroffene folglich nur im überwiegenden Allgemeininteresse hinzunehmen, sofern entsprechende Schutzmaßnahmen getroffen wurden.

Dabei ist neu zu überdenken und anzuerkennen, dass der Schutzbereich, nicht wie bisher angenommen, bei Fertigstellung der Statistik und vermeintlicher „Anonymisierung“ endet<sup>27</sup>, so wurde der verfassungsrechtlich verbürgte Schutz auch bedingt auf individualisierbare Daten erweitert<sup>28</sup>. Schließlich hat sich der verfassungsgemäße Persönlichkeitsschutz entwicklungs offen zu zeigen<sup>29</sup>. Denn auch hier ist gegenüber den Gemeinwohlbelangen ein gesteigertes Schutzbedürfnis gegeben, schon allein wegen der zunehmend technisierten Informationsgesellschaft, der besonderen Gefahren des Datenaustausches und der Gefahr der Reanonymisierung.

Hier kann im Prinzip nicht mehr zwischen anonymisierten und persönlicher Daten unterschieden werden, da im Zusammenspiel diese, je mehr Auskünfte über Umgebung etc. von einem Menschen erhoben werden, diese reidentifizierbar machen und es daher kein belangloses Merkmal mehr gibt.

## I.2

Das Grundrecht des Fernmeldegeheimnisses dient der freien Entfaltung der Persönlichkeit durch einen Kommunikationsaustausch auch mit Hilfe des Internets, welches vermutlich für die Datenübermittlung unter den Statistischen Ämtern und Datenbanken genutzt wird. Das hohe Gericht hat bereits festgestellt, dass es unerheblich ist, um welche Inhalte es sich handelt und ob sie privater, geschäftlicher oder politischer Art sind<sup>30</sup>. Hervorzuheben ist hier dass sich der Schutz nicht auf die früheren Technologien beschränkt, sondern er *umfasst sämtliche* mit Hilfe der verfügbaren Telekommunikationstechniken erfolgenden *Übermittlungen von Informationen*. Also sind auch die hier übermittelten Datensätze bis hin zu den ausgewerteten Statistiken vom Schutzbereich erfasst.

Bei der Nutzung von Telekommunikationseinrichtungen ist die Kommunikation besonderen Gefährdungen der Kenntnisnahme durch Dritte ausgesetzt und unterliegt deshalb besonderem Schutz<sup>31</sup>. Aber Risiken, die nicht in der telekommunikativen Übermittlung durch einen Dritten, sondern in Umständen aus dem Einfluss- und Verantwortungsbereich eines der Kommunizierenden begründet sind, werden daher von der Grundrechtsnorm nicht erfasst<sup>32</sup>. Das bedeutet, dass der eigentlich drittgeschützte Bürger hier bei einem Fehlverhalten oder bei einem nicht funktionierendem Sicherheitskonzept und dadurch entstehenden Sicherheitslücke durch die Vorratsdaten der Zen-

<sup>25</sup> Di Fabio in Maunz/Düring, GG, Art 2, Rn 177.

<sup>26</sup> BVerfGE 65, 1ff.

<sup>27</sup> Wie BVerfGE 65, 1ff.; Murswiek in Sachs, GG, 2. Aufl., Art 2 Rn 121.

<sup>28</sup> BVerfGE, 65, 1, 43; 67, 100, 143; 76, 363, 388; 77, 1, 46; 84, 239, 279; 93, 181, 187.

<sup>29</sup> Di Fabio in Maunz/Düring, GG, 2. Aufl., Art 2, Rn 190.

<sup>30</sup> vgl. BVerfGE 100, 313 (358)

<sup>31</sup> vgl. BVerfGE 67, 157 (171f.); 85, 386 (396)

<sup>32</sup> BVerfG, Beschluss vom 9. 10. 2002 - 1 BvR 1611/96, 1 BvR 805/98

susergebnisse und deren Übermittlungen sich nicht unbedingt auf den Schutz durch Art 10 GG berufen kann, hier sollte der Schutzstandard des Grundrechtes angepasst werden<sup>33</sup>.

Das verstärkt auch die Verantwortung an den Schutzbereich der anderen hier betroffenen Grundrechte, sowie an den Erlass weiterer Regelungen, die ein hinreichendes Sicherheitsgesamtkonzept näher vor- und beschreibt und damit besser sichert.

### I.3

Die Verletzung des Grundrechts auf Menschenwürde nach Art 1 Abs. 1 und Art 2 Abs 2 S. 1 GG.

Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt betont, dass es mit der Würde des Menschen nicht vereinbar ist, ihn zum bloßen Objekt der Staatsgewalt zu machen<sup>34</sup>. Die Verletzung des Grundrechts besteht in der Entmündigung und in der Beängstigung durch die Datenerhebung, also bereits darin, dass der Bürger weder von der genauen Erhebung und Übermittlung, noch von den verschiedenen Weiterverwendungen informiert und um Einwilligung gebeten wird. Auch erhält er keine Kenntnis davon, wann seine persönlichen sensiblen Daten von den üblichen Erhebungen getrennt werden, so dass ein für ihn ungewisser Zustand bis zum Ende der Schlüssigkeitsprüfung, folglich vermutlich *vier Jahre oder unter Verwendung der Ordnungsnummer gegebenenfalls länger* andauern kann.

Die Regelung die eine fortwährende Übermittlung von Datensätzen unter Behörden erlaubt bzw. in jedem Fall ermöglicht, ohne dass die Beschwerdeführer, bzw. die Bürger davon Kenntnis haben oder darüber aufgeklärt werden, macht sie zum bloßen Objekt staatlichen Handelns - dies vor allem im Hinblick auf die Bereitschaft und Möglichkeit einer freiwilligen Befragung.

Die Eigenverantwortung der Bürger wird so eher untergraben als gefördert.

Letztendlich stellt die Durchführung einer Volkszählung und Erhebung aller Daten ohne Einbeziehung der Bevölkerung auch eine Entmündigung dar, die neben der Verletzung der Grundrechte Falschangaben in anderen Erhebungen verfestigt, anstatt auf verantwortungsvolle und teilhabende Bürger zu setzen.

## II. Rechtswidrige Grundrechtsverletzungen

Die Regelungen der Rechtsgrundlage verletzen die Beschwerdeführer in ihren Grundrechten und verstoßen gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit.

Die Anforderungen, die unter Orientierung am Gebot der Verhältnismäßigkeit an die Ermächtigungsgrundlage gestellt werden sind vergleichsweise hoch<sup>35</sup>.

So sind an die die betreffenden Rechtsgrundlagen höhere Anforderungen zu stellen, je tiefer der die in den gespeicherten Daten Auskünfte über den privaten Bereich des Betroffenen geben und je intensiver die Daten genutzt werden<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Vgl. Kutschka, mehr Datenschutz-aber wie?, ZRP 2010, S. 112, 114.

<sup>34</sup> vgl. BVerfGE 30, 1, 25 f. und 39 ff.; 96, 375, 399.

<sup>35</sup> Vogelsang, Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung?, 1987, S. 25ff.; BVerfGE 78, 77.

<sup>36</sup> Starck in Mangold/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz, Bd1, 1999, Art 2, Rn 109.

Es werden im Folgenden unter Hinweis auf die bereits ergangenen Entscheidungen die verfassungsrechtlichen Anforderungen und Unverhältnismäßigkeit bezüglich einzelner Grundrechtsverletzungen dargelegt. Auch die Anforderung nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dass das vorliegende Gesetz geeignet und erforderlich ist, um den angestrebten Zweck zu erreichen, wird ebenfalls widerlegt werden, wie auch die übermäßige Belastung die einen Verstoß gegen das Übermaßgebot<sup>37</sup> darstellt und keine Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne aufweist.

### III. Ordnungsnummern

Ein erheblicher und nicht zu rechtfertigender Eingriff findet durch die Erhebung unter Verwendung von Ordnungsnummern gem. §§ 3 Abs.1, 9 Abs. 2 a), 13 ZensG und deren Weiterführung im Referenzdatenbestand nach § 12 ZensG nach statt.

Nach § 13 Abs. 1 ZensG wird für jede Anschrift, jedes Gebäude, jede Wohnung, jeden Haushalt und jede Person von den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder eine Ordnungsnummer vergeben und geführt. Die Ordnungsnummern dürfen gem. § 13 Abs. 2 ZensG bei den Zusammenführungen nach § 9 ZensG verwendet werden. Zur Erstellung des sog. kombinierten Datensatzes werden Daten aus verschiedenen Registern und von verschiedenen Behörden gesammelt bzw. übermittelt und zusammengeführt (§§ 3 - 8 ZensG).

Der verfassungsrechtlich gebotene Schutz in Form einer frühzeitig vorgenommenen Anonymisierung<sup>38</sup> ist hier ausgehebelt. Denn die Anforderung, dass die Daten ihren Persönlichkeitsschutz verlieren<sup>39</sup> müssen, ist hier nicht gewährleistet, da über die Ordnungsnummer auf einen längeren Zeitraum Zugriff auf alle Merkmale, folglich die persönlichen zusammenhängenden Informationen möglich sind.

Nach den neuen Streitgegenständlichen Vorschriften ist eine *registergestützte* Datensammlung vorgesehen. Dabei wird eine Totalerfassung der Bevölkerung in einen *registergestützten* Gesamt-Datenpool durch Konsolidierung aller ermittelten Daten aus den jeweiligen Verwaltungsregistern beim Statistischen Bundesamt eingestellt.

Eine registergestützte Erhebung stellt grundsätzlich einen *stärkeren* Grundrechtseingriff dar. Zwar scheint es so, dass durch die nachkommend vorgenommene Anonymisierung sodann eine fast entpersonalisierte Erhebung einen besseren Persönlichkeitsschutz gewährleistet wird, doch durch die neue Methode erfährt die Verletzung jedoch eher eine Verschlimmerung.

Dieses Verfahren lässt gerade den vielbeschworenen gläsernen Bürger entstehen. Der Bürger bemerkt weder, welche personenbezogenen Daten aus unterschiedlichsten Registern und Datenbanken zusammengeführt werden,

---

<sup>37</sup> BVerfGE 76, 157, 178;

<sup>38</sup> Vgl. Hillgruber in Umbach/Clemens, GG Bd. 1, 2002, Art 2, Rn. 57.

<sup>39</sup> BVerfGE 27, 1, 7.

noch kann er nachvollziehen, was nach der Zusammenführung über die Ordnungsnummer verknüpft zu seiner Person gespeichert ist.

Denn schließlich ist damit stets ein Schlüsselmerkmal existent, welches die Daten zusammenfasst und einen eindeutigen wieder erkennbaren Bezug setzt. Selbst bei „Satelliten-Datenbanken“ ist durch einfache technische Mittel eine Verbindung und Zuordnung möglich, zumal davon auszugehen ist, dass sich die Zugangs- und Sicherheitsbestimmungen der Datensätze gleichen.

Dabei hat das hohe Gericht eindeutig hinsichtlich registergestützter personenbezogener Daten strengste Anforderungen zum Schutz gestellt.<sup>40</sup>

So stellt das hohe Gericht in seiner Entscheidung 1983 auch fest: „Eine solche Maßnahme wäre zum Beispiel die Einführung eines einheitlichen, für alle Register und Dateien geltenden Personenkennzeichens oder dessen Substituts. Dies wäre aber gerade ein entscheidender Schritt, den einzelnen Bürger in seiner ganzen Persönlichkeit zu registrieren und zu katalogisieren. Die Verknüpfung vorhandener Dateien wäre danach auch nicht das mildere Mittel.“<sup>41</sup>

Auch in der Literatur wurde bestätigt: „Da die Ersetzung der Volkszählung durch eine Zusammenführung von Registerdaten schon deshalb ausscheidet, weil sie nur um den Preis der Schaffung einer auch nach dem Bundesverfassungsgericht datenschutzrechtlich weit bedenklicheren Personenkennzeichenummer (oder eines ähnlichen Ordnungsmerkmals) möglich wäre, bot sich von hierher von vornherein keine grundrechtsfreundlichere Alternative zu einer Volkszählung an.“<sup>42</sup>

Nunmehr hat sich die Regierung zu einem Methodenwechsel mit einem weitgehend registergestützten Zensus entschlossen, vgl. § 13 Abs. 1 ZensG. Nach § 13 Abs. 3 ZensG können diese zusammen mit den Erhebungsmerkmalen gespeichert werden. Darüber hinaus nach § 13 Abs. 2 ZensG letztendlich mindestens bis zur Zusammenführung nach § 9 ZensG verbleiben und für diese ebenfalls verwendet werden.

Mit der Schaffung der skizzierten Ordnungsnummer wird genau das einheitliche Personenkennzeichen geschaffen, das es nach dem Volkszählungsurteil zu vermeiden gilt.

Nach der Gesetzesbegründung<sup>43</sup> sollte die Auswahl und der Einsatz der Ordnungsnummer frei wählbar sein. Dieses sind nunmehr nach Kodifizierung des § 13 ZensG zwingend für das Gebäuderegister und darüber hinaus für die Zusammenführung nach § 9 ZensG vorgesehen und spätestens nach Ablauf der vierjährigen Schlüssigkeitsprüfung zu löschen.

Dabei bleiben diese ungeachtet des § 19 ZensG selbst bei der Zusammenführung und auch im großen Datenbanksystem nach § 12 ZensG erhalten und stehen als „Schlüssel“-Bezugspunkt für alle Metadaten zu Verfügung.

---

<sup>40</sup> Vgl. Di Fabio in Dreier, GG, 2001, Rn 176ff.

<sup>41</sup> BVerfGE 65, 1, 191.

<sup>42</sup> Wolf-Rüdiger Schenke, Verfassungskonformität der Volkszählung, NJW 1987, 2777, 2781.

<sup>43</sup> BR Drucks. Nr. 3/09

Nach 4 Jahren sodann werden diese schlicht durch den neuen Zensus ersetzt oder pragmatisch weiter erhalten.

Da sie schließlich gem. § 3 Abs. 1 ZensG „aus dem Melderegister“ stammen, ist darüber hinaus auch unklar, ob sie dort ebenfalls gelöscht oder beibehalten werden.

Es ist dabei nicht hinnehmbar, dass diese Verknüpfung zwischen Ordnungsnummern mit den Metadaten zum einen weiterhin personenbezogenen Merkmalen, wie bspw. aus dem Referenzdatenbestand nach § 12 Abs. 4 ZensG und der weitergehenden Verknüpfung mit den Daten aus Melderegister nach § 3 Abs. 1 ZensG und den erwerbsstatistischen Angaben nach § 5 S. 2 ZensG zugeordnet sind. Zusätzlich werden die Angaben der Vermessungsbehörden nach § 4 ZensG und den Angaben der Bundesagentur für Arbeit nach § 6 ZensG mit dem Referenzdatenbestand verknüpft, vgl. auch § 14 und § 9 Abs. 1 ZensG.

Nach § 9 Abs. 3 ZensG führen die Statistischen Ämter der Länder die Datensätze aus der Gebäude- und Wohnungszählung (§ 6 ZensG) sowie die Datensätze aus dem Referenzdatenbestand (s. o.) mittels der Anschrift zusammen, auch wenn es dabei hier heißt, dass das Bundesamt die Daten zusammenführt, zeigt (der dortige Verweis auf) § 12 Abs. 4 und 5 und 6 ZensG die Befugnis für einen Zugriff der Daten zur Verwendung dieser auf. Sie prüfen Unstimmigkeiten (Abs.4), nutzen die Daten zur Aufbereitung (auch nach Übermittlung an das Bundesamt) der „Angaben aus der Gebäude- und Wohnungszählung sowie den Datenerhebungen nach § 7, 8 15, Abs. 4 und 16 ZensG“ (Abs. 6 letzter Satz).

Hier ist zum einen nach dem Gesetzeswortlaut nicht klargestellt, dass die Hilfsmerkmale gelöscht werden, auch nicht im Hinblick auf § 19 ZensG; im Gegenteil ergibt sich aus dem Gesetz eine Zusammenführung aller Merkmale, auch der Hilfsmerkmale. Darüber hinaus werden die Ordnungsnummern weiter geführt.

Eine Ordnungsnummer fungiert technisch gesehen als "Primärschlüssel" der Metadatenbank (hier der Referenzdatenbank). Das bedeutet, dass ALLE Daten die von einer Person erhoben werden unter diesem einen Schlüssel abrufbar sind. Dadurch ist die Trennung zwischen Merkmalen und Hilfsmerkmalen auch bei Satellitendatenbanken aufgehoben. Wenn ein Merkmal aufgerufen wird, ist der Primärschlüssel erkennbar und die übrigen Daten, wie auch die Hilfsmerkmale auffindbar.

Es ist verfassungsrechtlich und im Lichte der Rechtsprechung folglich nicht hinnehmbar, dass den statistischen Ämtern der Länder nach § 9 Abs. 2 ZensG: „ Zur Feststellung von Über- und Unterfassung in den Melderegistern sowie zur Ergänzung des kombinierten Datensatzes um die zusätzlichen Merkmale (...) anhand des Referenzdatenbestandes nach § 12 Abs. 4 S. 3 und Abs. 5 ZensG (..)“ gestatten wird, mit diesen Daten zu arbeiten.



Und darüber hinaus auch noch nach § 12 ZensG von den Statistischen Landesämtern *genutzt* werden können.

Da eine zeitliche Zäsur nicht auszumachen ist, können folglich alle Statistischen Ämter Zugriff erhalten und diese Daten nutzen, während der Referenzdatenbestand nach § 9 Abs. 3 letzter Satz ZensG „personenweise“ den Wohnungen zugeordnet wurden und zu Haushalten zusammengeführt wurden.

Abgesehen vom generellen Verbot einer registergestützten Erhebung in diesem Ausmaß und mit den aufgeführten Konsequenzen der Weiterverarbeitung und dadurch Verwendung der Daten, ist der hierfür benötigte Zeitraum nicht erforderlich und unverhältnismäßig, eine eindeutige Regelung zur Löschung der Ordnungsnummern sowie auch der Hilfsmerkmale nicht eindeutig erkennbar, da sie bis zur Beendigung der Schlüssigkeitsprüfung erhalten bleiben können.

Da der Einsatz von Ordnungsnummern auch nicht gemeinschaftsrechtlich und faktisch europaweit gefordert wird, steht dies einer Harmonisierung auch entgegen und zeigt sich im Lichte des Zwecks der supranationalen Datenspeicherung möglicherweise als untaugliches Mittel.

Eine Unstimmigkeit (Verstoß gegen die Normenklarheit) ergibt sich zudem aus der Anordnung einer Ordnungsnummer die nach § 13 ZensG für jedwede Anwendungsmöglichkeit eröffnet wird, folglich nicht nur für jede Person, auch für jede Anschrift, jedes Gebäude, jede Wohnung und jeden Haushalt und dass nach den §§ 9 und 3 ZensG eine Ordnungsnummer erhoben wird, die aus dem Melderegister zu entnehmen ist. In der Gesetzesbegründung wiederum wird die Ordnungsnummer im „Anschriften- und Gebäuderegister automatisch vom System vergeben“<sup>44</sup> jedoch „für den Teil der Ordnungsnummer, der die Gebäude und Wohnungen bezeichnet, werden die Ordnungsnummern vom durch die statistischen Landesämter vergeben“<sup>45</sup>.

#### IV. Reidentifikation

Zwar wurde bisher in der Rechtsprechung von 1983 bis 1987 keine Gefahr durch eine nicht gewährleistete strikte Geheimhaltung oder einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung durch einen herstellbaren Personenbezug gesehen.<sup>46</sup>

Dabei wurde sogar der Begriff der „faktischen Anonymität“ im Sinne einer „Innenanonymisierung“<sup>47</sup> innerhalb der Statistischen Landesämter gefordert, was sich aus der Vorgabe der „möglichst frühzeitigen faktischen Anonymisierung“ ergibt.<sup>48</sup> 1987 wurde eine schrittweise Anonymisierung vorgenommen, woraus sich ergab, dass auch die Statistischen Landesämter nicht alle Daten durchgängig personenbezogen erhalten und verarbeiten.<sup>49</sup>

---

<sup>44</sup> BT Drucks. 16/5525

<sup>45</sup> Wie vor.

<sup>46</sup> Vgl. Gerhard Gross, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung mit Blick (...) und die Amtshilfe, Archiv des öffentl. Rechts, Bd. 113, 1988, 161 (186ff.)

<sup>47</sup> Gross, wie vor

<sup>48</sup> Vgl. BVerfG 65, 1ff (49).

<sup>49</sup> Vgl. BVerfG Beschluss 1 BvR 970/87

Die Statistik unterliegt dem Verbot der Reidentifizierung nach § 21 BStatG, im ZensG findet sich keine entsprechende Regelung.

Dass die zuständigen Ämter noch mit personenbezogenen und sodann personifizierbaren Daten arbeiten, liefert die Auswertung des neu vorgelegten Zensusgesetz, dadurch, dass alle zusammengeführten Daten durch die Landesämter beim Bundesamt eingepflegt werden und Nacherhebungen unter Rückbezug stattfinden, findet die Anonymisierung und Trennung der Merkmale eher verspätet und faktisch zunächst nicht (entgegen § 19 ZensG) statt. Auch die §§ 12 und 21 BStatG bieten hier keine engere und klare Auslegung.

Festzuhalten aber ist, dass das Gebot der Trennung sowie der Geheimhaltung (Statistikgeheimnis) und das zuvor anzusetzende Gebot aus Grundrecht ein Anonymität nur gewährleistet ist, wenn der Datenempfänger (oder Dritte) eine Angabe nur mit einem im Verhältnis zum Wert der zu erlangenden Informationen nicht zu erwartenden, unverhältnismäßig großen Aufwand an Kosten, Zeit, Arbeitskraft und sonstigen Ressourcen einer Person zugeordnet werden kann.<sup>50</sup>

Solange der Grundrechtsschutz hier in seinen Anforderungen dahinter zurückbleibt, ist nachzubessern und insbesondere die verfassungsrechtlichen Vorgaben im neuen Lichte, auch hinsichtlich des eigentlichen Wesenskerns zu gewährleisten.

Die Möglichkeit, dass auch mit einfachem technischem Einsatz eine Re-Identifikation schnell durchgeführt werden kann, dafür nicht viele und auch nicht zu sensible Einzeldaten und technische Mittel notwendig sind, führt zur Unverhältnismäßigkeit.

Die Herstellung eines Personenbezuges findet sogar in mehrfacher Art und Weise statt. So wie bereits anerkannt wurde, dass es kein „belangloses Datum“ gibt, sollte deshalb in die Abwägung Einzug finden, dass die Merkmale in unterschiedlicher Abstufung sensibel und keines unbedeutend ist.<sup>51</sup>

Also ist eine Identifizierung auch bei Vollzug des Trennungsgebots zwischen Hilfs- und Erhebungsmerkmalen möglich. Dass die Verarbeitungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten steigen und dadurch eine andere Zweckdienung verfolgt wird und schließlich also die systemimmanente Problematik, dass es bei Generierung aller und umfassender Daten „kein belangloses Datum“ mehr geben kann, erkannte das hohe Gericht bereits 1983.

Darüber hinaus können, wie bereits oben erläutert, die Ordnungsnummern für eine weitere Personalisierung der Daten dienen (als sie ohnehin schon sind, sollten). Auch weitere Merkmale dienen hierzu, wie bspw. das als Erkennungsmerkmal weiter zu verwendende Merkmale „Monat und Jahr der Geburt“, die Arbeitsstätte, der Gemeindeschlüssel etc..

Nun ist zu erkennen, dass das Fortschreiten der Technik und explodierende Speicher- und Rechenkapazitäten unendliche Möglichkeiten für viele Begehr-

---

<sup>50</sup> Vgl. Gross, wie vor, S. 191

<sup>51</sup> BVerfG 65, 1ff.; vgl. auch BVerfGE 53, 30ff.; 63, 131ff.

lichkeiten ergeben. Die Gefährdung potenziert sich bei jeder Anwendung folglich zusätzlich kumulierend mit der steigenden Anzahl der erhobenen und verarbeiteten Merkmale und darüber hinaus mit dem wiederum turnusmäßigen Einfluss der Statistikergebnisse in die Zensusdatenbanken. Bei jeder Statistikauswertung ergibt sich damit eine neue Gefahr der Re-Identifikation auf einem jeweils anderen Level, je nach dem welche Software, welche Statistik unter Verwendung welcher Merkmale abgefragt wird.

Selbstverständlich ist es erforderlich für politische Regelungszwecke Merkmale zu erheben, es wird hinsichtlich dieser Zweckbegründung auf die bisherigen Feststellungen<sup>52</sup> verwiesen, jedoch muss sich die Steigerung und Erhöhung der Aussagekraft der Merkmale an einer ebenso gesteigerten Schutzfunktion des Grundrechtes auf informationelle Selbstbestimmung messen lassen.

Und dies darf auch nur für die im Einklang mit den gemeinschaftsrechtlich vorgegebenen Merkmalen gelten, darüber hinaus gehende generierte Informationen verstoßen gegen Gemeinschaftsrecht, da sie hier deutsche Grundrechte sodann ungerechtfertigt überstrapazieren.

Die Begründung der überwiegenden Zwecknutzung<sup>53</sup> findet aber schon (auch in der neueren Rechtsprechung des BVerfG) ihre Grenzen in den Möglichkeiten den Re-Personalisierungsmöglichkeiten der Daten.

Es wurde in etlichen fachübergreifenden Veröffentlichungen wissenschaftlich dargelegt, dass die Methoden für eine Personalisierung mittlerweile durch den technologischen und wissenschaftlichen Fortschritt recht simpel und auch nicht teuer sind.<sup>54</sup>

Am Institut für Informatik der Universität Hamburg wurden bereits im Jahr 1987 umfangreiche Studien durchgeführt, die zweifelsfrei belegen, dass die mit der Volkszählung 1987 generierten Daten nicht anonym sind, sondern sehr wohl, und recht einfach, eine Identifizierung des Dateninhabers ermöglichen.<sup>55</sup> Professor Klaus Brunstein zeigte damit, dass es mit einfachen Mitteln (bspw. bei einem Datenbanksystem DBase III auf einem PC mit MS-Dos) möglich ist, mit wenigen Filtervorgängen ganz konkrete Einzelpersonen aus einem Datenberg von 100000 Datensätzen herauszufischen. Bei 60 Millionen Datensätzen ist folglich lediglich eine größere Festplatte und entsprechend mehr Zeit nötig.<sup>56</sup>

Weitere Studien zeigen hierzu weitere neuere technische Möglichkeiten<sup>57</sup>.

---

<sup>52</sup> BVerfGE 65, 1ff.

<sup>53</sup> BVerfG 100, 313ff.;

<sup>54</sup> Vgl. ausführlich in Fn. Sascha Schimke: Datenschutz und informationelle Selbstbestimmung, 2000; Gross wie vor, S. 190ff.; [http://userweb.cs.utexas.edu/~shmat/shmat\\_oak08netflix.pdf](http://userweb.cs.utexas.edu/~shmat/shmat_oak08netflix.pdf)  
<http://www.iseclab.org/papers/sonda-TR.pdf>

<sup>55</sup> Die Datenschleuder, Das wissenschaftliche Fachblatt für Datenreisende, Chaos Computer Club - Ausgabe 18, 14

<sup>56</sup> Die Datenschleuder, Das wissenschaftliche Fachblatt für Datenreisende, Chaos Computer Club - Ausgabe 19, 4

<sup>57</sup> A Practical Attack to De-Anonymize Social Network Users, siehe unter [http://userweb.cs.utexas.edu/~shmat/shmat\\_oak08netflix.pdf](http://userweb.cs.utexas.edu/~shmat/shmat_oak08netflix.pdf); und Robust De-anonymization of Large Sparse Datasets, siehe unter: <http://www.iseclab.org/papers/sonda-TR.pdf>

Dem Umstand der nicht hinreichend vorhandenen Anonymisierung der Volkszählungsdaten wurde von öffentlichen Stellen dahingehend argumentativ Rechnung getragen, dass die Repersonalisierung aber unmöglich sei, weil sie verboten ist<sup>58</sup> (oder sie wurde als technisch so aufwendig und daher für irrealisierbar gehalten, s.u.) Was 1987 möglicherweise noch einen gewissen technischen Aufwand erfordert hat, ist mit den heutigen Möglichkeiten der Informationstechnologie sehr einfach, schnell und ohne große Mühe umsetzbar. Der technologische Fortschritt erhöht die Gefahr der Sammlung und systematischen Verknüpfung immer größerer Datenbestände fortlaufend. Dies kann, wenn es wie im ZensG, an einem ausreichenden Schutz fehlt nicht hingenommen werden.

Die geforderte Anonymisierung der Informationen zu statistischen Zwecken muss aber Vorkehrungen gegen eine Re-Personalisierung treffen und dies ist (auch nach Trennung der Hilfsmerkmale) bei den erhobenen Merkmalen wie Straßenschlüssel, genaue Angaben zur Wohnung und der Zuordnung unter Ordnungsnummern per se ausgeschlossen.

Die Zuordnungsmöglichkeit wird folglich noch unterstützt durch bspw. die Bezug nehmende Anschrift, die in einen Schlüssel umgewandelt wird, wobei jedoch der Schlüssel noch die Namensnennung der Straße tragen soll, dies gilt auch für das Merkmal „Blockseite“. Auch die Blockseite trägt eine Namensbezeichnung und ist somit problemlos einem kleinen Personenkreis zurechenbar. Zumal die Kataster und andere Unterlagen eben auch noch den Daten beigefügt wurden. Diese wiederum verknüpft mit den Daten aus den anderen Registern (Vermessungsamt, Bundesagentur für Arbeit) ergibt eine immer größere Möglichkeit die für Re-Identifikationen ausgeschöpft werden kann.

Darüber hinaus ist anzuzweifeln, dass die Sicherheitsvorkehrungen hier ausreichend bedacht wurden. Ein Sicherheitskonzept bedarf einer längeren und fundierten Planung und die erst neuerdings vorgenommene Übertragung an zwei Unternehmen kurz vor Datenübermittlung im November 2010 faktisch nicht realisierbar ist.

## V. Verstoß gegen das Trennungsgebot

Eine weitere vorliegende Unverhältnismäßigkeit ergibt sich mithin für alle Beschwerdeführer aus den sich ergebenden Verstößen gegen das Trennungsgebot. Hiergegen wird in mehrfacher Hinsicht verstoßen:

### V.1 Datenzugriff

Ein unverhältnismäßiger Verstoß stellt die Nutzung der gemeinsamen Datenbestände dar.

Das Trennungsgebot für die Datentrennung gilt für die Statistik und Verwaltung, also bereits frühzeitig bei der Erstellung und dem Aufbau des Anschrif-

---

<sup>58</sup> Pressemitteilung des BfD vom 04. Mai 1999 anlässlich der Abgabe seines Tätigkeitsberichtes für 1997/98. <http://www.bfd.bund.de/aktuelles/pm19990504.html>

ten- und Gebäuderegisters nach § 6 ZensG iVm. § 2 ZensVorbG bis hin zur Erstellung der Registerdatenbank und der folgenden Zusammenführung aller Dateien; hier ist den Ämtern aber gesetzlich der Zugriff und die Verwendung erhalten geblieben. Die oben dargelegten Möglichkeiten hebeln das Trennungsgebot aus und ermöglichen eine Zweckentfremdung für die Benutzung der eigenen Datenbestände.

Nach § 3 ZensG übermitteln die Meldebehörden die dort gelisteten Merkmale an die Statistikämter der Länder zu drei in Abs. 2 genannten Zeitpunkten. Das Bundesamt für Arbeit übermittelt nach § 4 ZensG dem Bundesamt für Statistik direkt die dort gelisteten Merkmale, wobei die Ämter der Länder nach § 3 Abs. 7 ZensG erst nach Abschluss ihrer Schlüssigkeitsprüfung zu übermitteln haben.

Das Anschriften und -Gebäuderegister bildet zusammen mit den melde- und erwerbstatistischen Angaben einen Referenzdatenbestand der beim Bundesamt für Statistik liegt. Weitere Übermittlungen folgen nach § 5 ZensG iVm. § 11 Abs. 2 Ziff. 3 des Finanz- und Personalstatistikgesetz an das Bundesamt. Zu den einblicksoffenen Registern zählt auch die Verwendung der Stichprobenorganisationsdatei nach § 5 Abs. 4 des ZensVorbG iVm. § 7 ZensG.

Dabei erhalten die jeweils auskunftspflichtigen Ämter gem. § 12 insbesondere dort in Abs. 6, Abs. 4 und Abs. 8 ZensG Zugriff auf alle relevanten Daten, zur Erfüllung ihrer Aufgaben und Durchführung der Schlüssigkeitsprüfung, was schlicht bedeutet, dass damit gearbeitet werden kann und die Daten für beliebige Zwecke verwendet werden können.

So soll die Erstellung der Datei „im Benehmen“ mit den Statistischen Ämtern der Länder erstellt und auch einer Qualitätsprüfung unterzogen werden, wofür sicherlich Einblick gewährt wird und die Daten zuvor für wiederholte Nachbefragungen nach § 17 Abs. 2 und 3 ZensG verwendet, also *genutzt* werden. Hier sind die Hilfsmerkmale nach § 17 Abs. 4 ZensG ebenso noch enthalten. Die weiteren Einblicks- und Zugriffsmöglichkeiten wurden bereits oben (Ordnungsnummern) umfassend dargestellt.

Die gemeinsame Nutzung der persönlichen Daten hier stellt einen Verstoß gegen das Trennungsgebot dar, zumal hier stets nach der Ordnungsnummer zugeordnet werden kann.

„Der neue Verwendungszweck muss sich auf die Aufgaben und Befugnisse der Behörde beziehen, der die Daten übermittelt werden, und hinreichend normenklar geregelt sein. Schließlich dürfen der Verwendungszweck, zu dem die Erhebung erfolgt ist, und der veränderte Verwendungszweck nicht miteinander unvereinbar sein (vgl. BVerfGE 65, 1 [51, 62]; 100, 313 [360]).“<sup>59</sup>

Sollte selbst das Trennungsgebot für die Trennung der Hilfsmerkmale nach § 19 Abs. 1 ZensG eingehalten worden sein, stellt dies noch einen unverhältnismäßigen Eingriff dar, angesichts der Gefahren die sich durch Benutzung vieler Erhebungsbeauftragter und anderer Sicherheitslücken ergeben.

---

<sup>59</sup> BVerfGE 109, 279, 333.

## V.2 Trennung Erhebungs- und Hilfsmerkmale und deren Löschung

Zwar ist die Löschpflicht zum Verfassungsgebot<sup>60</sup> erklärt worden, aber schon im Jahre 1987 hat das hohe Gericht im bestehenden „Spielraum der Verwaltung“ hinsichtlich der Löschezitpunkte keine nicht hinnehmbar Grenze gesehen.<sup>61</sup>

Auch dies gilt es zu überdenken. Hier fehlt es dennoch an Normenklarheit der § 12 BStatG und § 19 ZensG. Schließlich sind die Datenmengen voluminöser als zuvor, aufschlussreicher und die Technik fortgeschrittener, eine Aufbereitung der Daten wegen der Schlüssigkeitsprüfungen nicht „zügig“ möglich<sup>62</sup>, so dass an § 19 ZensG auch im Hinblick auf den unzureichenden § 12 BStatG hohe Anforderungen zu stellen sind.

Die Löschezitpunkte die eine Speicherung der Daten von bis zu 6 Jahren erlauben, sind unverhältnismäßig im Hinblick auf die Gefahren. Dabei ist zwar eine Löschung der Hilfsmerkmale nach § 19 ZensG vorgesehen, jedoch als spätester Zeitpunkt „vier Jahre nach dem Berichtszeitpunkt“ (09. Mai 2011) also der 9. Mai 2015 definiert. Dies ist ein Samstag, allein dies vermag schon einen Grund darstellen, an der Kodifizierung zu zweifeln. Oder sollte der Gesetzgeber mit Angabe des Berichtszeitpunktes für die Übermittlung genannten 9. August für die Löschpflicht Bezug nehmen wollen, fällt der Zeitpunkt sogar auf einen Sonntag. Es geht jedenfalls nicht klar aus und eindeutig bestimmbar der Regelung hervor, welche Termine für welche Einzelerhebungen, Nachfassungen und Löschpflichten gelten.

Selbst wenn, stellt sich darüber hinaus die Frage, ob die Trennung und Löschung der Hilfsmerkmale zuvor zeitnah und angemessen vorgenommen wird, wenn wie in § 19 ZensG nicht einmal mit Bestimmtheit für eine Zeitnähe gefordert wird. Die Vorschrift erweckt den Eindruck, es sei jeweils personenbezogen eine Löschung nach Abschluss der Überprüfung zeitnah vorgesehen.

Diese Verpflichtung lässt sich jedoch problemlos bis zum Abschluss der Schlüssigkeitsprüfung und folglich bis 4 Jahre nach dem Berichtszeitpunkt ausdehnen.

Daraus ergibt sich logisch verbunden mit einer pragmatischen und sparsamen Verwaltung zwangsläufig die Konsequenz, dass die Ordnungsnummern mit Erhebungsmerkmalen und Trennung der Angaben der persönlichen Merkmale unabhängig von Einzelfällen auch bis dahin erhalten und entweder erst aus technischen Gründen zusammen zum betreffenden Abschlusszeitpunkt der Schlüssigkeitsprüfungen gelöscht werden oder davor zur einzelnen Schlüssigkeitsprüfung übermittelt oder zwischengespeichert werden.

Selbst bei Einhaltung der gesetzlichen Einzelfalllöschung steht dem die Vielfalt des Fragebogens entgegen, die sicherlich eine überhöhte Überprüfbarkeit und ein hohes Nachfragevolumen erfordert (wie bei den Beschwerdefüh-

---

<sup>60</sup> Di Fabio in Maunz/Düring, GG, 2. Aufl., Art 2, Rn 178.

<sup>61</sup> BVerfG 1 BvR 1063/87, S. 963

<sup>62</sup> Vgl. BVerfG 1 BvR 1063/87, S. 963

ren), so dass die Anzahl an Fällen die eine zeitnahe Löschung, bzw. Trennung erfahren, äußerst gering ausfallen dürfte.

Ohnehin sind gesetzlich mehrere Erhebungs- und Übermittlungszeitpunkte vorgesehen und dass die Schlüssigkeitsprüfungen unter dem Zugriff auf den Datenbestand am Bundesamt durchgeführt werden, so dass die Merkmale schon aus rein verfahrenstechnischen Gründen zumindest solange zusammen erhalten bleiben.

Fraglich bleibt auch die Durchführung im eigentlichen Sinne, denn die Landesämter wie auch die Erhebungsstellen übermitteln an die sog. „Querschnittsbehörde“, an das Bundesamt für Statistik, so dass auf mehreren Servern die Informationen liegen, sollte nun eine Löschanordnung erteilt werden, stellt sich die Frage, ob dies auch in allen Dateien, Archiven und Zwischenspeichern faktisch erfolgt.

Gerade deshalb verpflichtet Art 19 IV GG die Behörden, die Übermittlungen zu protokollieren, so dass der Bürger von der Weitergaben seiner Daten nach § 13 BDSG und § 18 ZensG Kenntnis erlangen kann<sup>63</sup>, auch dies ist nur unzureichend geregelt.

### V.3 Trennung der Merkmale Anschrift des Eigentümers und Bewohner

Der Beschwerdeführer zu ■ bewohnt selbst eine Eigentumswohnung, die auch von anderen Bewohnern bewohnt wird. Im Zuge des § 18 Abs. 2 ZensG hätte er als Auskunftspflichtiger seinen Namen und die Adresse über die er Auskunft erteilt anzugeben und sodann weitere Auskunft zu erteilen über die Eigentumswohnung/-haus und deren Bewohner, also auch über sich selbst. So dass sein vollständiger Name direkt mit Anschrift und den weiteren Merkmalen verbunden wäre, die auch später keinem Trennungsgebot unterliegen und in die Metadaten einfließen.

Die weiteren Daten werden über seinen Namen und seine Adresse hinzugezogen, selbst wenn diese später getrennt würden, bestünde der Anhalts- und Rückschlusspunkt im Erhalt der Eigentümerangaben, also seiner personenbezogenen Daten.

Auch hier realisieren sich verfassungswidrige Personalisierungsmöglichkeiten.

Als personenbezüglich beispielsweise wird weiterhin das Merkmal „Anschrift“ in Form eines Gemeindeschlüssels, Straßenschlüssels oder einer Blockseite als Erhebungsmerkmal erhoben. In der Gesetzesbegründung (BT Drucks. Nr. 03/09) heißt es hierzu:

„Das Merkmal Anschrift ist als Erhebungsmerkmal einzustufen. Nur die dauerhafte Speicherung der Wohnanschrift ermöglicht flexible kleinräumige Auswertungen unabhängig von im Vorhinein festgelegten Gebietszuschnitten. Kleinräumige Auswertungen mit variablem Gebietszuschnitt liefern wertvolle Informationen, die sowohl für Zwecke der Landes- als auch der Regional- und Kommunalplanung genutzt werden. Selbst in der Gesetzesbegründung wird eingeräumt, dass die

---

<sup>63</sup> Vgl. BVerfGE 65, 1ff.

Einstufung dieses Merkmals als Hilfsmerkmal fachlich nicht sinnvoll ist.“

§ 15 Abs. 4 Ziff. 1 e) ZensG nimmt folglich auch Bezug auf die Anschrift hinsichtlich der Definition des Wohnstatus.

#### VI. Rückmeldungen durch Datenzusammenführungen

Zwar wurde in das ZensG in den betreffenden Regelungen explizit die Rückmeldung und Korrektur der Einwohnerzahlen an die Meldebehörden ausgeschlossen, aber wie bereits dargelegt wurde, gilt das auch nur für die Rückmeldung an das Melderegister.

Jedoch lassen die erwähnten Vorschriften die gemeinsame Nutzung der Datenbestände der Einzel-Register und der des Statistischen Bundesamtes für die Durchführung des Zensus auch den Rückfluss der Information zu. Dies führt zu verfassungswidrigen Übermittlungen aus dem statistischen Bereich zurück in den Bereich der Verwaltung, mit der Möglichkeit einer weiteren einzelfallbezogenen Bearbeitung.

Gerade die Zugriffe für die Stichproben und Schlüssigkeitsprüfungen implizieren die hierfür notwendigen Rückmeldungen, da korrigiert werden soll, wobei diese durchzuführenden Nachfassungen insgesamt bis zu 4 Jahre andauern können. Der Bürger muss aber darauf vertrauen können, dass seine Daten nicht auch für Verwaltungszwecke genutzt werden - eine derartige Nutzung macht für ihn die Verarbeitung undurchschaubar.

Darin liegen ein Verstoß gegen das Trennungsgebot und ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

Sinn und Zweck des Trennungsgebots ist hauptsächlich die Anonymisierung, sowie der Schutz vor einer Offenbarung persönlicher Daten, dies wird so nicht erreicht. Ein Schutz der anderweitigen Verwendung bietet auch nicht § 12 Abs. 8 ZensG denn verantwortlich für die Zulässigkeit des Abrufs ist ausgerechnet der Empfänger der Daten! Da die Ämter generell Zugriffsrechte haben, ist kaum Anlass gegeben einzelne Abrufe zu hinterfragen, wenn die Verantwortlichkeit beim Abfragenden liegt.

Die generelle Regelungsoffenheit lässt eine Weiterverwendung für politische Zwecke zu, so dass infolgedessen ein Abgleich mit bspw. der Antiterrordatei oder andere im Interesse stehenden Abgleiche und Abfragen möglich sind oder ermöglicht werden können.

#### VII. Gebot der Datensparsamkeit

Dem Vorhergehendem tritt das Gebot der Datensparsamkeit hinzu, dessen Grenze überschritten wird.

„Die Verwendung der gewonnenen Datenbestände unterliegt besonders hohen Anforderungen. Denn die Auswertung dieser Verkehrsdaten ermöglicht weitgehende, tief in das Privatleben eindringende Rückschlüsse. Daher kommt die Datenverwendung al-



lenfalls für überragend wichtige Aufgaben des Rechtsgüterschutzes in Betracht und muss je nach Eingriffsgewicht vom Datenumfang her begrenzt werden.“<sup>64</sup>

### VIII. Sicherheit durch personelle Anforderungen an Erhebungspersonal

Das Trennungsgebot hat sich bis auf die Personalebene zu erstrecken. Hier ist zu beschweren, dass die Trennung durch das Personal welches privatwirtschaftlich und im Wege der Amtshilfe an und mit allen Datenbanken arbeitet, nicht ausreichend gewährleistet wird.

Um die Missbrauchsgefahr auf der Personalebene einzudämmen sind Regelungen für die Berufswahl und Ausübung zu erlassen. Die Personalauswahl stellt auch die Vollziehung des Trennungsgebots auf einen eher gesicherten Posten.

Der Einsatz, sowie das sachliche und persönliche Anforderungsprofil des (im Prinzip aufgrund der wiederkehrenden Befragungen neu eingerichteten Berufszweiges) eines Erhebungsbeauftragten, ist in den §§ 10, 11 ZensG näher definiert.

Insbesondere der Qualitätsbericht über die Eignung des Personals erfolgt erst unter dem Stichtag am 01. März 2015 gem. § 17 V ZensG, so dass eine eventuelle Korrektur oder gar Regelungslücke erst nach Auswertung der Qualitätsberichte erfolgen, bzw. geschlossen werden kann.

Die Regelung im Bundesdatenschutzgesetz (§ 14 BDSG) und der Verweis auf das Statistikgeheimnis sind als Sicherheitsvorkehrungen auf der Personalebene hier nicht ausreichend, da innerhalb der Verwaltung Personal abgestellt wird um die Beibringungspflicht an die abrufenden Behörden im Wege der Amtshilfe zu erbringen, aber den landesrechtlichen Regelungen sind hier große Spielräume verbleiben. Eine besondere Zuverlässigkeit und die besondere Vertraulichkeit wie auch Erfahrung im Umgang mit der eigenen Materie muss damit nicht zwingend gegeben sein.

Dabei ist sogar zu erwarten, dass bei den nun vorgesehenen regelmäßigen Volkszählungen die dafür abgestellten Personen keine Unterbrechung ihres Beschäftigungsverhältnisses zu erwarten haben. Daher und in Bezug auf die Rechtsmaterie ist es naheliegend und zwingend, die geforderte Sachkunde und Tauglichkeit des *gesamten* Erhebungspersonals größeren Kontrollen und spezialgesetzlichen Voraussetzungen zu unterstellen, als bisher durch das streitgegenständliche ZensG (auch iV. BDSG) erreicht.

Denn das ZensG verweist lediglich in § 10 Abs. 2 ZensG auf die Verpflichtung der Erhebungsbeauftragten zur Wahrung des Statistikgeheimnisses während ein notwendiger Verweis auf das Bundesdatenschutzgesetz hier fehlt.

Die in den §§ 10, 11 ZensG genannten Voraussetzungen der Zuverlässigkeit stammen wörtlich aus dem Bereich des Wirtschaftsverwaltungsrechts. Hier-

---

<sup>64</sup> Westphal: Leitplanken für die Vorratsdatenspeicherung – Abrücken von „Solange“ - Das Urteil des BVerfG vom 2. 3. 2010 in (EuZW 2010, 494. S. 496)

nach ist die Zuverlässigkeit eine häufige Erlaubnisvoraussetzung<sup>65</sup>, wobei es bei der Bewertung der Zuverlässigkeit einer Person zur Führung eines Gewerbebetriebes allein auf die polizeiliche Tatbestandszurechnung ankommt und der Einschätzung künftigen *Gewerbehandelns*; und ergo nicht auf der moralischen Einschätzung fußt, ob der Beantragende „im Zusammenhang mit einer gewerblichen Tätigkeit die öffentliche Sicherheit und Ordnung verletzen und dadurch eine Gefährdung von Rechtsgütern der Allgemeinheit oder Einzelner herbeiführen wird.“<sup>66</sup>

Eine allgemeine Definition und das Bestehen von diversen Straftatbeständen sind nicht ausreichend, denn eine sonst polizeirechtlich gesetzestreue Haltung vermag den normalen Bürger, bzw. auch den nur einfach belehrten Bediensteten nicht in jedem Fall vor seiner gewöhnlichen Neugier oder Korruptionsneigung für käufliche Daten schützen.

Ein Verweis auf die besonderen Eignungsvoraussetzungen, sowie kodifizierte Berufsausübungsregeln wie bspw. bei Rettungskräften oder Polizisten ist angezeigt und angemessen.

#### IX. Stichprobenverfahren

Zusammensetzung der Stichprobenorganisationsdatei gemäß § 7 und § 5 Abs 4 ZensVorbG ist unklar, enthält aber schon verfassungswidrig überschießende Regelungen nach § 7 Abs. 4 ZensG.

Darüber hinaus konträr soll eine Rechtsverordnung lediglich im Entwurf für die Regelung des Stichprobenverfahrens sowie des konkreten Stichprobenumfangs nach § 7 Abs. 2 letzter Satz ZensG erst bis zum 15. März 2010 dem Bundesrat zugeleitet werden.

Da die Stichprobenbefragung nach § 7 Abs. 6 ZensG zwölf Monate nach dem Berichtszeitpunkt abgeschlossen sein soll, ist ernsthaft an einer bis dahin bestehenden Rechtsgrundlage für die Regelung des Verfahrens zu zweifeln.

Es wird aus einem weiteren Grund die Normenklarheit und ein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot sichtbar, da als Grundlage das Anschriften- und Gebäuderegister zu nutzen ist, aus denen die sogenannten Auswahleinheiten iSv. § 7 Abs. 3 ZensG zu ziehen sind. Das Anschriften- und Gebäuderegister ist bis zum 30. Dezember 2010 für die Durchführung des Zensus nach § 2 Abs. 4 ZensVorbG fertig zu stellen. Die Wohnanschriften werden zwar vorab gem. § 14 Abs. 1 ZensG am 30. Juli 2010 übermittelt, die Auswahleinheiten sind aber aus dem Gebäude und Anschriftenregister zu ziehen, Unklarheit zeigt überdies die Tatsache, dass die Stichprobenziehung am 1. September 2010 stattfinden soll.

Betroffen können alle Beschwerdeführer von der Haushaltsstichprobe sein, da 10% der Gesamtbevölkerung gem. § 7 Abs.2 ZensG ausgewählt werden. Vorsorglich wird hier auch auf die außergewöhnliche Belastung durch Doppelbefragungen nach § 17 ZensG für 5-10% der bereits Befragten und zu-

---

<sup>65</sup> Peter Badura, Besonderes Verwaltungsrecht, 10. Aufl., S. 289

<sup>66</sup> Vgl. BVerwGE 36,288; Peter Badura, s. o., S. 287 f.

sätzlich in Gemeinden mit mehr als 10000 bis zu 0,3% der Einwohner, um die Qualität der Erhebung zu überprüfen, hingewiesen.

Dass die Maßnahme überdies unverhältnismäßig ist, gründet hier zusätzlich in der Aufnahme „überschießender“ Merkmale. Entgegen gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben werden nach § 7 Abs. 5 ZensG zusätzlich zu den Hilfsmerkmalen noch die Telekommunikationsnummern erhoben.

Diese Verfassungswidrigkeit zeigt sich für alle Beschwerdeführer in der Abfrage von Merkmalen die nicht gemeinschaftsrechtlich vorgeschrieben sind und auch die Grenze der Registererhebung überschreiten.

#### X. Mehrfachbelastung

Ein zusätzlicher unverhältnismäßiger Verstoß ergibt sich aus der Mehrfachbelastung durch die verschiedenen durchführbaren Schlüssigkeitsprüfungen, sowie der erneuten Aufnahme der Hilfsmerkmale, insbesondere des Familiennamens, früheren Namens und Vornamens nach § 17 Abs. 2 iVm Abs. 4 ZensG bei der Vornahme der weiteren „repräsentativen Wiederholungsbefragungen“. (Dem Betroffenen sollte überdies für die Zuordnung doch aufgrund der Auskunftspflicht bis dahin seine Ordnungsnummer bekannt sein).

Nach § 14 Abs. 3 ZensG sind bei Eigentümern, Verwaltern und sonstigen Verfügungsberechtigten Begehungen vorgesehen, sofern kein abschließende Prüfung vorgenommen werden konnte.

Die Nutzung der vorhandenen Daten zur Schlüssigkeitsprüfung nach § 12 ZensG impliziert mit der Aufgabe der „Aufbereitung“ (§ 12 Abs. 6 ZensG) der Daten und Feststellungen nach § 9 ZensG wiederholte Nachfragen; die schließlich auch nach § 16 ZensG möglich sind.

#### XI. Auskunft über andere

Als nicht verfassungskonform und kollidierend mit dem Grundrecht der Menschenwürde stellt sich das ZensG auch durch die eingeräumten Möglichkeiten dar, Auskunft über Dritte bezüglich des Auskunftspflichtigen zu erhalten. Dies zeigt einen neuen Denunzierungscharakter der Zensusvorschriften. So kann nach § 18 Abs. 2 letzter Satz ZensG Auskunft über die Bewohner verlangt werden und wie im Falle von allen Beschwerdeführern nach § 18 Abs. 4 ZensG sind auch Auskünfte über weitere Bewohner zu erteilen (wohl auch um die nicht gemeldeten zu erfassen).

#### XII. Zweckbestimmung

##### XII.1 Nach § 1 III Ziff. 2 ZensG

Eine Zweckrichtung ist die Gewinnung von Grunddaten und Strukturdaten als Grundlage für politische Entscheidungen. Hierunter zählen auch im Zusammenspiel mit der Eu VO 763/09, die regionale Arbeitsmarktpolitik, die Verbesserung der regionalen Strukturpolitik, die Wirtschaftsstruktur, Bau- Städteplanung, Wohnungswesen, Umwelt, Verkehr, Schul- und Bildungsplanung, und das Steuerwesen.

### XII.1.1

Entscheidende Bedeutung kommt hier sicherlich dem Merkmal Familienstand gem. §§ 3 Abs. 1 Ziff. 11, § 7 Abs. 4 Ziff. 5 ZensG zu, welches auch indirekt unter § 6 ZensG und § 7 Abs. 4 Ziff. 5, 6, 8 ZensG erfragt wird.

Hier könnte man meinen, dass für die Regierung aufgrund der Frage nach dem Familienstand die gesellschaftliche Entwicklung im Vordergrund steht und die einzelnen Belastungen die den Bürger durch seine Beteiligung am Staat treffen, ebenfalls als Maßstab und Zweck aus der Statistik erhoben werden soll. So drängt sich hier als Beispiel wie im Falle des Beschwerdeführers zu ■ die Nennung einer Lebensgemeinschaft, die Patchworkfamilie auf, die die Familien in gänzlich andere steuerrechtliche und familienpolitische Felder stellt und sie von der geehelichten Familie damit zu ihrem Nachteil unterscheidet. Hinsichtlich einer der oben genannten Erhebungsmerkmale hätte hier eine politisch nachvollziehbare und sich aufdrängende Motivation erkennbar sein können, die jedoch fehlt.

Der gepatchte Partner der sich nunmehr um eine Familie kümmert und dabei einen finanziellen Nachteil erleidet, bzw. auch ein anderes Bild der Gesellschaft spiegelt, fällt bei der Statistik weg. Insofern ist die Frage lediglich nach dem gesetzlichen Familienstand überholt. Die Erhebung des Merkmals des Familienstandes zeigt damit eine Untauglichkeit für gewisse politisch nicht unerhebliche Zweckbindungen auf. Sollte hier auf die Stichprobenbefragung verwiesen werden, zeigt sich eine Unverhältnismäßigkeit in der Wechselwirkung der anderen zu erhebenden Merkmalen und die nicht ausreichende Aufnahme dieses Merkmals.

Damit ist der Zweck hinsichtlich der Ermittlung über den Familienstand verfehlt. Zwar wurde die eingetragene Lebenspartnerschaft hinzugefügt, doch die steigende Anzahl ohne Trauschein miteinander lebende Paare, sog. Patchworkfamilien sind bei der Erhebung ausgeschlossen. Daher ist diese Gruppe als tatsächlich reell existierende, da "Zusammenleben" ein eheähnliches Verhältnis darstellt und diese Form in seinem Gesamtaufkommen sicherlich an die Anzahl der Eheschließungen herankommt und in ihrer übernommenen Verantwortung und in ihren Lebensumständen innerhalb der Gesellschaft, als Statistikmerkmal nicht unbeachtlich.

So dass diesem Erhebungsmerkmal keine Tauglichkeit zugesprochen werden kann, um ein Bild des sozialen Lebens, deren Wirtschaftlichkeit und Lebensumfelder zu erhalten. Diese Tatsache tangiert auch die Anzahl der Singles, Haushalts- und Wohngemeinschaften, die möglicherweise ihrem Familienstand nicht entsprechend, aber als Haushalt nach § 9 (Abs.3) ZensG zusammengeführt werden. Denn nach § 9 Abs. 3 ZensG wird er aber durch die Haushaltszusammenführung zusätzlich den im Haushalt lebenden Personen zugeordnet, denen er eigentlich unbedingt nicht zuzuordnen ist.

Insbesondere tritt dadurch auch eine Verletzung des Grundrechtes gem. Art 3 GG ein, denn die ungleiche Gruppe der Unverheirateten werden gegenüber den Eheleuten und eingetragenen Lebensgemeinschaften jeweils unverhältnismäßig ungleich behandelt.

## XII.1.2 Erforderlichkeit/Alternativen

Da anderweitig weniger einschneidende Alternativen zur Statistikerstellung für politische Zwecke auf ebenso fundierter und gesicherter nachhaltiger Grundlage möglich sind, stellt dies die Erforderlichkeit der Maßnahme in Frage.

Die Verhältnismäßigkeit ist aufgrund milderer Mittel durch alternative Statistikerhebungen gleicher oder teilweise besserer Qualität nicht gegeben.

Beispielsweise wurde jüngst vom Statistischen Bundesamt/Destatis<sup>67</sup> eine Statistik auf Basis des weniger einschneidenden Mikrozensus selbst herausgegeben, die detaillierte Angaben über die Bevölkerung mit Migrationshintergrund der letzten Jahre darlegt.

Auf der gemeinderechtlichen Ebene findet sich ein ganz profanes, aber überzeugendes Beispiel: die Stadt Mannheim hat eine freiwillige und anonyme Erhebung zur anstehende politischen Entscheidung über Sportanlagen erhoben, die eine hohe Beteiligung und durch die differenzierten Angaben zu einer erfolgreichen Auswertung und damit politischen Zweckerfüllung geführt hat.

Natürlich sind durch die Erhebungen der Volkszählungen wichtigere Zwecke und damit auch Geldmittelverteilungen des Bundeshaushalts an die Länder betroffen. Doch sind diese Verteilungen mittels der bisherigen Mechanismen ebenso erfolgreich zu errechnen. Die Verteilung der übrigen Haushaltsmittel anhand der Geodaten und der Einwohnerzahl sind ausreichend, einzelne Statistiken können für solche Zwecke auch im kleineren Rahmen erhoben werden.

Alternativmöglichkeiten werden im nachfolgenden Schriftsatz dargelegt.

## XII.2 Zweckerfüllung nach § 1 Abs. 3 Ziff. 3 ZensG

### XII.2.1 Überschießende Merkmale

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz erfordert, dass der Verlust an grundrechtlich geschützten Werten nicht in einem unangemessenen Verhältnis zu den Gemeinwohl- und hier definierten Zwecken stehen darf. „Dieser Grundsatz verbietet Grundrechtseingriffe, die ihrer Intensität nach außer Verhältnis zur Bedeutung der Sache und den vom Bürger hinzunehmenden Einbußen stehen (vgl. BVerfGE 65, 1 [54]). Bedeutung der Grundrechte und Grundrechtsbegrenzungen sind vielmehr in ein angemessenes Verhältnis zu bringen. Bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht sowie der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe muß die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt sein (vgl. BVerfGE 67, 157 [173, 178]; stRspr).“<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup>[http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2010/07/PD10\\_248\\_122,templateId=renderPrint.psml](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2010/07/PD10_248_122,templateId=renderPrint.psml)

<sup>68</sup> BVerfGE 100, 313, 267

Diese definierte Grenze ist spätestens durch die hier vorliegende Überregulierung erreicht. Die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben, die eine supranationale Statistikauswertung als Ziel innehaben, halten sich in der Definition der Merkmale eher im obergegliederten allgemeinen Bereich, während die deutsche Auslegung tiefer gliedert, um noch konkretere Auswertungen zu ermöglichen. Dabei wird aber auch tiefer in die persönliche Sphäre eingegriffen.

Die EU-Vorgabe für das Merkmal Lage der Wohnung wird bis auf den Gemeindegemeinschafts-schlüssel, Straße, bzw. Schlüssel, und insbesondere der Umstände der Wohnortwechsel und `Völkerwanderung` aufgegliedert.

Sodann wird nach dem Migrationshintergrund ab dem Zeitraum einer Zuwanderung seit 1955 gefragt. In der EG VO 763/09/Anhang gemeinschaftsrechtlich gefordert ist jedoch lediglich eine Angabe ab 1980. Die Angaben sind vom Auskunftspflichtigen auch über die Eltern zu erteilen.

In § 6 Abs. 2 Ziff. 1 ZensG wird nach der Wohnung nicht meldepflichtiger Personen gefragt, diese Auskunft kann auch über Dritte erhoben werden (§ 11 Abs. 5 iVm. § 18 Abs. 5 ZensG). Dabei ist die Erfassung dieser Personen nicht einmal erforderlich, weil diese sich im Umkehrschluss aus der Statistik ergeben. Auch sind andere, bloße „Wohnungsnutzer“ überflüssig zu ermitteln, da deren Meldung am anderen Wohnort registriert wird.

Auch die Erhebungen im Sonderbereich überschreiten eindeutig verfassungswidrig die Vorgaben.

Weiterhin fragt die gemeinschaftsrechtliche Regelung nach der Stellung im Beruf, dies wird aufgegliedert in genaue Angaben bezüglich des Berufes und darüber hinaus verbunden mit einer zeitlichen Erweiterung diesbezüglicher Angaben. So wird auch das Merkmal „Bildungsniveau“ detailliert in Schulabschluss, Bildungsabschluss und Stellung im Beruf segmentiert.

Überdies erhöht die steigende Anzahl der Merkmale umso mehr die Chance rechtswidriger Repersonalisierungen.

### XII.2.2 Harmonisierung mit supranationaler Erhebung zur Zweckerfüllung

Für eine gemeinschaftsrechtliche Statistikerstellung ist der Gesamtvergleich aller Länder, bzw. durch die EU der Datenpool des Bundesamtes durch die EU-Vorgaben notwendig, dies kann nur bei kohärenten Merkmalen erfolgen. Erforderlich sind gemeinschaftsübergreifende oder zumindest kompatible Regelungen bei Software und Merkmalerkennung, Registrierung mit gleichen Schnittstellen und anderweitige Harmonisierung, um die gemeinschaftsrechtlich vorgegebene Zweckerfüllung zu erreichen.

Die betreffenden EU-Staaten, bzw. die EU-Kommission, Eurostat, Conference of European Statisticians und die sog. United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) sind diesbezüglich zuletzt im April 2010 zum „European Census Hub Project“ tätig geworden.

Hier wurden auch technische Fragen einer supranational harmonisierten Datenbearbeitung bzw. Zusammenführung kritisch behandelt<sup>69</sup> und verweist eingangs aber auch auf folgendes:

„Of course, the level of detail creates problems of data confidentiality and, in cases where supporting sample surveys are being used, problems of statistical significance sampling errors“.

Zu bezweifeln ist bei dem Unterfangen einer supranationalen Harmonisierung bereits die Erstellung einheitlich kohärenter Daten durch die Gewährleistung von einheitlichen Merkmalen aller Staaten, die sich in ihrer Verfeinerung nicht mehr als Suchbegriffe für eine Auswertung eignen. So kann eine zu große Aufgliederung eine Systemabstimmung verhindern. Zur Darstellung hilft eine mathematische Formel: wenn man bei  $2+2=4$  nach dem Merkmal 2 sucht, wird man fündig, sollte man die Merkmale 2 derart aufschlüsseln, dass die Formel  $(1+1)+(1+1)=4$  lautet, ist das Merkmal nicht auffindbar. Dies könnte gerade durch die tief gegliederte aufgeschlüsselte Merkmalerhebung durch die deutsche Regelung zu einem späteren Problem bei der supranationalen Auswertung führen. Selbst wenn hier entsprechende Schlüssel und Konverter im IT Bereich eingebaut werden, sind Fehler immanent.

Um die auf Datenbanken basierenden Daten und Statistiken später zusammenzuführen und einzelnen Statistikauswertungen zu unterziehen, bedarf es einer Kompatibilität der Software oder zumindest von sog. Softwareschnittstellen -dies ist nach gesetzlichen Ausführungen entgegen des Gebots der Normenklarheit, nicht geregelt - auch der nur generelle Verweis auf den Stand der Technik begründet keinen Erfolg.

### XIII. Zweckerfüllung nach § 1 Abs. 3 Ziff. 3 ZensG nicht erreichbar

#### XIII.1 Europäische Umsetzung

Die anderen europäischen Staaten sind darüber hinaus ebenfalls noch nicht bereit für einen derartigen Zensus. Italien, Portugal und die Niederlande beispielsweise haben noch keine Vorkehrungen getroffen.

Folglich ist hiernach eine Zweckerfüllung nicht erreichbar.

#### XIII.2 Harmonisierung der Technik

Eine supranationale oder deutschlandinterne Statistik ist zum geforderten Stichtag sehr wahrscheinlich technisch noch gar nicht möglich.

Schließlich befindet sich das umfangreiche Großprojekt, die als zuverlässige aufzustellende IT-Struktur derzeit noch in den Anfängen des Aufbaus.

Erst unter dem 07.07.2010 wurde durch die Pressemitteilung der adesso AG<sup>70</sup> bekannt, dass sie das IT-Vorhaben „Zensus 2011“ des Statistischen Bundesamtes mittels eines zweijährigen Rahmenvertrages zur Entwicklung von IT-Komponenten für die bundesweite registergestützte Volks-, Gebäude- und

<sup>69</sup> <http://www.unece.org/stats/documents/ece/ces/ge.50/2010/wp.24.e.pdf>

<sup>70</sup> [http://adesso.de/de/presse/pressemitteilungen\\_1/adessoAG\\_pm-detail\\_21505.html](http://adesso.de/de/presse/pressemitteilungen_1/adessoAG_pm-detail_21505.html)

Wohnungszählung unterstützt. Die Firma hat die Ausschreibung für das Teilprojekt zur Weiterentwicklung des Adressen- und Gebäuderegisters sowie zur Konzeption des Melde- und Erwerbsdatenregisters gewonnen. Dabei wählt die Adesso AG die Unterstützung durch SQS Software Quality Systems AG.

So dass nun erst die Realisierung und Implementierung des neuen Verfahrens sowie die anschließende Datenkonsolidierung in Gang gesetzt wird. Dabei wurde die noch notwendige Verankerung des Systems in europaweiter Tauglichkeit noch nicht erwähnt.

Dadurch ist auch nicht die geforderte Einheitlichkeit des Verfahrens gewährleistet. Dies gilt weder hinsichtlich einer Harmonisierung auf/mit europaweiter/n Ebene, noch auf tieferer einzelstaatlicher usf.. Denn auch auf der Verwaltungsebene sollte ein einheitliches Verfahren für die Erhebung vorgeschrieben werden, alleine bereits für die Gewährleistung der Sicherheit.

#### XIV.Zweckentfremdung

Darüber hinaus ergibt sich eine grundsätzliche und neu zu überdenkende Bedeutung durch die neue gesetzte Zweckbestimmung. Die Volkszählung stellt dabei nur einen Teil des Zwecks dar, der im Übrigen nach einhelliger Meinung auch anderweitig erfüllt werden könnte. Dies wurde bereits in der Gesetzesbegründung des Bundesstatistikgesetzes (zu § 15) unter Verweis, dass eine Auskunftspflicht bald aufgehoben werden könne, gesehen.

Zwar steht vernünftigerweise nach § 1 III Ziff. 2 ZensG hinter der relevanten Zweckverfolgung der Gewinnung von Grunddaten der politische Regelungsbedarf für Entscheidungen, aber die anfangs erhobenen Daten finden durch die Erstellung von Metadaten (§ 12 Abs. 3 ZensG) eine ihrem ursprünglichen Zweck entwachsene Zweckbestimmung.

Hierfür wird nach den hier angegangenen Vorschriften eine Totalerhebung aller relevanten Daten vorgenommen und diese in einen bundesweiten Datenpool ein- und zusammengeführt. Dabei werden die Daten zum Teil manuell oder auch „elektronisch“ aus anderen ursprünglich für andere Zwecke erhobenen Registern und Datenspeichern mit persönlichen Angaben gezogen. Die ursprüngliche Zweckbestimmung der Daten eines Melderegisters, eines Katasteramtes oder der Landesvermessungsbehörden und der Bundesagentur für Arbeit werden durch die Zusammenführung der Register schließlich für andere Zwecke genutzt. Dabei stellt die Totalerhebung in sich selbst bereits eine Zweckentfremdung dar, die im Hinblick auf die Fülle und die unterschiedlichsten Verwendungsmöglichkeiten bei der Auswertung keine plausible politische Gesamtrechtfertigung verdient.

Selbstverständlich hat das BVerfG<sup>71</sup> bereits festgestellt, dass bei einer Datenerhebung für statistische Zwecke keine „enge und konkrete Zweckbindung“ der Daten verlangt werden kann. Jedoch heißt das nicht, dass sich die Zweckbindung auf alle denkbaren Bereiche der Politik zunächst generell zurechtordnen lässt, so dass alles vorrätig zusammengefasst zur

---

<sup>71</sup> BVerfGE 65,1 ff.



Statistikauswertung bereit liegt und ohne weitere Kontrolle einer Auswertung dienen kann, sobald eine Anfrage als politisch relevant gestellt wird.

Zwar wurde bisher noch eine freier gefasste Zweckkonkretisierung wegen des „Wesenszugs“<sup>72</sup> der Volkszählung befürwortet, da sonst wissenschaftliche und politische Planungsziele nicht erreicht werden können, diese Freiheit des unbestimmten Rechtsbegriffs muss hier neuerdings aber seine Grenzen in der Unverhältnismäßigkeit durch die Erhebung einer Vielzahl der Merkmale, deren Personalisierungs- und Rückschlussmöglichkeiten, sowie durch den im Verhältnis höheren Schutzbedarf nach Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme finden.

## XV. Datenschutz und Datensicherheit

Die vorliegende datenschutzrechtliche Relevanz offenbart gerade hinsichtlich und im Zusammenhang der bereits vorgetragenen Verstöße weitere unverhältnismäßige Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, Verstöße gegen das Bestimmtheitsgebot und die Wesentlichkeitstheorie nach Art 19 II GG.

### **XV.1**

Das hohe Gericht hat anerkannt, dass der technische Fortschritt neue Anforderungen an die Schutzbedürftigkeit und Eingriffsqualität der Grundrechte stellt. Dabei soll zwischen personenbezogenen Daten in einer individualisierter Form erhoben und verwendet werden, und solchen, die anonymisiert nur für statistische Zwecke bestimmt sind, unterschieden werden<sup>73</sup>. Dabei wird noch ein verschieden hoher Integritätsschutz anerkannt, so dass Daten der ersten Kategorie einem hohen Schutz, bei den Daten der Statistik jedoch nicht mehr diese hohen Voraussetzungen und die bestimmte Zweckbindung verlangt werden könne<sup>74</sup>. Hier ist nunmehr anzuerkennen, dass es nicht einem übertriebenen Datenschutz gleichkommt, zöge man auch die weiter verwendeten Daten in den Schutz mit ein, gerade wenn sie noch individualisierbar sind.

Zunächst ist Fakt, dass die Kodifizierung „(..) von normklaren gesetzlichen Regeln begleitet werden,“ muss „die einen besonders hohen Standard der Datensicherheit vorsehen, der sowohl die Aufbewahrung der Daten als auch deren Übermittlung und Löschung betrifft. Dieser hohe Datensicherheitsstandard wäre – nach dem gegenwärtigen Diskussionsstand – etwa gewährleistet, wenn für eine getrennte Speicherung der Daten, eine anspruchsvolle Verschlüsselung, ein gesichertes Zugriffsregime sowie eine revisionssichere Protokollierung gesorgt wird. Auf institutioneller Ebene muss die Einhaltung des Standards durch eine für die Öffentlichkeit transparente Kontrolle unter Einbeziehung des unabhängigen Datenschutzbeauftragten sichergestellt werden, flankiert durch ein ausgeglichenes Sanktionensystem.“<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup> BVerfGE 65, 1

<sup>73</sup> Vgl. Starck in Mangold/KLien/Starck, GG, 5. Aufl., Art 2, Rn.117.

<sup>74</sup> Vgl. wie vor.

<sup>75</sup> Westphal: Leitplanken für die Vorratsdatenspeicherung – Abrücken von „Solange“ - Das Urteil des BVerfG vom 2. 3. 2010 in (EuZW 2010, 494)

Es werden im Folgenden mehrere Problemfelder aufgezeigt:

Zunächst die Sicherheitsproblematik während der Erstellung des IT-Systems und der Wartung, sodann die Zugriffsmöglichkeiten und Gefahrpotentiale durch nicht Zugangsberechtigte bezüglich der individualisiert erhobenen Daten, wie auch der noch personalisierbaren Daten.

### XV.1.1

Neben der Tatsache, dass in der Vergangenheit einige Großunternehmen mit vornehmlich fester IT-Sicherheit, selbst Daten auf unterschiedlichstem Weg verloren haben, sieht sich der *gesamte vernetzte und weltweiten Bereich* mit einer neue Dimension der „Datenkriminalität“ konfrontiert.

Forschung, Berichterstattung, Warnungen und Verbesserungsvorschläge offerieren wissenschaftlich fundiert in Deutschland und international unter anderem die Organisationen CCC, EFF und der FifF e.V., etc.

Die maßgebliche Verbraucher- und Datenschutzorganisation in den USA, die sich mit Fragen der IT-Sicherheit befasst, ist die Electronic Frontier Foundation (EFF). In ihren Veröffentlichungen namens „Whitepaper“ befassen sie sich rund um das Thema Sicherheit bei Netzwerken, Computern (Soft- und Hardware), so auch bspw. zum Thema Trusted Computing (2003 und 2004)<sup>76</sup>, das ein kritisch beäugtes Sicherheitskonzept darstellt. Die wachsende Gefahr bei der Verfügbarkeit von Telekommunikationsstrukturen, auch wie sie vorliegend aufgebaut und genutzt werden sollen, unterliegt einer immer höheren Angreifbarkeit, da an die Stelle des „kleinen Hackers“ aus den 90er Jahren eine professionelle und organisierte Kriminalität getreten ist. Dies gründet sich auf eine immer wichtiger werdende Datenbegehrlichkeit auf den und auch des öffentlichen (Sicherheits-)Sektors, sowie der Wirtschaftsindustrie. Doch auch allein die Tatsache, dass wir im IT-Zeitalter angelangt sind, und selbst Kaufverträge im Chat geschlossen werden und die Technik ihre Verbreitung findet, zeigt die Erheblichkeit einer den Normalstandard übertreffenden Sicherheitstechnologie bei der Verwendung sensibler Daten und bei der Abwägung zur Verhältnismäßigkeit.

Selbst vormals noch sichere Standards sind innerhalb kürzester Zeit überholt und Systeme werden in weniger als einem Tag „geknackt“.

Einzelne Bestimmungen des ZensG führen zwangsläufig zu einer weiteren Öffnung des Sicherheitssystems. Die Frage nach der Datensicherheit stellt sich nicht nur generell bei der Erhebung und Übermittlung der Daten mit noch persönlichen Bezügen vorzunehmen sind, sondern insbesondere auch bei der Verwendung von Online-Fragebögen nach § 18 Abs. 2 ZensG und der Übermittlung bei den Stichprobenbefragungen nach § 7 Abs. 3 ZensG und der späteren Einpflegung durch die Erhebungsbeauftragten.

---

<sup>76</sup> Trusted Computing: Promise and Risk, October 2003, EFF (2003); Meditations on Trusted Computing, May 2004, EFF (2004).

Nicht erkennbar sind hier (in bspw. § 20 ZensG unzureichend) eindeutige Leistungsangaben und technische Vorgaben, die durch einen wissenschaftlichen Standard verifiziert und allen Beteiligten hier gesetzlich zur Einrichtung auferlegt werden. Obgleich diese nach der VO EG 763/09 in Art 7 eine deutlichere Normenklarheit durch „Festlegung technischer Spezifikationen“ und der „Festlegung eines technischen Formats“ zu erfahren haben.

### XV.1.2

Eine weitere nicht unbeachtet zu lassende Sicherheitslücke stellt die also Auswahl der IT-Struktur dar.

Nach Auskunft vom Statistischen Bundesamt/ Destatis wird „das Prinzip der strikten Funktionstrennung zwischen Softwareentwicklung und Betrieb „selbstverständlich“ eingehalten. Dieses müsste aber auch bedeuten, dass die Softwareentwicklung generell keinerlei Zugriff auf die geschützten produktiven Daten erhält.“

Eine derartige gesetzliche Verpflichtung zur Geheimhaltung ergibt sich lediglich aus dem Statistikgeheimnis

### XV.1.3

Weitere Angriffsmöglichkeiten von außen ergeben sich naturgemäß im Bereich der Datenübermittlung und Zwischenspeicherung<sup>77</sup>.

Die sichere Datenlieferung soll gem. § 13 ZensG sichergestellt werden, indem niemand unbefugtes die Daten lesen, kopieren, verändern oder entfernen kann. Genauere Aussagen über die technischen Methoden sind den Ausführungen jedoch nicht zu entnehmen.

Dabei ist im Bereich der Bearbeitung sensibler und persönlicher Daten und auch im Bereich der Daten die noch personifizierbar sind, jedoch in Anbetracht der zu schützenden Rechtsgüter eine Netzwerkhygiene auf höchstem Niveau gefordert.

Die lediglich unbestimmt erwähnte „Verschlüsselungstechnik“ und der Hinweis auf den Stand der Technik genügen nicht den Anforderungen. So ist nicht gewährleistet, welche Verschlüsselungstechnik eingesetzt wird, welche Hard- und Software benutzt werden darf, ob elektronische Signaturen für *alle* Erhebungsbeauftragte und am System Arbeitende die Zugangssicherheit gewährleistet *usf.*

Die jeweiligen Datenbanken sind miteinander verknüpft. Selbst wenn sie räumlich getrennt sind, müssen sie zur Erfüllung ihrer Aufgabe Verbindungselemente (Joints) besitzen; über diese können mittels der angelegten Schlüssel und/oder eindeutiger Personenmerkmale unter vielfachen Kombinationsmöglichkeiten an Verfahren Re-Identifizierungen stattfinden und auch rechtswidrig Informationen gezogen werden.

Dabei genügt beispielsweise die Verbindung eines Geburtsjahres, Gemeindegemeinschafts, Wohnungsart, Ausbildungsstatus. Sofern die Hilfsmerkmale tat-

---

<sup>77</sup> Schmidl: Aspekte des Rechts der IT-Sicherheit, NJW 2010, 476ff.

sächlich getrennt aufbewahrt werden, ist zu beachten, dass diese für die Aufbereitung des Zensus noch verknüpft sind und sich dadurch wiederum technische Möglichkeiten der Entschlüsselung auch mit einfachen technischen Anwendungen bieten.

#### XV.1.4

Das Outsourcing der Erstellung der IT-Struktur ist naturgemäß und logisch, jedoch bleibt ein Risiko, welches vorliegend weder direkt noch organisatorisch gesetzlich ausgeschlossen wurde. Denn es ist abzusehen, dass die oben dargestellten Sicherheitslecks auftreten, alleine aus dem Grund dass keine Technik sicher ist und da die avisierten Unternehmen unter dem Druck von Wirtschaftlichkeit und Kosten- und auch hier unter Zeitdruck handeln. Es stellt sich daher allgemein die Frage, ob diese Aufgabe nicht ausschließlich im öffentlich-rechtlich gesicherten Bereich zu erbringen ist.

Es sei angemerkt, dass die Börsennachrichten die Nachricht *offerieren*, dass sich das Unternehmen Adesso AG in der öffentlichen Verwaltung etablieren will, folglich neu in diesem Sektor bedient. Der Umgang mit geheimen Daten auf dem ihm bekannten Wirtschaftssektor mögen bekannt und bedacht sein, doch die vorliegende Implementierung weist einen anderen staatlichen Charakter auf, der weit mehr (öffentlich-rechtlich gesteuerte) Maßnahmen und staatliche Aufsicht erfordert, die alleine schon bei der Personalfluktuation eines solchen Unternehmens sicherlich nicht mehr direkt erbracht werden kann.

Ein weiteres Sicherheitsleck ist bereits bekannt durch den internen Datenmissbrauch, dieses Sicherheitsleck ist oftmals ausgenutzt worden<sup>78</sup>.

Die Sicherheit auf diesem Gebiet wird von einigen, gerade auf diesem Sektor arbeitenden Informationstechnikern bezweifelt und lässt sich wie folgt darlegen:

Große Unternehmen verlieren dann oft den Überblick über die Zugriffe, Zugriffe und Verantwortlichkeiten. Je mehr an externe Dienstleister outsourct, wird desto mehr organisatorische "Schnittstellen" gibt es, über die man sich austauschen muss, dies offenbart weitere Angriffspunkte. Insbesondere wenn Mitarbeiter von zuhause oder von anderen Kunden aus auf die Systeme zugreifen oder mit lokalen Versionen arbeiten. Oftmals hat der Dienstleister andere Motivationen (z.B. finanzieller Natur), Sicherheit nicht genau spezifiziert, der Kunde eine erhält möglicherweise eine "günstige" Sicherheitslösung mit wenig viel Planungs- und Implementierungsaufwand. Ein weiteres Problem stellen Personal-Fluktuationen dar. In vielen Unternehmen wurde bspw. festgestellt, dass Auszubildende die meisten Rechte besitzen. Sie wandern durch viele Abteilungen und erhalten Zugriffsrechte und interne Informationen. Die Rechte zu entziehen und Passwörter zu ändern, wird oftmals außer Acht gelassen.

---

<sup>78</sup> Christiane Pütter: Kein Schutz vor Datenklau, 14.07.2010, CIO, [www.cio.de/financeit/analysen/2236969/index.html](http://www.cio.de/financeit/analysen/2236969/index.html)

Die Ausführungen zur Thematik der Datensicherheit von IT-Systemen wird im ergänzenden Schriftsatz im Weiteren belegt werden.

## XV.2 Kontrolle durch Datenschutzbeauftragte

Auch hier fehlt eine eindeutige gesetzliche Normierung, dass die Aufsicht über die Einhaltung des Datenschutzes in allen Belangen einer Kontrolle zu unterliegen hat, die nicht nur rudimentär durchgeführt werden darf, um den Anforderungen an den Datenschutz zu befriedigen.

## XVI. Aufklärungspflichten

### XVI.1 Aufklärung bezüglich der Gefahren und Sicherheitsvorkehrungen

Darüber hinaus obliegt der Bundesregierung auch die ausreichende Information bezüglich der von ihr verantworteten bundesweiten Netznutzung und Datenübertragung, sie hat folglich über die Effektivität der Sicherheitsvorkehrungen, bzw. der möglichen Bedrohungen aufzuklären.

Es bleibt offen, wie die wesentlichen für die Übermittlung der aus den Registern gewonnenen Daten geschützt werden sollen, zumal für die Implementierungs- und Speicherungssysteme und Software eine private Firma zuständig ist. Wie diese den Standard sichern will, wurde nicht durch die Bundesregierung geklärt. Natürlich kann nicht das detaillierte Sicherheitskonzept vorgelegt werden, doch eine verifizierte Verpflichtung auch hinsichtlich des Standards und die Information der Bürger darüber ist angezeigt.<sup>79</sup>

### XVI.2 Aufklärungspflicht bzgl. Daten

Des Weiteren wurde durch den Gesetzgeber auch die ihm obliegende Informationspflicht unbeachtet gelassen, so dass hier eine gesetzliche Lücke im Hinblick auf bereits bestehende Auskunftsrechte ein Verweis fehlt. § 21 ZensG verpflichtet lediglich zur allgemeinen Information entstanden ist.

Nach Art 19 IV GG hat der registrierte Bürger hat ein Recht auf Information(wie bereits dargelegt).Um verantwortlich handeln zu können, muss eine Person über alle erreichbaren und einschlägigen Informationen verfügen. Für den Einzelnen muss also erkennbar sein, wie mit den Daten seine Person betreffend verfahren wird.<sup>80</sup>

Schon auf der Homepage [www.zensus2010.de](http://www.zensus2010.de) sollen betroffene Bürger informiert werden. Hier fand sich bis Erstellung des Schriftsatzes zwar der Gesetzestext, jedoch fehlen insgesamt wichtige Attribute, um ausreichend aufzuklären. Insgesamt ist die formulierte Aufklärung auf der Internetseite rudimentär gehalten und stellenweise fehlerhaft. So ist dort die Verlinkung der

---

<sup>79</sup> Vgl. auch BVerfG BVerfG, Beschl. v. 26.6.2002 – Az. 1 BvR 670/91, Rn. 84; BVerfG Beschl. v. 26.6.2002 – Az. 1 BvR 558/91, 1 BvR 1428/91, Rn. 56(Frostschutzwein); Heckmann, D. (2005): IT-Beschaffung der öffentlichen Hand zwischen Haushalts- und Marktpolitik, CR, 711 – 715

<sup>80</sup> Wie vor und BVerfGE 65, 1ff (162, 198)

Ausführungsgesetze teilweise mit falschen Informationen versehen oder es wird auf nicht aktuelle und falsche Ausführungsgesetze verwiesen. Insgesamt bleibt der Vollzug, die Zusammenstellung der Merkmale, deren Verifizierung (eigentliche Bedeutung) der Merkmale, die Form der Datensätze, in welche Registern und unter welchen Sicherheitstechniken seine Daten zusammengeführt oder im Einzelnen übermittelt wurden und werden- für den Auskunftspflichtigen undurchsichtig.

Hervorzuheben ist also, dass die nach den Regelungen des ZensG vorgegebene registergestützte Zusammenführung aller Datensätze für den Bürger faktisch unbemerkt von Statten geht.

Dem Auskunftspflichtigen steht jedoch sogar eine Protokollerstellung und -aushändigung seiner Datenerhebung und Weiterermittlung zu, die hier gesetzlich nicht verankert ist.

### XVII. Unverhältnismäßige Kosten

Die Regelung der Kostentragungspflicht und deren Verteilung zwischen Bund und Länder werden als verfassungswidrig angezweifelt.

Die Kosten des Zensus, der nun alle 4 bzw. 5 Jahre vollzogen werden soll, entsprechen nicht dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gem. Art 114 GG, welches Wirtschaftlichkeit als ein optimales Verhältnis von Aufwand/Kosten und Zweck/Nutzen erfordert<sup>81</sup>.

Insbesondere die durch die ausgeweiteten Maßnahmen des Zensus erzeugte erreichte Höhe der Kosten sind selbst nach dem sog. „Maximalprinzip“ unangemessen; zumal weder konform mit der gemeinschaftsrechtlichen Vorgabe, noch mit der Verpflichtung der Regierung zu einem angemessenen Gebrauch der Haushaltsmittel.

Die Schätzungen der Kosten zur Durchführung des Zensus erhöhen sich jährlich, so wurde im Jahre 2006 noch Kosten iHv. 300 bis 500 Millionen Euro angenommen<sup>82</sup>; im August erklärt das Statistische Bundesamt es seien 450 Millionen Euro<sup>83</sup> und auch 2007 belegt noch das Protokoll des Innenausschusses die Schätzung auf 500 Millionen Euro<sup>84</sup>. Im Jahre 2009 sind es bereits 670 Mio. Euro<sup>85</sup>, die im Jahre rasant auf 704 Mio. Euro angewachsen sind, mit der Begründung: „Die bisherige Kostenkalkulation für die Gesamtkosten des Zensus 2011 auf der Basis der Berechnungen der statistischen Ämter der Länder und des Bundes beläuft sich auf ca. 700 Mio. Euro. Darin sind ca. 176 Mio. Euro Vorlaufkosten nach dem Zensusvorbereitungsgesetz und ca. 528 Mio. Euro Durchführungskosten nach dem Zensusgesetz 2011 enthalten. An dieser Kalkulation hat sich aktuell nichts

<sup>81</sup> Vgl. Theodor Maunz in Maunz/Dürig, GG, 1999, Art 114, Rn. 50ff;

<sup>82</sup> Helmut Kollmar im Artikel "Stichwort: Volkszählung – Registergestützter Zensus" aus den Statistischen Monatsheften Rheinland-Pfalz, Nr. 1/2006, [http://www.zensus2011.de/Statistik-Portal/Zensus/2006\\_01\\_RLP.pdf](http://www.zensus2011.de/Statistik-Portal/Zensus/2006_01_RLP.pdf)

<sup>83</sup> Stürmer in: taz, <http://www.taz.de/1/archiv/archiv/?dig=2006/08/30/a0137>

<sup>84</sup> Manfred Scherschinski, Präsident des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt im Protokoll Bundestag-Innenausschuss 48. Sitzung, Prot. 16/48 S.14; [http://www.zensuskommission.de/docs/protokoll\\_48.pdf](http://www.zensuskommission.de/docs/protokoll_48.pdf)

<sup>85</sup> Maik Reichel (SPD) in 218. Sitzung des Deutschen Bundestages, Wortprotokoll S. 96, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/16/16218.pdf>

geändert.<sup>86</sup>; wobei der bayrische Innenminister nunmehr sogar von 750 Millionen Euro ausgeht.<sup>87</sup>

Schon die Erhebung an sich, insbesondere die Sicherheitsvorkehrungen die bis auf Gemeindeebene zu gewährleisten sind, die darüber hinausgehende Datenflut durch detaillierte Merkmalerfassung erzeugt unverhältnismäßig hohe Kosten.

Angesichts des Gebotes zur Wirtschaftlichkeit und des Sparpakets im Koalitionsvertrag entspricht dies nicht einem angemessenen, wirtschaftlichen Handeln. Bei den „Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ handelt es sich um ein Rechtsgebot, welches auch sämtliches Verwaltungshandeln erfasst. Eine Maßnahme hat der Prüfung zu unterliegen, ob sie dahingehend zweckmäßig, wirtschaftlich angemessen und nicht das Maß des Notwendigen überschreitet.

So dass folglich Art 114 GG auch hier einschränkend, das Vorhaben in die Verfassungswidrigkeit drängend zu sehen ist. Denn schließlich kann eine Maßnahme, die nicht gerechtfertigt in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und das Grundrecht auf Vertraulichkeit und Unversehrtheit von IT-Systemen eingreift und auch noch überschießende und nicht notwendige Maßnahmen anordnet, nicht zusätzlich überhöhte Kosten, die an vorangegangenen Verfahren zu messen sind, rechtfertigen.

Das ZensG ist daher aufgrund Unverhältnismäßigkeit insgesamt nicht verfassungskonform.

---

<sup>86</sup> Staatssekretär Dr. Ole Schröder, Drucksache 11/1708 des Deutschen Bundestages, Seite 12

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/011/1701108.pdf>

<sup>87</sup> Joachim Herrmann, CSU, Nürnberger Zeitung Online, <http://www.nz-online.de/artikel.asp?art=1249409&kat=30>

Die Beschwerde ist daher zur Entscheidung anzunehmen und begründet.

Zwei Abschriften, entspr. Vollmachten liegen bei, sowie eine Liste der Unterstützer, die wir u.a. aus prozessökonomischen Gründen nicht als Beschwerdeführer anführen wollten.

Mit freundlichen Grüßen

Eva Dworschak  
- Rechtsanwältin -