

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvF 1/15 -



IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren
über den Antrag festzustellen,

- a) dass § 7 Absatz 1 und 2 des Gesetzes über den registergestützten Zensus im Jahre 2011 (Zensusgesetz 2011) vom 8. Juli 2009 (BGBl I S. 1781) sowie § 2 Absatz 2 und Absatz 3 der Verordnung über Verfahren und Umfang der Haushaltsbefragung auf Stichprobenbasis zum Zensusgesetz 2011 (Stichprobenverordnung Zensusgesetz 2011) vom 25. Juni 2010 (BGBl I S. 830) mit Artikel 80 Absatz 1 Satz 1, Satz 2 und Satz 4 in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 1; Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3, Artikel 19 Absatz 4 Satz 1, Artikel 103 Absatz 1, Artikel 28 Absatz 2 Satz 1, Artikel 3 Absatz 1 und Artikel 107 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig sind,
- b) dass § 19 des Gesetzes über den registergeschützten Zensus im Jahre 2011 (Zensusgesetz 2011) vom 8. Juli 2009 (BGBl I S. 1781) mit Artikel 19 Absatz 4 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 103 Absatz 1, Artikel 28 Absatz 2 Satz 1, Artikel 3 Absatz 1 und Artikel 107 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig ist

Antragsteller: Senat von Berlin (Staatskanzlei),
vertreten durch den Regierenden Bürgermeister,
Jüdenstraße 1, 10178 Berlin

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Reiner Geulen und Dr. Remo Klinger,
Schaperstraße 15, 10719 Berlin -

h i e r : Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter
Präsident Voßkuhle,
Landau,
Huber,
Müller,
Kessal-Wulf,
Maidowski

am 26. August 2015 beschlossen:

§ 19 des Gesetzes über den registergestützten Zensus im
Jahre 2011 (Zensusgesetz 2011) vom 8. Juli 2009 (Bun-
desgesetzblatt I Seite 1781) wird bis zur Entscheidung in
der Hauptsache, längstens für die Dauer von sechs Mona-
ten, außer Vollzug gesetzt.

Gründe:

I.

1. Gemäß § 1 Abs. 1 ZensG 2011 führten die statistischen Ämter des Bundes und der Länder eine Bevölkerungs-, Gebäude- und Wohnungszählung (Zensus) mit Stand vom 9. Mai 2011 (Berichtszeitpunkt) als Bundesstatistik durch, um die amtlichen Einwohnerzahlen von Bund, Ländern und Gemeinden verbindlich festzustellen. Das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg stellte durch Verwaltungsakt vom 3. Juni 2013 für das Land Berlin eine amtliche Einwohnerzahl von 3.292.365 Personen fest; diese Zahl korrigiert die amtliche Einwohnerzahl im Vergleich zu den auf der Grundlage der Volkszählungen von 1981 (Gebiet der ehemaligen DDR) und 1987 fortgeschriebenen Zahlen um ca. 180.000 Einwohner nach unten. Das Land Berlin legte gegen den Bescheid Widerspruch ein, über den noch nicht entschieden ist. Insgesamt haben mehr als 1.000 Gemeinden gegen die ihre Einwohnerzahlen feststellenden Bescheide Rechtsbehelfe eingelegt. 1

Im Unterschied zu früheren Volkszählungen sah das Zensusgesetz 2011 vor, dass die Ermittlung der Einwohnerzahlen nicht mehr auf einer Befragung aller Einwohnerinnen und Einwohner, sondern im Wesentlichen auf einer Auswertung der Melderegister (§ 3 ZensG 2011) und anderer Verwaltungsregister (§ 4 f. ZensG 2011) beruhen sollte. Befragungen in Haushalten waren lediglich ergänzend durchzuführen (sog. „registergestütztes Stichprobenverfahren“). Hierzu regelt § 7 ZensG 2011 Folgendes: 2

§ 7 Haushaltsbefragung auf Stichprobenbasis

(1) ¹Die statistischen Ämter der Länder führen zum Berichtszeitpunkt eine Haushaltsbefragung auf Stichprobenbasis (Haushaltsstichprobe) durch. ²Die Erhebung dient:

1. in Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern sowie in Städten mit mindestens 400.000 Einwohnern für Teile der Stadt mit durchschnittlich etwa 200.000 Einwohnern der Feststellung, ob Personen, die im Melderegister verzeichnet sind, an der angegebenen Anschrift wohnen oder ob an einer Wohnanschrift Personen wohnen, die nicht im Melderegister verzeichnet sind, und damit der Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahl mit einer angestrebten Genauigkeit eines einfachen relativen Standardfehlers von höchstens 0,5 Prozent,

2. in Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern in allen Kreisen sowie in Städten mit mindestens 400.000 Einwohnern für Teile der Stadt mit durchschnittlich etwa 200.000 Einwohnern der Erhebung von Zensusmerkmalen, die nicht aus Verwaltungsregistern gewonnen werden können, mit einer angestrebten Genauigkeit eines einfachen absoluten Standardfehlers von höchstens 1 Prozent der Einwohnerzahl der betreffenden Gemeinde oder der betreffenden Gebietseinheit; als Gemeinden im Sinne dieser Vorschrift gelten auch die Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz.

³Die Feststellung umfasst nicht die Berichtigung der aus den Melderegistern übernommenen Angaben zum Wohnungsstatus der Person.

(2) ¹Der auf Grund der Qualitätsvorgaben des Absatzes 1 Satz 2 erforderliche Stichprobenumfang soll 10 Prozent der Bevölkerung nicht überschreiten. ²Die Bundesregierung legt zur Erreichung der Ziele des § 1 Absatz 3 und der Qualitätsvorgaben des § 7 Absatz 1 durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates das Stichprobenverfahren sowie den konkreten Stichprobenumfang fest. ³Der Entwurf dieser Rechtsverordnung ist dem Bundesrat bis zum 15. März 2010 zuzuleiten.

(3) ¹Auswahleinheiten der Stichprobe sind Anschriften mit Wohnraum nach dem Anschriften- und Gebäuderegister. ²Beziehen sich Anschriften auf Neuzugänge mit Wohnraum, die in dem Zeitraum zwischen der Stichprobenziehung und dem Berichtszeitpunkt in das Anschriften- und Gebäuderegister aufgenommen worden sind, ist eine ergänzende Stichprobe zu ziehen. ³Stichprobenerhebungen nach den Sätzen 1 und 2 sind bei Anschriften von Sonderbereichen nur nach Maßgabe von § 8 Absatz 5 zulässig. ⁴Die Auswahl erfolgt bei den Stichproben geschichtet nach einem mathematischen Zufallsverfahren auf der Grundlage des Anschriften- und Gebäuderegisters. ⁵Für die Stichprobenziehung dürfen die in der Stichprobenorganisationsdatei nach § 5 Absatz 4 des Zensusvorbereitungsgesetzes 2011 gespeicherten Angaben sowie die von den Meldebehörden nach § 3 Absatz 1 übermittelten Daten verwendet werden. ⁶Das Auswahlverfahren wird im Hinblick auf die gemeinsame Erreichung beider in Absatz 1 genannten Ziele der Stichprobe ausgestaltet. ⁷Die Auswahl erfolgt in Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern auf der Ebene der Gemeinde, für Gemeinden unter 10.000 Einwohnern auf der Ebene der Kreise sowie in Städten mit mindestens 400.000 Einwohnern auf der Ebene von Teilen der Stadt mit durchschnittlich etwa 200.000 Einwohnern; als Gemeinden im Sinne dieser Vorschrift gelten auch die Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz.

(4) Erhebungsmerkmale sind:

1. Wohnungsstatus,
2. Geschlecht,
3. Staatsangehörigkeiten,
4. Monat und Jahr der Geburt,
5. Familienstand,
6. nichteheliche Lebensgemeinschaften,
7. für Personen, die selbst oder deren Elternteil nach dem 31. Dezember 1955 nach Deutschland zugezogen sind: früherer Wohnsitz im Ausland und Jahr der Ankunft in Deutschland des Befragten oder des Elternteils,
8. Zahl der Personen im Haushalt,
9. Erwerbsbeteiligung nach den Standards des Arbeitskräftekonzepts der Internationalen Arbeitsorganisation oder im Falle der Nichterwerbstätigkeit entsprechende Angaben zu der letzten ausgeübten Tätigkeit und für Nichterwerbspersonen sowie für alle Personen im Alter unter 15 Jahren zu ihrem überwiegenden Status in der Woche des Berichtszeitpunkts,
10. Stellung im Beruf,
11. ausgeübter Beruf,
12. Wirtschaftszweig des Betriebes,
13. Anschrift des Betriebes (nur Gemeinde),
14. Haupterwerbsstatus,
15. höchster allgemeiner Schulabschluss,
16. höchster beruflicher Bildungsabschluss,
17. aktueller Schulbesuch,
18. rechtliche Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft,
19. Bekenntnis zu einer Religion, Glaubensrichtung oder Weltanschauung (sunnitischer Islam, schiitischer Islam, alevitischer Islam, Buddhismus, Hinduismus und sonstige Religionen, Glaubensrichtungen oder Weltanschauungen).

(5) Hilfsmerkmale sind:

1. Familienname und Vornamen,
2. Anschrift und Lage der Wohnung im Gebäude,
3. Tag der Geburt (Tag ohne Monats- und Jahresangabe),
4. Telekommunikationsnummern der Auskunftspflichtigen oder einer anderen für Rückfragen zur Verfügung stehenden Person,
5. für Erwerbspersonen der überwiegende Status (Haupterwerbsstatus) in der Woche des Berichtszeitpunkts.

(6) ¹Die Erhebungsbeauftragten haben die Befragung inner-

halb von zwölf Wochen nach dem Berichtszeitpunkt abzuschließen. ²Hiervon kann nur in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden.

Die auf Grund von § 7 Abs. 2 Satz 2 ZensG 2011 erlassene Verordnung über 3
Verfahren und Umfang der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zum Zensusgesetz 2011 trifft in ihrem § 2 zum Stichprobenverfahren folgende Regelungen:

§ 2 Stichprobenverfahren

(1) Das Statistische Bundesamt legt den bundesweiten Stichprobenplan fest, zieht die Stichproben nach § 7 Absatz 3 des Zensusgesetzes 2011 bundesweit jeweils am gleichen Datum und dokumentiert das Auswahlverfahren sowie die einbezogenen Anschriften.

(2) Bei der Erstellung des Stichprobenplans und bei der Stichprobenziehung sind die Qualitätsvorgaben aus dem vom Statistischen Bundesamt in Auftrag gegebenen Forschungsprojekt zur Entwicklung des Stichprobenverfahrens zu berücksichtigen.

(3) Für den Stichprobenplan und die Stichprobenziehung ist Folgendes maßgebend:

1. Auswahlgrundlage ist der Bestand aller Anschriften mit Wohnraum in dem nach § 2 des Zensusvorbereitungsgesetzes 2011 vom 8. Dezember 2007 (BGBl I S. 2808) erstellten Anschriften- und Gebäuderegister. ²Die Stichprobenziehung erfolgt mit Stand vom 1. September 2010. ³Für Anschriften mit Wohnraum, die zwischen der Stichprobenziehung und dem Berichtszeitpunkt des Zensus 2011 (9. Mai 2011) neu in das Anschriften- und Gebäuderegister aufgenommen werden, ist eine ergänzende Stichprobe zu ziehen.
2. Der Bestand aller Anschriften mit Wohnraum ist regional nach Erhebungsgebieten zu gliedern. ²Erhebungsgebiete sind Gemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnern, in Städten mit mindestens 400 000 Einwohnern auch Teile der Stadt mit durchschnittlich etwa 200 000 Einwohnern und die auf der Kreisebene zusammengefassten Gemeinden unter 10 000 Einwohnern.
3. Für jedes Erhebungsgebiet ist der jeweilige Anschriftenbestand zunächst aufsteigend nach der Zahl der an der

Anschrift mit alleinigem Wohnsitz oder mit Haupt- oder Nebenwohnsitz gemeldeten Personen zu ordnen und anschließend in acht überschneidungsfreie Schichten mit etwa der gleichen Anzahl an Personen zu gliedern.²Für Anschriften mit Sonderbereichen nach § 8 Absatz 5 Satz 2 des Zensusgesetzes 2011 wird zusätzlich eine eigene Schicht gebildet.

4. Innerhalb der Schichten werden die Anschriften nach einem mathematischen Zufallsverfahren ausgewählt.
5. Das Stichprobenverfahren wird so ausgerichtet, dass für Gemeinden unter 10.000 Einwohnern die gleiche Auswahlwahrscheinlichkeit für alle Anschriften und Personen gegeben ist.

4

Hinsichtlich der Löschung der erhobenen Daten regelt § 19 ZensG 2011 Folgendes:

§ 19 Löschung

(1) ¹Die Hilfsmerkmale sind von den Erhebungsmerkmalen zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu trennen und gesondert aufzubewahren. ²Sie sind, soweit sich nicht aus § 22 Absatz 2 und § 23 etwas anderes ergibt, zu löschen, sobald bei den statistischen Ämtern die Überprüfung der Erhebungs- und Hilfsmerkmale auf ihre Schlüssigkeit und Vollständigkeit abgeschlossen ist. ³Sie sind spätestens vier Jahre nach dem Berichtszeitpunkt zu löschen.

(2) Die Erhebungsunterlagen sind nach Abschluss der Aufbereitung des Zensus, spätestens vier Jahre nach dem Berichtszeitpunkt zu vernichten.

Die Löschung der in § 19 ZensG 2011 genannten Daten hat bereits begonnen. 5

2. Der Antragsteller beantragt im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle 6 die Feststellung der Nichtigkeit von § 7 Abs. 1 und Abs. 2 ZensG 2011, § 2 Abs. 2 und Abs. 3 StichprobenV und § 19 ZensG 2011. Gerügt werden Verstöße von § 7 Abs. 1 und Abs. 2 ZensG 2011 und § 2 Abs. 2 und Abs. 3 StichprobenV gegen Art. 80 Abs. 1 Satz 1, Satz 2 und Satz 4 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3, Art. 19 Abs. 4 Satz 1, Art. 103 Abs. 1, Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Art. 3 Abs. 1 und Art. 107 GG sowie von § 19 ZensG 2011 gegen Art. 19 Abs. 4

Satz 1 in Verbindung mit Art. 103 Abs. 1, Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Art. 3 Abs. 1 und Art. 107 GG. Darüber hinaus beantragt der Antragsteller, § 19 ZensG 2011 im Rahmen einer einstweiligen Anordnung bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Hauptsache außer Kraft zu setzen.

Der Antragsteller ist der Ansicht, dass der Erlass einer einstweiligen Anordnung, die § 19 ZensG 2011 außer Kraft setzt, zur Abwehr schwerer Nachteile sowie zum gemeinen Wohl dringend geboten sei. Durch den Vollzug der Vernichtungsanordnung des § 19 ZensG 2011 würde unter Verletzung von Art. 19 Abs. 4, Art. 103 Abs. 1 GG jegliche verwaltungsgerichtliche Überprüfung der Feststellungsbescheide vereitelt, da eine gerichtliche Kontrolle dieser Verwaltungsakte endgültig ausgeschlossen wäre. Die beklagten Statistikämter könnten ihre (materielle) Beweislast für die Richtigkeit der Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen nicht mehr erfüllen mit der Folge, dass die Feststellungsbescheide ersatzlos aufzuheben wären. Zwar seien jüngst in mehreren verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren in verschiedenen Bundesländern - wohl unter Verletzung von Art. 100 Abs. 1 GG - gerichtliche Anordnungen ergangen, durch die der Vollzug des § 19 ZensG 2011 suspendiert worden sei. Diese beträfen jedoch nur wenige der über tausend Verfahren und mithin nur wenige Prozent der klagenden Gemeinden und der bundesweit festgestellten Einwohnerzahlen. Die andere klagende Gemeinden betreffenden Erhebungsunterlagen würden - unter Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes - vernichtet. Schließlich führe der Vollzug des § 19 ZensG 2011 dazu, dass die Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen aller Gemeinden und Bundesländer insgesamt wertlos würde und der Bund seine - auch unionsrechtliche - Verpflichtung zur Durchführung eines ordnungsgemäßen Zensus im Jahr 2011 definitiv nicht mehr erfüllen könnte. 7

Würde die einstweilige Anordnung erlassen, § 19 ZensG 2011 sich aber als verfassungskonform erweisen, würden keine Nachteile entstehen, und zwar nicht einmal geringfügige. Datenschutzrechtliche Belange fielen nicht ernsthaft ins Gewicht, wenn die erhobenen Daten und Erhebungsunterlagen noch für einen begrenzten Zeitraum, nämlich bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in diesem Normenkontrollverfahren, weiterhin gesichert würden. Die Rechte der klagenden Gemeinden aus Art. 19 Abs. 4 GG, insbesondere auf Ermittlung des Sachverhalts, wögen schwerer. 8

II.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist zulässig und begründet. 9

1. Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. 10

Bei der Entscheidung über die einstweilige Anordnung haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Hoheitsaktes vorgetragen werden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, die in der Hauptsache begehrte Feststellung oder der in der Hauptsache gestellte Antrag erweise sich als von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet (vgl. BVerfGE 89, 38 <43 f.>; 64, 67 <69>; 103, 41 <42>; 104, 51 <55>; 118, 111 <122>; 132, 195 <232 Rn. 87>; 134, 135 <137 Rn. 3>; stRspr). Bei offenem Ausgang des Hauptsacheverfahrens muss das Bundesverfassungsgericht im Rahmen einer Folgenabwägung die Nachteile abwägen, die eintreten, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, der Antrag aber in der Hauptsache Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, dem Antrag in der Hauptsache aber der Erfolg zu versagen wäre (vgl. BVerfGE 81, 53 <54>; 86, 390 <395>; 91, 320 <326>; 104, 51 <55>; 105, 365 <371>; 106, 351 <355>; 108, 238 <246>; 125, 385 <393>; 126, 158 <168>; 129, 284 <298>; 131, 47 <55>; 132, 195 <232 f. Rn. 87>; stRspr). 11

Wegen der meist weit tragenden Folgen, die eine einstweilige Anordnung in einem verfassungsrechtlichen Verfahren auslöst, gilt für die Beurteilung der Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 BVerfGG ein strenger Maßstab (vgl. BVerfGE 3, 41 <44>; 6, 1 <3 f.>; 55, 1 <3>; 82, 310 <312>; 94, 166 <216 f.>; 104, 23 <27>; 106, 51 <58>; 132, 195 <232 Rn. 86>). Soll der Vollzug eines Gesetzes ausgesetzt werden, so erhöht sich diese Hürde noch (vgl. BVerfGE 3, 41 <44>; 6, 1 <4>; 7, 367 <371>; 64, 67 <69>; 81, 53 <54>; 117, 126 <135>). Denn das Bundesverfassungsgericht darf von seiner Befugnis, den Vollzug eines Gesetzes auszusetzen, nur mit größter Zurückhaltung Gebrauch machen, weil dies einen erheblichen Eingriff in die originäre Zuständigkeit des Gesetzgebers darstellt (vgl. BVerfGE 82, 310 <313>; 96, 120 <128 f.>; 104, 23 <27>; 104, 51 <55>; 112, 284 <292>; 122, 342 <361>; 131, 47 <61>; stRspr). Wird mit einer einstweiligen Anordnung der 12

Vollzug eines Gesetzes suspendiert, so wird das angegriffene Gesetz allgemein und nicht nur in der Beziehung zum Antragsteller ausgesetzt. Deshalb sind bei der Folgenabwägung die Auswirkungen auf alle von dem Gesetz Betroffenen zu berücksichtigen, nicht nur diejenigen für den Antragsteller (vgl. BVerfGE 112, 216 <221>; 112, 284 <292>; 122, 342 <362>). Müssen die für eine vorläufige Regelung sprechenden Gründe schon im Regelfall so schwer wiegen, dass sie den Erlass einer einstweiligen Anordnung unabdingbar machen, so müssen sie im Fall der begehrten Außervollzugsetzung eines Gesetzes daher darüberhinausgehend besonderes Gewicht haben (vgl. BVerfGE 104, 23 <27 f.>; 117, 126 <135>; vgl. auch BVerfGE 112, 216 <220>). Wenn die jeweiligen Nachteile der abzuwägenden Folgenkonstellationen einander in etwa gleichgewichtig gegenüberstehen, verbietet es die mit Blick auf die Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) notwendige Zurückhaltung des Bundesverfassungsgerichts, das angegriffene Gesetz auszusetzen, bevor geklärt ist, ob es vor der Verfassung Bestand hat (vgl. BVerfGE 104, 51 <60>; 106, 369 <376>; 108, 45 <51>).

2. Nach diesen Grundsätzen ist dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung stattzugeben. 13

a) Der Ausgang des Normenkontrollverfahrens ist offen. Der Antrag, § 19 ZensG 2011 für nichtig zu erklären, ist weder von vornherein unzulässig noch offensichtlich unbegründet. Er wirft gewichtige und schwierige verfassungsrechtliche Fragen auf. Diese ergeben sich insbesondere im Zusammenhang mit den in der Hauptsache ebenfalls angegriffenen Regelungen des § 7 Abs. 1 und Abs. 2 ZensG 2011 und § 2 Abs. 2 und Abs. 3 StichprobenV, die zusammen mit anderen Vorschriften die Grundlage für die Erhebung von Daten für den Zensus 2011 bildeten und deren Verfassungswidrigkeit zwangsläufig auch zur Verfassungswidrigkeit von § 19 ZensG 2011 führte. Wäre die Datenerhebung im Rahmen des Zensus 2011 verfassungswidrig, so schliege dies auch auf die Speicherung der ohne verfassungsmäßige Grundlage erhobenen Daten durch. 14

b) Bei der danach gebotenen Abwägung sind die Folgen, die sich ergäben, wenn die beantragte einstweilige Anordnung nicht erlassen würde, sich später aber die Verfassungswidrigkeit des § 19 ZensG 2011 herausstellte, denen gegenüberzustellen, die sich ergäben, wenn eine einstweilige Anordnung erlassen und § 19 ZensG 2011 außer Vollzug gesetzt würde, später jedoch die Verfassungsmäßigkeit der Norm festgestellt würde. 15

aa) Erginge die einstweilige Anordnung nicht, erwiese sich § 19 ZensG 2011 16
aber später als verfassungswidrig, so wären die im Rahmen des Zensus 2011 erhobenen Hilfsmerkmale und erstellten Erhebungsunterlagen gemäß § 19 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 ZensG 2011, sofern nicht schon geschehen, grundsätzlich unverzüglich zu löschen. Die im Gesetz vorgesehene Frist für die maximale Aufbewahrung dieses Datenmaterials beläuft sich auf vier Jahre nach dem Berichtszeitpunkt im Sinne von § 1 Abs. 1 ZensG 2011, das heißt auf vier Jahre nach dem 9. Mai 2011. Sie ist folglich am 9. Mai 2015 abgelaufen.

(1) Soweit die Löschung auch Datenmaterial erfasst, das Gemeinden betrifft, 17
die gegen die an sie ergangenen Feststellungsbescheide Widerspruch eingelegt oder Klage erhoben haben und deren Rechtsschutzverfahren noch nicht rechtskräftig abgeschlossen sind, wäre eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit der festgestellten Einwohnerzahl erheblich erschwert, wenn nicht gar unmöglich. Die Fachgerichte, die den zuständigen Behörden in einzelnen, von Gemeinden angestregten Verfahren im Wege der einstweiligen Anordnung die Löschung der jeweils betroffenen Daten vorläufig untersagt haben, gehen ersichtlich davon aus, dass der Rechtsschutz für die jeweils klagenden Gemeinden durch die Löschung im Ergebnis vereitelt würde (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschlüsse vom 3. Juni 2015 - 4 B 512/15 -, juris, Rn. 65 ff. und - 4 B 458/15 -, juris, Rn. 62 f.; VG Aachen, Beschluss vom 31. März 2015 - 4 L 225/15 -, juris, Rn. 43 und 56). Namentlich könnten die Methodik und die Qualität der Durchführung der die jeweils klagenden Gemeinden betreffenden Zensuserhebung nicht mehr anhand der umstrittenen Daten und Unterlagen - gegebenenfalls unter Hinzuziehung von Sachverständigen - einer rechtlichen Würdigung unterzogen werden (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschlüsse vom 3. Juni 2015 - 4 B 512/15 -, juris, Rn. 66 und - 4 B 458/15 -, juris, Rn. 63). Der Senat hat keinen Anlass, an dieser fachgerichtlichen Einschätzung der Relevanz des zur Löschung anstehenden Datenmaterials für die jeweilige rechtliche Beurteilung zu zweifeln. Dem steht nicht entgegen, dass andere Gerichte in vergleichbaren Verfahren aus verschiedenen Gründen den Erlass einstweiliger Anordnungen abgelehnt haben (vgl. VG Freiburg, Beschluss vom 20. Mai 2015 - 3 K 922/15 -, juris; VG Potsdam, Beschluss vom 21. April 2015 - 12 L 450/15 -, juris). Die Relevanz der erhobenen und zur Löschung anstehenden Daten für die jeweiligen fachgerichtlichen Hauptsacheverfahren ist dort zu klären. Im vorliegenden Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes im Rahmen eines Normenkontrollantrages genügt die nachvollziehbare und nicht durch erhebliches Gegenvorbringen erschütterte Darlegung, dass die Daten

für den effektiven Rechtsschutz und die erforderliche gerichtliche Sachaufklärung benötigt werden könnten.

Ob sich die fachgerichtlichen Untersagungsanordnungen noch im Rahmen zulässiger verfassungskonformer Auslegung bewegen oder ob die betreffenden Gerichte die Frage der Vereinbarkeit von § 19 ZensG mit dem Grundgesetz dem Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 1 GG hätten vorlegen müssen, bedarf hier ebenfalls keiner Klärung. 18

Es ist auch nicht ausgeschlossen, dass die Gemeinden in Bezug auf die behördliche Feststellung ihrer amtlichen Einwohnerzahl durch den Zensus 2011 ein grundgesetzlich verankertes Recht auf wirkungsvollen Rechtsschutz geltend machen können. Zwar sind Gemeinden als Körperschaften des öffentlichen Rechts im Hinblick auf die materiellen Grundrechte der Art. 1 bis 19 GG - anders als hinsichtlich der formellen (Prozess-)Grundrechte der Art. 101 Abs. 1 Satz 2 und Art. 103 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 6, 45 <49 f.>; 13, 132 <139 f.>) - nicht grundrechtsberechtigt (vgl. BVerfGE 21, 362 <377>; 45, 63 <78 f.>; 61, 82 <101>). Auch ist bislang nicht geklärt, ob sich Gemeinden auf Art. 19 Abs. 4 GG berufen können (ausdrücklich offengelassen in BVerfGE 61, 82 <109>; BVerfGK 11, 241 <250>; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 21. Februar 2008 - 1 BvR 1987/07 -, NVwZ 2008, S. 778 <779>). Ein Recht auf wirkungsvollen Rechtsschutz kann sich für Gemeinden aber jedenfalls aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ergeben (sog. subjektive Rechtsstellungsgarantie; vgl. BVerwG, Urteil vom 15. Juni 2011 - 9 C 4/10 -, BVerwGE 140, 34 <38 f. Rn. 22>; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 3. Juni 2015 - 4 B 458/15 -, juris, Rn. 25; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 3. Juni 2015 - 4 B 512/15 -, juris, Rn. 25; VG Aachen, Beschluss vom 31. März 2015 - 4 L 225/15 -, juris, Rn. 22 ff.; VG Hamburg, Beschluss vom 30. April 2015 - 10 E 2183/15 -, juris, Rn. 10, 21; Schmidt-Aßmann/Röhl, Kommunalrecht, in: Schmidt-Aßmann/Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2008, Rn. 24; Hennecke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hennecke, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 28 Rn. 56; Tettinger/Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 28 Abs. 2 Rn. 158; Dreier, in: ders., GG, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 28 Rn. 103 f.; Mehde, in: Maunz/Dürig, Bd. IV, Art. 28 Abs. 2 Rn. 39 u. 45 <November 2012>). Vorliegend ist nicht auszuschließen, dass den Gemeinden aus der im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleisteten Finanzhoheit Ansprüche zustehen hinsichtlich der transparenten und gleichheitsgerechten Fest- 19

stellung der Grundlagen für die finanziellen Zuweisungen durch die Länder oder im Falle der Stadtstaaten für den Finanzausgleich nach Art. 107 GG.

Diese Rechte wären beeinträchtigt, wenn die Anordnung nicht erginge und sich § 19 ZensG 2011 später deshalb als verfassungswidrig erweisen sollte, weil die dort vorgesehene Frist im Hinblick auf die Rechtsschutzmöglichkeiten der Gemeinden - ihre verfassungsrechtliche Verankerung in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG unterstellt - zu kurz bemessen ist. 20

(2) Erginge die beantragte einstweilige Anordnung nicht, erwiese sich § 19 ZensG 2011 aber später als verfassungswidrig, weil er die Aufbewahrung auf verfassungswidriger Rechtsgrundlage erhobener personenbezogener Daten ermöglicht und/oder eine zeitlich lang andauernde Speicherung der erhobenen Hilfsmerkmale und Erhebungsunterlagen vorsieht, träte diese Beeinträchtigung möglicher Rechte der Gemeinden ebenfalls ein. Zugleich verhinderte jedoch andererseits der Vollzug von § 19 ZensG 2011, dass die mit der verfassungswidrigen Datenerhebung verbundene und durch die Speicherung der Daten perpetuierte Verletzung des Rechts aller von der Datenerhebung betroffenen Bürgerinnen und Bürger auf informationelle Selbstbestimmung gemäß Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 65, 1 <43>) weiter intensiviert würde (vgl. BVerfGE 64, 67 <70>). Zumindest die in § 19 Abs. 1 ZensG 2011 genannten Hilfsmerkmale enthalten, wie § 7 Abs. 5 ZensG 2011 zeigt, Daten, die insbesondere im Zusammenspiel mit anderen erhobenen Daten die Individualisierung und Personalisierung zahlreicher Angaben und Daten ermöglichen (vgl. VG Hamburg, Beschluss vom 30. April 2015 - 10 E 2183/15 -, juris, Rn. 25). Ihre Erhebung und Speicherung greift daher in den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) ein, das auch ein Recht auf frühestmögliche Löschung personenbezogener Daten umfasst (vgl. BVerfGE 65, 1 <59>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 24. September 1987 - 1 BvR 970/87 -, NJW 1987, S. 2805 <2806>). Ist schon die Datenerhebung und damit auch die Dauer der gemäß § 19 ZensG 2011 möglichen Datenspeicherung verfassungswidrig, bedeutete die Aussetzung des Vollzugs von § 19 ZensG 2011 einen weiteren Eingriff in dieses Grundrecht. Dieser Eingriff beträfe zudem einen großen Kreis von Grundrechtsträgern, nämlich all diejenigen, deren personenbezogene Daten in dem gemäß § 19 ZensG 2011 zu löschenden, bislang aber noch nicht gelöschten Datenmaterial enthalten sind. 21

bb) Erginge die einstweilige Anordnung und erwiese sich § 19 ZensG 2011 im 22
Hauptsacheverfahren als verfassungsgemäß, so könnte den klagenden Gemein-
den in den noch laufenden Rechtsschutzverfahren gegen die Feststellungsbe-
scheide eine gerichtliche Überprüfung der festgestellten Einwohnerzahlen ermög-
licht und die Vereitelung oder Einschränkung dieser Rechtsschutzmöglichkeit ab-
gewendet werden.

Die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes für die Gemeinden gegen die 23
Bescheide über die Feststellung ihrer Einwohnerzahl wäre zwar mit einem Eingriff
in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung derjenigen Auskunftspflicht-
teten verbunden, deren personenbezogene Daten in gemäß § 19 ZensG 2011 zu
löschenden Erhebungsunterlagen und Hilfskriterien erhoben und bislang noch
nicht gelöscht wurden. Die bis zur Entscheidung in der Hauptsache fortdauernde
Speicherung der Daten könnte im Fall der Feststellung der Verfassungsmäßigkeit
von § 19 ZensG 2011 nachträglich nicht mehr rückgängig gemacht werden. Der
mit dem Erlass der begehrten Außervollzugsetzung von § 19 ZensG 2011 verbun-
dene Grundrechtseingriff wiegt jedoch nicht besonders schwer, da die längstens
für einen Zeitraum von vier Jahren vorgesehene Speicherung der erhobenen Da-
ten lediglich für einen begrenzten Zeitraum fort dauern würde. Zudem sieht das
ZensG 2011 neben der in Rede stehenden Löschung in den §§ 18 ff. weitere Re-
gelungen zum Schutz der erhobenen Daten vor.

Die Auswirkungen einer Rechtsschutzvereitelung wären für die betroffenen 24
Gemeinden hingegen von erheblichem Gewicht. Die von den Statistikämtern fest-
gestellten Einwohnerzahlen des Zensus 2011 sind für den Zeitraum bis zur nächs-
ten Erhebung im Jahre 2021 Grundlage der jeweiligen Zuweisungen der Länder
und des Länderfinanzausgleichs nach Art. 107 GG. Sollten die Zahlen tatsächlich
unzutreffend sein, könnten darauf beruhende Zahlungen zwar grundsätzlich rück-
abgewickelt werden. Diese Möglichkeit wäre jedoch ausgeschlossen, wenn die
Unrichtigkeit der Zahlen nicht mehr festgestellt werden könnte, weil das zu Grunde
liegende Datenmaterial vor gerichtlicher Sachverhaltsfeststellung gelöscht und
entsprechende Unterlagen vernichtet würden. Die in Rede stehenden Zahlungsbe-
träge sind beträchtlich. Allein für das antragstellende Land Berlin bedeutet die Kor-
rektur seiner Einwohnerzahl um ca. 180.000 nach unten nach seinen Angaben
eine Verringerung von Zuteilungen aus dem Länderfinanzausgleich um ca. 470
Mio. Euro pro Jahr, das heißt 4,7 Mrd. Euro für den Zeitraum 2011 bis 2021. Dar-
über hinaus knüpfen beispielsweise die Rechtsvorschriften über die Einteilung der
Bundestagswahlkreise (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 BWahlG) oder die Anzahl der Stimmen im

Bundesrat (Art. 51 Abs. 2 GG) an die Einwohnerzahlen an; auch im Hinblick auf diese Regelungszusammenhänge kommt der Aufrechterhaltung einer effektiven gerichtlichen Überprüfung der Feststellungen zur amtlichen Einwohnerzahl eine hohe Bedeutung bei.

Die im Rahmen von § 32 BVerfGG in Verbindung mit Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG 25
mögliche generelle Außervollzugsetzung von § 19 ZensG 2011 vor der verbindlichen Feststellung seiner Verfassungswidrigkeit stellt auch keinen erheblichen Eingriff in die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers dar. Das vom Gesetzgeber mit § 19 ZensG verfolgte Konzept zum Ausgleich zwischen der Notwendigkeit der Datenerhebung und -speicherung und dem Schutz der personenbezogenen Daten der Auskunftspersonen wird durch die Verschiebung der Löschung um einen begrenzten Zeitraum nicht, schon gar nicht insgesamt, in Frage gestellt. Den Gesetzesmaterialien ist auch nicht zu entnehmen, dass der Gesetzgeber mit der Festlegung der Löschungsfrist auf vier Jahre die Vorstellung verbunden hat, nur und genau diese Frist stelle einen angemessenen Ausgleich der widerstreitenden Interessen dar. Die Länge der Frist wurde in dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung nicht weiter begründet (BTDrucks 16/12219, S. 48) und - soweit ersichtlich - im Gesetzgebungsverfahren nicht weiter thematisiert.

c) Der Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung bringt folglich keinen 26
erheblichen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Auskunftspersonen mit sich und stellt die Entscheidung des Gesetzgebers, diesen Eingriff auf wenige Jahre Speicherdauer zu beschränken, nicht grundsätzlich in Frage. Die Vorteile, die die Außervollzugsetzung von § 19 ZensG 2011 für die Rechtsschutzmöglichkeiten der Gemeinden mit sich bringt, haben demgegenüber ein erheblich höheres Gewicht.

Bei einer Versagung der einstweiligen Anordnung würde zwar für den Fall der 27
Verfassungswidrigkeit von § 19 ZensG 2011 eine weitere Vertiefung der Verletzung der Auskunftspersonen in ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung verhindert. Diese Vertiefung beträfe jedoch einen im Verhältnis zur Gesamtspeicherdauer nicht erheblichen Zeitraum. Demgegenüber wäre den Gemeinden aller Voraussicht nach die Möglichkeit genommen, eine etwaige fehlerhafte Berechnung ihrer Einwohnerzahl und die damit verbundene ungerechtfertigte Verringerung der ihnen zustehenden Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich beziehungsweise aus dem Länderfinanzausgleich in Milliardenhöhe gerichtlich effektiv überprüfen und gegebenenfalls korrigieren zu lassen.

Daraus wird deutlich, dass die Nachteile, die einträten, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, das Normenkontrollverfahren aber später Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen, die entstünden, wenn die angegriffene Regelung außer Vollzug gesetzt würde, sie sich aber im Hauptsacheverfahren als verfassungsgemäß erwiese, deutlich überwiegen. Die für die Außervollzugsetzung von § 19 ZensG 2011 sprechenden Gründe haben vorliegend auch das besondere Gewicht, das erforderlich ist, damit das Bundesverfassungsgericht vor abschließender Klärung der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes in begrenztem Umfang in die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers und seine originäre Zuständigkeit eingreifen darf. Auch unter Berücksichtigung der gemäß § 20 Abs. 2 Satz 2 GG gebotenen Zurückhaltung ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung, die § 19 ZensG 2011 vorläufig außer Vollzug setzt, zur Abwehr möglicher schwerer Nachteile für die betroffenen Gemeinden dringend geboten. 28

Voßkuhle

Landau

Huber

Müller

Kessal-Wulf

Maidowski