



Bundesverfassungsgericht

Pressemitteilung

Nr. 63/2015 vom 1. September 2015

Beschluss vom 26. August 2015

2 BvF 1/15

Einstweilige Anordnung gegen die Löschung von Daten aus dem Zensus 2011

In einem Normenkontrollverfahren auf Antrag des Berliner Senats hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts mit heute veröffentlichtem Beschluss die Löschung der im Rahmen des Zensus 2011 erhobenen Daten vorläufig gestoppt. Die Außervollzugsetzung von § 19 des Zensusgesetzes 2011 gilt bis zur Entscheidung in der Hauptsache, längstens für sechs Monate. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts beruht auf einer Folgenabwägung: Die längere Datenspeicherung führt zu einer Vertiefung des Eingriffs in das Recht der betroffenen Bürgerinnen und Bürger auf informationelle Selbstbestimmung, der jedoch von verhältnismäßig geringem Gewicht ist. Demgegenüber haben die Vorteile, die die einstweilige Anordnung für die Rechtsschutzmöglichkeiten der Gemeinden mit sich bringt, ein erheblich höheres Gewicht. Denn die Löschung der Daten könnte den Gemeinden die Möglichkeit nehmen, eine etwaige fehlerhafte Berechnung ihrer Einwohnerzahl gerichtlich effektiv überprüfen und gegebenenfalls korrigieren zu lassen.

Sachverhalt und Verfahrensgang:

Antragsteller ist der Senat von Berlin. Im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle begehrt er, § 7 Abs. 1 und Abs. 2 des Zensusgesetzes 2011, § 2 Abs. 2 und Abs. 3 der Stichprobenverordnung und § 19 des Zensusgesetzes 2011 für nichtig zu erklären. Darüber hinaus beantragt er, § 19 des Zensusgesetzes 2011 im Rahmen einer einstweiligen Anordnung bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Hauptsache außer Kraft zu setzen.

Nach dem Zensusgesetz 2011 führten die statistischen Ämter des Bundes und der Länder eine Bevölkerungs-, Gebäude- und Wohnungszählung zum 9. Mai 2011 durch, um die Einwohnerzahlen von Bund, Ländern und Gemeinden verbindlich festzustellen. Das Amt für Statistik Berlin-

Brandenburg stellte für das Land Berlin eine Einwohnerzahl von 3.292.365 Personen fest; dies sind ca. 180.000 Personen weniger als nach den fortgeschriebenen Zahlen auf Grundlage der Volkszählungen von 1981 (Ost) und 1987 (West). Das Land Berlin legte Widerspruch ein, über den noch nicht entschieden ist. Insgesamt haben mehr als 1.000 Gemeinden gegen die ihre Einwohnerzahlen feststellenden Bescheide Rechtsbehelfe eingelegt.

Im Unterschied zu früheren Volkszählungen sieht 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 und anderer Verwaltungsregister beruhen sollte. Befragungen in Haushalten waren lediglich ergänzend durchzuführen; dies wird in § 7 des Zensusgesetzes 2011 und der Stichprobenverordnung näher geregelt. Nach § 19 des Zensusgesetzes 2011 sind die erhobenen Daten spätestens vier Jahre nach dem Berichtszeitpunkt zu löschen. Diese Löschung hat bereits begonnen.

Wesentliche Erwägungen des Senats:

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. 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 erwiese sich als von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet. 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. Soll der Vollzug eines Gesetzes ausgesetzt werden, gilt hierfür ein besonders strenger Maßstab. Von dieser Befugnis darf das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf die Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) nur mit größter Zurückhaltung Gebrauch machen.

2. Der Ausgang des Normenkontrollverfahrens ist offen. Der Antrag, § 19 des Zensusgesetzes 2011 für nichtig zu erklären, ist weder von vornherein unzulässig noch offensichtlich unbegründet.

3. Zur Abwehr möglicher schwerer Nachteile für die betroffenen Gemeinden ist der Erlass der einstweiligen Anordnung dringend geboten. Die Nachteile, die eintreten, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, das Normenkontrollverfahren aber später Erfolg hätte, überwiegen deutlich gegenüber den Nachteilen, die entstünden, wenn die angegriffene Regelung außer Vollzug gesetzt würde, sie sich aber im Hauptsacheverfahren als verfassungsgemäß erwiese.

a) Erginge die einstweilige Anordnung nicht, erwiese sich § 19 des Zensusgesetzes 2011 aber später als verfassungswidrig, so wären die im Rahmen des Zensus 2011 erhobenen Daten, sofern nicht schon geschehen, grundsätzlich unverzüglich zu löschen. Die im Gesetz vorgesehene Frist für die maximale Aufbewahrung dieses Datenmaterials ist am 9. Mai 2015 abgelaufen. Soweit die Löschung auch Datenmaterial zu Gemeinden betrifft, deren Rechtsschutzverfahren noch nicht rechtskräftig abgeschlossen sind, wäre eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit der festgestellten Einwohnerzahl erheblich erschwert, wenn nicht gar unmöglich. Methodik und Qualität der Durchführung der Zensuserhebung könnten einer rechtlichen Würdigung jedenfalls nicht mehr anhand der umstrittenen Daten und Unterlagen - gegebenenfalls unter Hinzuziehung von Sachverständigen - unterzogen werden.

b) Erginge die einstweilige Anordnung und erwiese sich § 19 des Zensusgesetzes 2011 im Hauptsacheverfahren als verfassungsgemäß, so könnte den klagenden Gemeinden in den noch laufenden Rechtsschutzverfahren eine gerichtliche Überprüfung der festgestellten Einwohnerzahlen ermöglicht werden. Dies wäre zwar mit einem Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der betroffenen Bürgerinnen und Bürger verbunden, der nachträglich nicht mehr rückgängig gemacht werden könnte. Dieser Grundrechtseingriff wöge jedoch nicht besonders schwer, da die längstens für einen Zeitraum von vier Jahren vorgesehene Speicherung der erhobenen Daten lediglich für einen begrenzten Zeitraum fort dauern würde.

Die Auswirkungen einer Rechtsschutzvereitelung wären für die betroffenen Gemeinden hingegen von erheblichem Gewicht. Die von den Statistikämtern festgestellten Einwohnerzahlen des Zensus 2011 sind für den Zeitraum bis zur nächsten Erhebung im Jahre 2021 Grundlage der jeweili-

gen Zuweisungen der Länder und des Länderfinanzausgleichs nach Art. 107 GG. Sollten die Zahlen tatsächlich unzutreffend sein, könnten darauf beruhende Zahlungen zwar grundsätzlich rückabgewickelt werden. Diese Möglichkeit wäre jedoch ausgeschlossen, wenn die Unrichtigkeit der Zahlen nicht mehr festgestellt werden könnte, weil das zugrunde liegende Datenmaterial vor einer gerichtlichen Sachverhaltsfeststellung gelöscht und entsprechende Unterlagen vernichtet worden wären. Die in Rede stehenden Zahlungsbeträge sind beträchtlich. Allein für das antragstellende Land Berlin bedeutet die Korrektur seiner Einwohnerzahl um ca. 180.000 nach unten nach seinen Angaben eine Verringerung von Zuteilungen aus dem Länderfinanzausgleich um ca. 470 Millionen Euro pro Jahr, das heißt 4,7 Milliarden Euro für den Zeitraum 2011 bis 2021. Darüber hinaus knüpfen beispielsweise die Rechtsvorschriften über die Einteilung der Bundestagswahlkreise oder die Anzahl der Stimmen im Bundesrat an die Einwohnerzahlen an.

c) Auch unter Berücksichtigung der gemäß § 20 Abs. 2 Satz 2 GG gebotenen Zurückhaltung ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung, die § 19 des Zensusgesetzes 2011 vorläufig außer Vollzug setzt, zur Abwehr möglicher schwerer Nachteile für die betroffenen Gemeinden dringend geboten. Das vom Gesetzgeber 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 in Frage gestellt.

Bundesverfassungsgericht
- Pressestelle -
Schlossbezirk 3, 76131 Karlsruhe
Telefon: +49 721 9101-389
Fax: +49 721 9101-461
E-Mail: presse@bundesverfassungsgericht.de