



**BfDI**

Der Bundesbeauftragte  
für den Datenschutz und  
die Informationsfreiheit

**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
**19(4)819 B**

POSTANSCHRIFT Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit  
Postfach 1468, 53004 Bonn

Vorsitzende des  
Ausschusses für Inneres und Heimat  
des Deutschen Bundestages  
Frau Andrea Lindholz, MdB

nachrichtlich:  
Sekretariat des  
Ausschusses für Inneres und Heimat  
des Deutschen Bundestages  
nur per E-Mail:  
[Andrea.Lindholz@Bundestag.de](mailto:Andrea.Lindholz@Bundestag.de)  
[innenausschuss@bundestag.de](mailto:innenausschuss@bundestag.de)

**Prof. Ulrich Kelber**

Bundesbeauftragter für den Datenschutz  
und die Informationsfreiheit

HAUSANSCHRIFT Graurheindorfer Straße 153, 53117 Bonn

FON +49 (0)228-997799-5000

FAX +49 (0)228-997799-5550

E-MAIL [bfdi@bfdi.bund.de](mailto:bfdi@bfdi.bund.de)

INTERNET [www.bfdi.bund.de](http://www.bfdi.bund.de)

DATUM Bonn, 30.04.2021

GESCHÄFTSZ. 43188/2021

**Bitte geben Sie das vorstehende Geschäftszeichen  
bei allen Antwortschreiben unbedingt an.**

BETREFF **Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Erprobung von Verfahren eines  
Registerzensus und zur Änderung statistikrechtlicher Vorschriften**

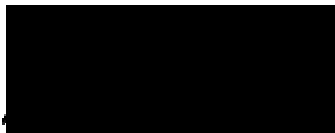
BEZUG Bundestags-Drucksache 19/27425

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,  
sehr geehrte Damen und Herren,

zum Entwurf des Gesetzes zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus und zur  
Änderung statistikrechtlicher Vorschriften schicke ich Ihnen anbei meine überarbeitete  
Stellungnahme.

Die Änderungen sind durch Unterstreichung gekennzeichnet.

Mit freundlichen Grüßen



Ulrich Kelber



**BfDI**

Der Bundesbeauftragte  
für den Datenschutz und  
die Informationsfreiheit

Bonn, den 30.04.2021

## **Stellungnahme**

des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

### **zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat**

am 3. Mai 2021

zum Entwurf eines Gesetzes zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus und zur  
Änderung statistikrechtlicher Vorschriften



## Erprobung von Verfahren und Methoden eines Registerzensus

Das RegZensErpG regelt die vorbereitenden Maßnahmen zur Einführung eines künftigen registerbasierten Zensus, mit dem auf Befragungen der Bevölkerung im Zusammenhang mit Zensuserhebungen und anderen Datenbereitstellungen nach EU-Vorgaben gänzlich verzichtet werden soll. Diese Zielsetzung entspricht dem Grundsatz der Datenminimierung nach der Datenschutzgrundverordnung und ist grundsätzlich zu begrüßen.

Meine sowohl zur Vor-Fassung des Gesetzentwurfs als auch zu der jetzt zu beratenden, erheblich überarbeiteten Entwurfsfassung im Rahmen der Ressortabstimmungen geäußerten Kritikpunkte sind zum Teil mit der aktuellen Überarbeitung aufgegriffen worden.

Die nachfolgend angeführten verbliebenen Bedenken bitte ich aufgrund ihrer datenschutzrechtlichen Bedeutung in die Beratungen einzubeziehen.

Dabei bitte ich zu beachten, dass die folgenden Ausführungen abweichend von der bereits vorliegenden Stellungnahme vom 15.03.2021 im Sinne einer Präzisierung noch einmal überarbeitet worden sind. Die insoweit geänderten Passagen sind unterstrichen.

### 1. Zeitliche Limitierung der Datenverarbeitungen nach diesem Gesetz – § 1 RegZensErpG-E

Abweichend vom ursprünglichen Entwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung eines Registerzensus sollen mit der jetzt vorliegenden Gesetzesfassung zunächst Verfahren zur Erprobung eines Registerzensus legitimiert werden. Die damit begrifflich vorgezeichnete zeitliche Begrenzung dieser Erprobungsphase erfährt im Gesetzestext allerdings keine Konkretisierung. Auch unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben, bis wann einzelne zur Ausführung dieses Gesetzes benötigte Datenbestände „spätestens“ zu löschen sind, ergibt sich insoweit kein konsistentes Bild. Die Höchst-Speicherfristen für Hilfsmerkmale mit personenbezogenen Inhalten variieren zwischen dem „31. Dezember 2026“ (§ 6 S. 2 RegZensErpG-E) über den „31. Dezember 2027“ (§ 11 RegZensErpG-E) bis „sechs Jahre nach dem Zensusstichtag“, also dem 15. Mai 2028 (§ 9 Abs. 2 RegZensErpG-E).

Soweit in der Gesetzesbegründung zu § 1 RegZensErpG-E anklingt, dass die Erprobung von Verfahren eines registerbasierten Zensus für einen „zeitlich begrenzten Übergangszeitraum“ erforderlich ist, genügen diese Ausführungen nicht den Anforderungen an die verfassungsrechtlich gebotene Normenklarheit. Die betroffenen Bürgerinnen und Bürger



haben nicht nur ein Recht auf transparenten Nachvollzug, für welche konkreten Zwecke und welchen Zeitraum Verarbeitungen ihrer personenbezogenen Daten im Einzelnen erforderlich sind, auch wenn dies im vergleichsweise gesicherten Raum der amtlichen Statistik geschieht. Sie erwarten darüber hinaus die Festlegung eines klar umrissenen Zeitraums, in dem die Verarbeitungen zu den unterschiedlichen Zwecken definitiv abgeschlossen sein müssen, selbst wenn die mit dem Erprobungsverfahren verfolgten Ziele möglicherweise noch nicht vollumfänglich erreicht worden sein sollten. Die Verarbeitung sensibler personenbezogener Daten zu Erprobungs- oder Testzwecken begegnet – aus meiner Sicht nicht zu Unrecht – besonderem Argwohn in der Bevölkerung, wie die Verfahren zur Einführung eines Testlaufs mit sog. Pilot(klar)daten der Meldeämter gemäß § 9a Zensusvorbereitungsgesetz 2021 oder nach dem Zensusstestgesetz 2001 gezeigt haben, obwohl in beiden Gesetzen die Gesamtverarbeitungsdauer von vornherein eindeutig begrenzt war.

In **§ 1** RegZensErpG-E sollte vor diesem Hintergrund ein neuer **Satz 2** eingefügt werden:

„Die Dauer der Erprobung von Methoden und Verfahren nach diesem Gesetz ist auf einen Zeitraum von höchstens vier Jahren nach dem Zensusstichtag nach § 1 Absatz 1 des Zensusgesetzes 2022 begrenzt.“

Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.

Infolge dieser Ergänzung sind der Gesetzestext und die jeweilige Begründung in **§ 6 Satz 2** und **§ 11 Satz 2** RegZensErpG-E entsprechend anzupassen.

Die Bemessung der Gesamtdauer der Erprobungsphase orientiert sich an den Vorgaben des Zensusgesetzes 2022 (ZensG 2022) zur Löschung von danach erhobenen Hilfsmerkmalen (§ 31 Absatz 1 Satz 3 ZensG 2022), die auch zur Verarbeitung nach diesem Gesetz herangezogen werden sollen.

## 2. Datenverarbeitungen nur im Rahmen der Vorgaben des ZensG 2022 – § 9 Absatz 2 Satz 2 RegZensErpG-E

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll ferner die Möglichkeit eröffnet werden, bestimmte, nach dem ZensG 2022 zulässig erhobene Datenbestände auch zu Zwecken des vorliegenden Gesetzentwurfs zu verwenden. Dabei ist der durch das ZensG 2022 gesetzte Rahmen, insbesondere im Hinblick auf die dort definierten Verarbeitungszwecke und die höchstzulässige Dauer der Datenverarbeitungen einzuhalten, um die Vorgaben des Gesetzgebers insoweit nicht zu unterlaufen. So ist etwa die in § 31 Absatz 1 Satz 3 ZensG 2022



normierte Pflicht des Verantwortlichen, die zum Zweck der Durchführung des Zensus erhobenen Hilfsmerkmale spätestens vier Jahre nach dem Zensusstichtag zu löschen, nach meinem Verständnis nicht relativierbar und im Interesse der betroffenen Bürger „1 zu 1“ umzusetzen. Einer von diesem zeitlichen Limit abweichenden Verlängerung der Speicherung ihrer personenbezogenen Daten müssten die betroffenen Auskunftspflichtigen dagegen ausdrücklich zugestimmt haben.

Mit dieser eindeutigen Vorgabe ist die in **§ 9 Absatz 2 Satz 2** des Gesetzentwurfs vorgesehene Löschfrist nicht kompatibel. Sie ist daher – auch mit Verweis auf die unter Ziffer 1 angeführten Argumente – wie folgt zu ändern:

Anstelle des Wortes „sechs“ ist das Wort „vier“ einzufügen.

### 3. Verzicht auf Verwendung der ID-Nr. für steuerliche Zwecke als Hilfsmerkmal – § 4 Absatz 1 Nummer 22 RegZensErpG-E

Die nach § 4 Absatz 1 Nummer 22 RegZensErpG-E vorgesehene Verwendung der Identifikationsnummer / Steuer-ID nach dem Identifikationsnummerngesetz (IDNrG) begegnet den gleichen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken, die ich bereits im Zusammenhang mit dem Entwurf jenes Gesetzes als Teil des Registermodernisierungsgesetzes deutlich gemacht habe und an denen ich auch in Anbetracht der im Verlauf dieses Gesetzgebungsprozesses erfolgten Ergänzungen festhalte. Auch wenn seine Verwendung hier zunächst nur als Hilfsmerkmal zu statistischen Zwecken erfolgen soll, ist aus den Regelungen des RegZensErpG-E herauslesbar, dass diese Identifikationsnummer bzw. übergangsweise die Steuer-ID zukünftig als zentrales Zuordnungs- und Verknüpfungsmerkmal für alle nachfolgenden registergestützten Bevölkerungszählungen dienen wird.

Der Einsatz dieses eindeutig identifizierenden Personenkennzeichens über die verwaltungsübergreifenden Verwendungszwecke des IDNrG hinaus im Bereich der amtlichen Statistik bildet gerade den klassischen Präzedenzfall der Einführung eines für wesentliche Bereiche staatlichen Handelns einheitlichen Kennzeichens, mit dessen Hilfe die schon vom Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil heraufbeschworene Gefahr einer Profilbildung zulasten jeden Bürgers dieses Staates noch einmal deutlich konkreter wird. So erfasst die Datenverarbeitung im Rahmen eines Zensus aufgrund seiner Eingriffstiefe in die Privatsphäre nicht nur ausgewählte Verwaltungsbereiche, wie sie das IDNrG zurzeit vorsieht, sondern einen großen Teil der gesamten Persönlichkeit.



Der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wird auch nicht dadurch abgeschwächt, dass der künftige Registerzensus auf der Grundlage dieses Gesetzentwurfs lediglich vorbereitet werden soll, da in der geplanten Erprobungsphase neben umfangreichen Klardaten der Meldebehörden gerade auch Erhebungs- und Hilfsmerkmale zur Durchführung des Zensus 2022 weiterverarbeitet werden. Auf die sich daraus ergebenden und unter den Ziffern 1 und 2 oben dargelegten Konsequenzen hinsichtlich der Dauer der Erprobung und der Einhaltung bestehender gesetzlicher Regelungen zur Löschung personenbezogener Daten weise ich an dieser Stelle noch einmal hin.

Erschwerend kommt hinzu, dass der vorliegende Entwurf eines Registerzensuserprobungsgesetzes im Unterschied zum IDNrG selbst keine Maßnahmen vorsieht, mit denen die durch die Verwendung der einheitlichen Identifikationsnummer hervorgerufene Gefahr eines erheblichen Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung abgewendet oder jedenfalls abgeschwächt werden könnte. Auch wenn die insoweit nach dem IDNrG vorgegebene Nutzung eines 4-Corner-Modells und die Bereitstellung eines Datenschutzcockpits zugunsten der betroffenen Person nach meiner Auffassung zur Herstellung einer verfassungsgemäßen Rechtslage nicht ausreichen, sind diese Vorkehrungen zumindest ein Schritt in die richtige Richtung und sollten wenigstens auch im Registerzensuserprobungsgesetz vorgesehen werden.

Vorzugwürdig wäre es jedoch, auf die Verwendung der ID-Nr. für steuerliche Zwecke als Hilfsmerkmal zu verzichten.

Vor diesem Hintergrund bitte ich in **§ 4 Absatz 1 Nummer 22** RegZensErpG-E die Wörter „Identifikationsnummer nach § 1 des Identifikationsnummerngesetzes, übergangsweise die Identifikationsnummer für steuerliche Zwecke gemäß § 139b Absatz 3 Nummer 1 der Abgabenordnung einschließlich des vorläufigen Bearbeitungsmerkmals der Meldebehörden“ zu streichen und ggf. durch eine statistikinterne Kennnummer zu ersetzen.