

# Digitale Transformationen am Beispiel des Zensus

Katharina Goldberg und Dana-Sophia Valentiner<sup>1</sup>

Die Durchführung des Zensus in Deutschland im Jahr 2022 – pandemiebedingt um ein Jahr verschoben – verlief weitgehend geräuschlos. Wenig mediale Berichterstattung begleitete diesen Durchgang der Bevölkerungs-, Gebäude- und Wohnungszählung einschließlich ergänzender stichprobenartiger Befragungen, der Teil einer unionsweiten Zensusrunde war. Auch der (rechts-)wissenschaftliche Diskurs zum Zensus beschränkte sich auf vereinzelte Fachbeiträge.<sup>2</sup> Gesellschaftliche Proteste, wie sie die Volkszählung im Jahr 1983 hervorrief, blieben aus. Anders als 1983 kam es auch nicht zu einer Klagewelle vor den Gerichten.<sup>3</sup> Ein gegen das Zensusvorbereitungsgesetz 2021 gerichteter Eilantrag an das Bundesverfassungsgericht betraf den Testlauf zum Zensus, in dessen Rahmen eine umfassende Pilotdatenübermittlung vorgesehen war. Der Eilantrag scheiterte, weil das Gericht die Datensammlung und -bevorratung durch den Testlauf mit Blick auf den Zweck der Vorbereitung und Ermöglichung der statistischen Erhe-

---

1 Die Autorinnen danken Prof. Dr. Margarete Schuler-Harms für die großzügige Unterstützung bei der Durchführung der Vortragsreihe und der Veröffentlichung des Sammelbandes.

2 Siehe aber *Bull*, Die Nummerierung der Bürger und die Angst vor dem Überwachungsstaat, in: *DÖV* 2022, S. 261 ff.; *Delventhal*, Zensus 2022 – Deutschland zählt auf die Einhaltung des Datenschutzes, *ZD-Aktuell* 2022, 01214; *Hermonies*, Recht und Technik bei der Verarbeitung von Daten des Zensus 2022 – Ein Hinweis auf Abhängigkeit bei IT-Infrastrukturen für Staat und Unternehmen?, in: *RuP* 2022, S. 394 ff.; *Schaller/Ahrens*, Kleiner Zensus 2022 – im Lichte des Datenschutzes, *ZD-Aktuell* 2022, 01238; *Sorge/Leicht*, Registermodernisierungsgesetz – eine datenschutzgerechte Lösung?, in: *ZRP* 2020, S. 242 ff.; *Thiel/Puth*, Der Zensus der Zukunft: Registerzensus – Die Leitlinien des Bundesverfassungsgerichts als Maßstab des Registerzensus, *NVwZ* 2023, S. 305 ff.

3 Vereinzelt billigten Gerichte explizit das Website-Hosting amtlicher Homepages für den ZENSUS 2022 und die damit einhergehende Erfassung von Meta-Daten durch US-Dienstleister, weil neben der digitalen Übermittlung auch die Möglichkeit zur Übermittlung der Fragebogen in Papierform bestand. So etwa VG Schleswig, Beschl. v. 12.07.2022, Az.: 8 B 48/22; VG Neustadt/W., Beschl. v. 27.10.2022, Az.: 3L 763/22.NW.

bungen zum Zensus 2021 als gerechtfertigt ansah.<sup>4</sup> Gegen die umfangreiche Datenerhebung im Zuge des Zensus als solchem regte sich jedoch kaum Widerstand. Selbst die Aufregung über die Speicherung einiger Daten auf amerikanischen Servern war eher eine rechtswissenschaftliche Randnotiz.<sup>5</sup> Dabei ist der Zensus ein wiederkehrendes Paradebeispiel für die staatliche Erhebung von Daten zwischen der Ermöglichung funktionsfähiger amtlicher Statistik<sup>6</sup> als Grundlage für datenbasierte und planvolle Gesetzgebung und Verwaltung<sup>7</sup> sowie der „freundliche[n] Utopie“ eines „durchorganisierte[n] paternalistische[n] Verwaltungsstaat[es]“<sup>8</sup>. Er eignet sich daher besonders, um Vergleiche herzustellen (z.B. hinsichtlich unterschiedlicher Datenerhebungstechniken, sich wandelnder gesellschaftlicher Protestbewegungen rund um den Datenschutz), Muster im Umgang des Staates mit den Daten seiner Bürger:innen zu erkennen, diese mit Blick auf das unionsgeprägte und zwischenzeitlich stark ausdifferenzierte Datenschutzrecht zu reflektieren und schließlich das Grundrecht auf Datenschutz auf neue Füße zu stellen<sup>9</sup>. Der Zensus als sich mit einigem zeitlichen Abstand regelmäßig wiederholender Verwaltungsvorgang, seine technische Umsetzung und diesbezügliche Fortentwicklungen geben zudem Aufschluss über die digitale Transformation des Staates.

Dieser Band beruht auf den Vorträgen der interdisziplinären Vortragsreihe „ZENSUS 2022 – Volkszählungen zwischen Recht, Politik und Sozialwissenschaften“, die im Frühjahr 2022 an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr in Hamburg stattfand. An eine eröffnende

---

4 BVerfG, Beschl. v. 06.02.2019, Az.: 1 BvQ 4/19. Kritisch dazu *Rusche*, Grundrechtsdogmatische Fragen des Zensus im Mehrebenensystem, in diesem Band, S. 109, 115 ff.

5 *Hermonies*, Recht und Technik bei der Verarbeitung von Daten des Zensus 2022 – Ein Hinweis auf Abhängigkeit bei IT-Infrastrukturen für Staat und Unternehmen?, in: RuP 2022, S. 394 ff.

6 Siehe dazu jüngst *Kühling*, Reform des Bundesstatistikgesetzes, in: ZGI 2023, S. 3 ff.

7 Insbesondere als Grundlage der finanzverfassungsrechtlichen Verteilung des Steueraufkommens, *Fischer/Hufeld*, Zensus und Steuern – Fiskalzensus, Informationsgewinnung und Datenverarbeitung im Finanz- und Steuerrecht, in diesem Band, S. 147 ff.

8 *Bull*, Die Nummerierung der Bürger und die Angst vor dem Überwachungsstaat, in: DÖV 2022, S. 261 (262).

9 Zu möglichen Rekonzeptionalisierungen eines Grundrechts auf Datenschutz siehe *Albers*, Zensus, Digitalisierung und Pfadänderungen im Datenschutz, in diesem Band, S. 201, 226 ff.

Podiumsdiskussion<sup>10</sup> mit Dr. Jonas Botta, Forschungsreferent am Deutschen Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung in Speyer, Dr. Ulf Buermeyer, Vorsitzender der Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V., Misbah Khan, MdB sowie Rechtsanwältin Dr. Gisela Wild aus Hamburg, die 1983 das Volkszählungsurteil miterstritten hat,<sup>11</sup> schlossen sich die Vorträge an, die in den Beiträgen dieses Bandes dokumentiert werden. Die Beiträge blicken zurück auf die Rechtsprechung zur Volkszählung 1983 als Geburtsstunde des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, beleuchten die Gegenwart des Zensus einschließlich der Risiken und Ungewissheiten von *Big Data* sowie der Potentiale der gewonnenen Daten für Wissenschaft, Politik und Wirtschaft, und gewähren schließlich einen Ausblick auf die Vorhaben zukünftiger Erfassung von Zensusdaten.

### *I. Zensus 1983: Geburtsstunde des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung*

Bis in die 1980er Jahren waren informationelle Selbstbestimmung und Datenschutz kaum verrechtlicht, der Eingriff durch den beabsichtigten Zensus 1983 als Vollerhebung – damals bezeichnet als Volkszählung – in die Privatsphäre ein grundrechtlicher wie gesellschaftspolitischer Skandal, gegen den sich breiter Protest regte („Meine Daten gehören mir“).<sup>12</sup> Der Protest war auch eine von Verunsicherung geprägte Antwort auf technologische Fortschritte, die neue, komplexe und für die Bürger:innen nicht in allen Feinheiten nachvollziehbare Möglichkeiten zur Datenerhebung und -verarbeitung hervorbrachten.<sup>13</sup> Der Staat nutzte die neuen Technologien in verschiedenen Bereichen für sich, ohne jedoch stets hinreichend spezifi-

---

10 Für einen Bericht zur Auftaktveranstaltung siehe *Gaffron/Johannsen*, Volkszählungen: Informationelle Selbstbestimmung im Wandel, in: ZD-Aktuell 2022, 04478.

11 Ein Interview mit *Gisela Wild* führte *Jonas Botta* im Nachgang zur Veranstaltung, siehe: 40 Jahre Volkszählungsurteil: Die Geburt des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung und seine Bedeutung im Zeitalter digitaler Technologien, in: PinG 2023, S. 170 ff.

12 *Hartmann*, Der Zensus als Prüfstein des Datenschutzrechts, in diesem Band, S. 19 ff.; *Ruschemeier*, Grundrechtsdogmatische Fragen des Zensus im Mehrebenensystem, in diesem Band, S. 109 ff.; *Albers*, Zensus, Digitalisierung und Pfadänderungen im Datenschutz, in diesem Band, S. 201 ff.

13 So stelle auch das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil heraus, die Möglichkeiten der modernen Datenverarbeitung seien nur noch für Fachleute durchschaubar. Siehe BVerfGE 65, 1 (4).

sche Befugnisse, Verfahrens- und Organisationsvorschriften hierfür vorzusehen und Transparenz über die Erhebungs- und Verarbeitungsprozesse herzustellen. Für die Auswertung und Weiterverarbeitung der Daten aus der Volkszählung 1983 sollten erstmals Computer genutzt werden, was die angesprochenen Ängste weiter schürte.<sup>14</sup>

Mit seinem wegweisenden Volkszählungsurteil aus dem Jahr 1983 betonte das Bundesverfassungsgericht die Notwendigkeit verfahrensrechtlicher Vorkehrungen für die Durchführung und Organisation staatlicher Datenerhebung im Rahmen der Volkszählung und legte damit die Grundsteine für den Datenschutz in Deutschland. Dafür leitete das Gericht das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts her – ein Meilenstein.<sup>15</sup> Mit dem Recht auf Achtung der Privatsphäre existierte bis dato lediglich ein räumlich angelegtes und thematisch begrenztes Konzept zum Schutz eines Kerns der privaten Lebensgestaltung; die Befugnis des:der Einzelnen, über die Preisgabe und Verwendung persönlicher Informationen nach eigenen Maßstäben zu verfügen, wurde erst durch das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts grundrechtlich hergeleitet und begründet: die Geburt des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung.<sup>16</sup>

Mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung sei – so das Bundesverfassungsgericht – „eine Gesellschaftsordnung und eine diese ermöglichende Rechtsordnung nicht vereinbar, in der Bürger nicht mehr wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß“.<sup>17</sup> Allerdings sei das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht schrankenlos gewährt. Der:die Einzelne als sich innerhalb der sozialen Gemeinschaft entfaltende, auf Kommunikation angewiesene Persönlichkeit müsse Einschränkungen seines:ihrer Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im überwiegenden Allgemeininteresse hinnehmen.<sup>18</sup> Diesen Anforderungen genügten die rechtlichen Grundlagen für die Volkszählung 1983 zwar im Wesentlichen. Der Gesetzgeber hatte es aber insbesondere versäumt, die zum Schutz des Persönlichkeitsrechts gebotenen Vorkehrungen betreffend

---

14 *Hartmann*, Der Zensus als Prüfstein des Datenschutzrechts, in diesem Band, S. 19, 34 ff.

15 Zu dieser Entwicklung und der Kritik daran *Behrendt*, Volkszählungen und informationeller Grundrechtsschutz, in diesem Band, S. 175 ff.

16 Hierzu instruktiv *Albers*, Zensus, Digitalisierung und Pfadänderungen im Datenschutz, in diesem Band, S. 201 ff.

17 BVerfGE 65, 1 (43).

18 BVerfGE 65, 1 (43 f.).

die Übermittlung personenbezogener Daten an andere Behörden und damit die staatliche Weiterverwendung der Daten zu ergreifen.<sup>19</sup> Das Volkszählungsurteil hob damit nicht nur das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als klassisches Abwehrrecht aus der Taufe;<sup>20</sup> es formte auch die Gewährleistungsverantwortung des Staates im Umgang mit personenbezogenen Daten aus.

## II. Zensus 2022: Das Recht auf Schutz von staatlich gewonnenen Zensusdaten bei gleichzeitiger massenhafter Sammlung personenbezogener Daten im Privaten

Im Jahr 2022 war nach vielen Jahren der Rechtsentwicklung auf nationaler und europäischer Ebene die rechtliche Situation mit einer stark ausdifferenzierten Rechtsprechung und Gesetzgebung zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung eine völlig andere. Schon die Geltung der DSGVO (sowie mittlerweile der *Data Governance Act* und der *Data Act*) wirkt sich erheblich aus.<sup>21</sup> Zudem strebt die EU eine Harmonisierung der Zensus-Ergebnisse der Mitgliedstaaten an und verabschiedete hierzu mehrere Verordnungen<sup>22</sup>, die auch den deutschen (Zensus-)Gesetzgeber binden.<sup>23</sup> Auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist durch die Rechtsprechung grundlegend weiterentwickelt worden. Danach vermittelt es keine umfassende Verfügungsbefugnis der einzelnen Person über personenbezogene Daten – wie noch im Volkszählungsurteil angelegt –, sondern gewährleistet einen reduzierten Schutz „in sozialen Beziehungen, die mit Hilfe einer sozialen Perspektive und einer entsprechend komplexen Argumen-

---

19 BVerfGE 65, 1 (61).

20 Kritisch zur Begründung und Begründbarkeit des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung *Behrendt*, Volkszählungen und informationeller Grundrechtsschutz, in diesem Band, S. 175, 184 ff.

21 *Ruschemeier*, Grundrechtsdogmatische Fragen des Zensus im Mehrebenensystem, in diesem Band, S. 109, 125 ff.; zur Bedeutung im Kontext der Nutzung von Zensusdaten für die Forschung siehe *Seckelmann*, Wissen und Recht: Die Nutzung der Zensus-Daten in der Rechtswissenschaft, in diesem Band, S. 133 ff.

22 VO (EG) Nr. 763/2008, VO (EU) 2017/712, VO (EU) 2017/543 und VO (EU) 2017/881.

23 *Schaller/Ahrens*, Kleiner Zensus 2022 – im Lichte des Datenschutzes, ZD-Aktuell 2022, 01238.

tation als inhaltlich begründete und begrenzte Positionen zu entwickeln sind“.<sup>24</sup>

Zugleich stellte das Bundesverfassungsgericht zum Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers einmal mehr heraus, dass der Staat auf aktuelle, verlässliche Zahlen auf Grundlage schlüssiger Berechnungsverfahren angewiesen ist und aus diesem Grund eine geeignete, zeit- und realitätsgerechte Zahlengrundlage zu schaffen hat.<sup>25</sup> Der Zensus ist eine Möglichkeit, die hieraus resultierende staatliche Aufgabe der Herstellung einer hinreichenden Datengrundlage zu erfüllen.<sup>26</sup> In der registergestützten Variante, die in den Jahren 2011 und 2022 Anwendung fand, hat der Zensus – der somit selbst Transformationen unterlag – laut Bundesverfassungsgericht eine „grundrechtsschonendere“ Ausgestaltung erfahren,<sup>27</sup> die auch durch das Bundesstatistikrecht flankiert wird. Bei der Durchführung des Zensus 2022 wurden vor allem Online-Möglichkeiten verstärkt genutzt. Er profitierte von gestiegenen Speicher- und Rechnerkapazitäten, die Standardisierung der Verwaltungsdaten beschleunigte den Melderegisterabgleich und die Fragebögen wurden nach dem „*Online First*“-Prinzip ausgegeben.<sup>28</sup> Einige Erhebungsmerkmale wurden verändert, um die Zensus-Ergebnisse an aktuelle politische und soziale Herausforderungen anzupassen.<sup>29</sup> Die im Rahmen eines solchen Zensus geschaffene sozio-ökonomische Datengrundlage bildet einen zentralen Bezugspunkt für politische Entscheidungen, verbleibt aber notgedrungen unvollständig, besonders bei langen zeitlichen

---

24 Albers, Zensus, Digitalisierung und Pfadänderungen im Datenschutz, in diesem Band, S. 201, 206.

25 BVerfGE 132, 134 (160 f. Rn. 67); 150, 1 (86 f. Rn. 165 ff.). Hierzu instruktiv *Seckelmann*, Wissen und Recht: Die Nutzung der Zensus-Daten in der Rechtswissenschaft, in diesem Band, S. 133 ff.

26 Zur staatlichen Aufgabe *Seckelmann*, Wissen und Recht: Die Nutzung der Zensus-Daten in der Rechtswissenschaft, in diesem Band, S. 133 ff.

27 BVerfGE 150, 1 (134 f. Rn. 286), zu diesem Urteil ausführlich *Bierschenk/Leischner*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Vorschriften über den Zensus 2011, wista 2019, S. 11 ff.

28 *Dittrich/Halfpaap/Sattelberger/Thiel*, Entwicklung und Digitalisierung des Zensus aus Sicht des Statistischen Bundesamts, in diesem Band, S. 47, 62 ff.; ausführlich zum *Online-First-Prinzip* *Freier/Mosel*, *Online First* als Leitgedanke für effizientere Primärerhebungen beim Zensus 2021, wista 2019, S. 46 ff.

29 So wurde der Hauptenergieträger und der Leerstand von Wohnungen abgefragt, siehe *Dittrich/Bretsch/Stepien/Vorndran/Michel/Kleber/Timm/Pfahl*, Der Zensus 2022 – Mit *Online First* an der Schwelle zu einem Registerzensus, wista 2022, S. 90, 92.

Abständen zwischen den Zensus und dadurch notwendigen Schätzungen sowie bei der Nutzung veralteter Datenbestände der Melderegister.<sup>30</sup>

Die Digitalisierung sämtlicher Lebensbereiche sowie das Erstarken persönlicher Daten zur Währung ergeben im Jahr 2022 eine ganz andere gesellschaftliche Situation als noch im Jahr 1983. Befördert wird diese durch die großen Tech-Konzerne wie Google, Meta, Amazon und X, deren Innovationskraft eine ungeheure Geschwindigkeit erreicht hat. In dem durch sie beherrschten Internet dienen private Daten längst als Zahlungsmittel. Es ist zur Gewohnheit geworden, private Informationen gegen Dienstleistungen und Informationen einzutauschen und bereitwillig datenschutzrechtliche Einwilligungen zu erteilen.<sup>31</sup> Dass der Staat im Rahmen des Zensus 2022 ebenfalls private Daten durch Registerabfragen und ergänzende Befragungen nutzt, könnte sich für die *Big Data* gewöhnte Gesellschaft recht unauffällig in die als alltäglich empfundene Datennutzung einfügen. Tatsächlich hat die Technikskepsis in der Diskussion um den Zensus 2022 zwar an Stellenwert verloren.<sup>32</sup> Es sind aber Asymmetrien in der Wahrnehmung der Datensicherheit zu beobachten, die mit einem größeren Misstrauen gegenüber der Datensicherheit bei staatlicher Erhebung, Speicherung und Nutzung von Daten einhergehen.<sup>33</sup> Erhebt, speichert und verarbeitet der Staat im großen Stil Zensusdaten, hat er zu gewährleisten, dass die verwendeten Daten hinreichend vor Angriffen „von außen“ sowie vor Missbrauch durch staatliche Akteur:innen geschützt sind. Aus einer verfassungsrechtlichen Perspektive geht es darum, die hierfür erforderlichen Regelungen, einschließlich organisations- und verfahrensrechtlicher Regelungen, zu treffen. Besonders die statistische Bündelung von Daten sowie die technologiegestützte Massenauswertung können insoweit Handlungsbedarfe ergeben,<sup>34</sup>

---

30 Hierzu und zu den Hürden und Grenzen der Nutzbarkeit von Bevölkerungsdaten siehe *Prenzel*, „Kann man das überhaupt messen?“ – Der Bedarf an detaillierten räumlichen Bevölkerungsdaten in der Wirtschaftsgeographie, in diesem Band, S. 67 ff.

31 Zu den hierbei teilweise gezielt eingesetzten Manipulationstechniken siehe *Denga*, Digitale Manipulation und Privatautonomie, in: *ZfDR* 2022, S. 229 ff.; *Martini/Drews/Seeliger/Weinzierl*, Dark Patterns: Phänomenologie und Antworten der Rechtsordnung, in: *ZfDR* 2021, S. 47 ff.

32 *Hartmann*, Der Zensus als Prüfstein des Datenschutzrechts, in diesem Band, S. 19, 34 ff.

33 *Schaal*, Big Data ergänzte Zensus-Daten: Ein Paradigma für republikanisch inspirierte Governance in der digitalen Konstellation, in diesem Band, S. 89 ff.

34 Hierzu auch *Albers*, Zensus, Digitalisierung und Pfadänderungen im Datenschutz, in diesem Band, S. 201, 224.

vor allem seitdem das Registermodernisierungsgesetz aus dem Jahr 2021 vorsieht, Daten an eine gemeinsame Identifikationsnummer zu knüpfen. Der große Datenfundus privatwirtschaftlicher Akteur:innen bietet schließlich Anlass für eine Diskussion über die verbindende Nutzung von *Big Data* und Zensusdaten als Grundlage evidenzbasierter, responsiver demokratischer Politik,<sup>35</sup> die freilich die weitere Frage nach einer grundlegenden Reform der Datenwirtschaft und ihrer staatlichen Regulierung nach sich zieht.

### III. Zensus 2031: Das Recht auf Datenschutz und Datensicherheit bei der Volkszählung ohne Menschen

Bis zum Jahr 2031 wird der Zensus auf einen rein registerbasierten Zensus umgestellt, der ohne ergänzende Befragungen auskommen soll.<sup>36</sup> Mit dieser Umstellung soll die Anforderung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1983 umgesetzt werden, die stetige Weiterentwicklung von Verfahrensmethoden der amtlichen Statistik bei der Durchführung eines Zensus zu berücksichtigen.<sup>37</sup> Die Nutzung bereits vorhandener Daten aus Verwaltungsregistern führe eine reduzierte Belastung der Befragten herbei, was insbesondere durch die Registermodernisierung mittels „*Once-Only-Prinzip*“ umgesetzt werde.<sup>38</sup> Die Eingriffsintensität könne außerdem durch den Verzicht auf Erhebungsbeauftragte vermindert werden.<sup>39</sup> Der sog. Registerzensus soll auch dazu führen, die Aktualität der Zensusdaten zu ver-

---

35 Hierzu grundlegend *Schaal*, *Big Data* ergänzte Zensus-Daten: Ein Paradigma für republikanisch inspirierte Governance in der digitalen Konstellation, in diesem Band, S. 89 ff. Zum „Verfassungsgebot“ der „Weiterentwicklung statistischer Technik und Methodik“ siehe zudem *Rusche*, Grundrechtsdogmatische Fragen des Zensus im Mehrebenensystem, in diesem Band, S. 109, 230 f.

36 Hierzu ausführlich *Thiel/Puth*, Der Zensus der Zukunft: Registerzensus – Die Leitlinien des Bundesverfassungsgerichts als Maßstab des Registerzensus, in: NVwZ 2023, S. 305 ff.; *Söllner/Körner*, Der Registerzensus: Ziele, Anforderungen und Umsetzungsansätze, wista 2022, S. 13 ff.

37 *Thiel/Puth*, Der Zensus der Zukunft: Registerzensus – Die Leitlinien des Bundesverfassungsgerichts als Maßstab des Registerzensus, in: NVwZ 2023, S. 305, 307.

38 *Thiel/Puth*, Der Zensus der Zukunft: Registerzensus – Die Leitlinien des Bundesverfassungsgerichts als Maßstab des Registerzensus, in: NVwZ 2023, S. 305, 307.

39 *Thiel/Puth*, Der Zensus der Zukunft: Registerzensus – Die Leitlinien des Bundesverfassungsgerichts als Maßstab des Registerzensus, in: NVwZ 2023, S. 305, 307.



bessern; die Zensusergebnisse sollen häufiger abgerufen werden können.<sup>40</sup> Damit werden einerseits bereits jetzt absehbare europäische Anforderungen erfüllt, nach denen ab dem Berichtsjahr 2025 jährlich geokodierte Bevölkerungszahlen bereitzustellen sind<sup>41</sup>, andererseits könnten auch flexible Abfragen von Daten in Notfallsituationen<sup>42</sup> ermöglicht werden.

Das rechtliche Umfeld für die stete Aktualisierung der einbezogenen Register unterliegt daher mehreren Transformationen: So wurde mit dem Registermodernisierungsgesetz<sup>43</sup> bereits die aus § 139b Abgabenordnung (AO) und damit dem Steuerverfahren kommende Steuer-Identifikationsnummer als neue umfassende Identifikationsnummer für 51 Register<sup>44</sup> eingeführt.<sup>45</sup> Damit findet nicht nur eine ausdrückliche Durchbrechung des Steuergeheimnisses statt,<sup>46</sup> sondern es werden alle in diesen 51 Registern gespeicherten Daten unmittelbar mit einem einzigen Identifikator verknüpft und können dementsprechend abgerufen werden. Auch wenn die Steuerdaten nicht unmittelbar mit den anderen Registern verknüpft werden, wird bei zukünftigen Zensus-Runden die vertraute, staatliche Datensammlung des Steuerrechts verlockend nahe an den gesammelten Zensus-Daten liegen. In dieser werden die Daten der Steuerzahler:innen mit „hyperindividueller Vermessungsgenauigkeit“ erhoben, um die Gemeinwohlfinanzierung je nach Leistungsfähigkeit zu erzielen.<sup>47</sup> Dieser „Fiskalzensus“, der der Herstellung von Steuergerechtigkeit dient, ist weithin still akzeptiert.<sup>48</sup> Die Verknüpfung von Fiskalzensus-Daten und Zensus-Daten mit derselben Steuer-Identifikationsnummer ist daher äußerst problematisch, könnten Bürger mit den Daten beider Datensätze in der Tat umfassend vermessen werden. Eine technische und rechtliche Trennung dieser Datensätze muss

---

40 *Dittrich/Halfpaap/Sattelberger/Thiel*, Entwicklung und Digitalisierung des Zensus aus Sicht des Statistischen Bundesamts, in diesem Band, S. 47, 62 f.

41 *Thiel/Puth*, Der Zensus der Zukunft: Registerzensus – Die Leitlinien des Bundesverfassungsgerichts als Maßstab des Registerzensus, in: NVwZ 2023, S. 305 ff.

42 *Kühling*, Reform des Bundesstatistikgesetzes – Für ein Statistikrecht des 21. Jahrhunderts, in: ZGI 2023, S. 3, 7 f.

43 Gesetz v. 28.02.2021, BGBl. I 2021, S. 591.

44 Anl. 1 zu § 1 Identifikationsnummerngesetz (IDNrG).

45 Dazu *Fischer/Hufeld*, Zensus und Steuern – Fiskalzensus, Informationsgewinnung und Datenverarbeitung im Finanz- und Steuerrecht, in diesem Band, S. 147 ff.

46 *Fischer/Hufeld*, Zensus und Steuern – Fiskalzensus, Informationsgewinnung und Datenverarbeitung im Finanz- und Steuerrecht, in diesem Band, S. 147, 155 ff.

47 *Fischer/Hufeld*, Zensus und Steuern – Fiskalzensus, Informationsgewinnung und Datenverarbeitung im Finanz- und Steuerrecht, in diesem Band, S. 147, 149.

48 *Fischer/Hufeld*, Zensus und Steuern – Fiskalzensus, Informationsgewinnung und Datenverarbeitung im Finanz- und Steuerrecht, in diesem Band, S. 147, 149 ff.

– auch zum Schutz der Akzeptanz des Fiskalzensus – weiterhin im Fokus stehen.

Die Durchführung des Registerzensus auch zur Generierung umfangreicherer Datensätze als im Jahr 2022 wird durch die Registermodernisierung stark vereinfacht werden. Eine umso größere Bedeutung wird daher auch der Trennung von Erhebungs- und Hilfsmerkmalen zukommen, um zukünftig ein hohes Niveau des Datenschutzes zu erhalten und den Menschen nicht „zwangsweise in seiner ganzen Persönlichkeit zu registrieren und zu katalogisieren“.<sup>49</sup> Forderungen, die amtliche Statistik auch durch einen Zugriff auf privat gehaltene Daten zu ergänzen,<sup>50</sup> müssen in Anbetracht der hier aufgezeigten Gefahren mit großer Vorsicht betrachtet werden.

Über die technologischen und gesellschaftlichen Transformationen bis zum Jahr 2031 kann natürlich nur spekuliert werden. Absehbar ist allerdings bereits, dass ohne gesetzgeberisches Eingreifen immer mehr Daten von Privaten gespeichert werden. Dies liegt zum einen darin begründet, dass die Speicherung von Daten immer günstiger wird und zum anderen, dass ihr Wert als Ware (beispielsweise auch für das Training von Künstlicher Intelligenz) ungebrochen hoch bleibt. Auch der Staat wird immer mehr Daten der Bürger:innen erheben und diese miteinander verknüpfen, schon um Verwaltungsleistungen zu digitalisieren und zu vereinfachen („modernisieren“).<sup>51</sup> Für die Suche nach einer Antwort auf die Frage, in welchem Umfang Daten gesammelt und miteinander verknüpft werden können, kann der *Fiskalzensus*, der die individuelle objektive und subjektive Leistungsfähigkeit Steuerpflichtiger bereits heute umfassend erfasst, als Lehrstück dienen.<sup>52</sup> Neue Fragen wirft der Umgang mit *Big Data* auf. Fortentwickelte Zensusmethodik wird jedenfalls gesellschaftlich nur akzeptiert werden, wenn der Gesetzgeber seiner Gewährleistungsverantwortung gerecht wird.

Wichtig ist daher, nicht nur der Durchführung des Zensus selbst gesetzgeberische Aufmerksamkeit zu schenken, sondern auch die flankierenden Regelungen zur Schaffung eines Rahmens der Erhebung und Verwendung

---

49 So schon BVerfGE 27, 1 (6) – Mikrozensus.

50 Kühling, Reform des Bundesstatistikgesetzes – Für ein Statistikrecht des 21. Jahrhunderts, in: ZGI 2023, S. 3, 9.

51 Hierzu kritisch Bull, Die Nummerierung der Bürger und die Angst vor dem Überwachungsstaat, in: DÖV 2022, S. 261 ff.

52 Fischer/Hufeld, Zensus und Steuern – Fiskalzensus, Informationsgewinnung und Datenverarbeitung im Finanz- und Steuerrecht, in diesem Band, S. 147 ff.

durch einen Zensus erhobener Daten bereits prognostisch zu gestalten.<sup>53</sup> So muss geregelt sein, welche Daten sinnvollerweise überhaupt erfasst werden. Hierzu sind Mechanismen nötig, die die zukünftigen Nutzenden von Daten (z.B. nationale und europäische Gesetzgebung, Forschende) einbeziehen, um zu ermitteln, welche Daten für bestimmte Fragestellungen benötigt werden. Auch die Methodik der Datenbeschaffung, -speicherung und -verwendung<sup>54</sup> muss weiter in den Fokus rücken und transparent gestaltet werden.<sup>55</sup> Der Zugang zu den erhobenen Daten muss anhand klar definierter (technisch-organisatorischer) Maßstäbe und mit geeigneten Schnittstellen den Personengruppen und Personen ermöglicht werden, die diese benötigen.<sup>56</sup> Auch die zukünftige Trennung der verschiedenen Register dient dem Schutz der Daten. Abfragen in ressortfremde Register sollen dabei nicht grundsätzlich untersagt sein. Allerdings muss Transparenz darüber hergestellt werden, von wem Daten zu welchem Zweck abgerufen wurden. In diesem Zuge bestünde die Möglichkeit, Betroffenen auch ein subjektives Recht darauf einzuräumen, einsehen zu können, welche Behörde bestimmte Registerdaten abgefragt hat.<sup>57</sup> Nicht zuletzt spielt der technische Schutz der jeweiligen Register und Daten in Anbetracht der immer größer werdenden Gefahr durch hybride Kriegsführung, Big-Data-Techniken, Deanonymisierungen und verbesserte Mustererkennungen (auch) durch Künstliche Intelligenz eine zunehmend zentrale Rolle.

Die hier dargestellten Veränderungen des Realbereichs und die verwaltungsrechtlich determinierte Transformation des Zensus werden zukünftig erneut auch verfassungsrechtliche Fragestellungen provozieren. Dabei werden grundsätzliche Fragen zur digitalen Transformation der Verwaltung,

---

53 Zu prognostischen Elementen in Gesetzgebung und Verwaltung und zur Wichtigkeit der Regelung technisch-organisatorischer Maßnahmen der Datennutzung siehe *Seckelmann*, Wissen und Recht: Die Nutzung der Zensus-Daten in der Rechtswissenschaft, in diesem Band, S. 133 ff.

54 Zu Vorkehrungen zum Umgang mit statistischen Daten siehe *Bierschenk/Leischner*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Vorschriften über den Zensus 2011, wista 2019, S. 11, 15 ff.

55 Hierzu *Seckelmann*, Wissen und Recht: Die Nutzung der Zensus-Daten in der Rechtswissenschaft, in diesem Band, S. 133 ff.

56 So für die Daten, die der Forschung zur Verfügung gestellt werden nach Art. 6 Abs. 1 lit. e DSGVO, vgl. *Seckelmann*, Wissen und Recht: Die Nutzung der Zensus-Daten in der Rechtswissenschaft, in diesem Band, S. 141 ff.

57 Beispielsweise nach dem Vorbild Estlands, siehe § 44 Constitution of the Republic of Estonia v. 3.7.1992.

dem Umgang staatlicher Akteure mit Daten und dem Schutz des Einzelnen in einem sich schnell verändernden technischen Umfeld im Fokus stehen.