

THOMAS KIENLE

Datenschutz in der amtlichen Statistik

Beiträge zum Verwaltungsrecht

31

Mohr Siebeck

Beiträge zum Verwaltungsrecht

herausgegeben von

Wolfgang Kahl, Jens-Peter Schneider
und Ferdinand Wollenschläger

31



Thomas Kienle

Datenschutz in der amtlichen Statistik

Unionsrechtliche Vorgaben und
mitgliedstaatliche Gestaltungsräume
am Beispiel der Bundesstatistik

Mohr Siebeck

Thomas Kienle, geboren 1990; Studium der Rechtswissenschaften an der Ludwig-Maximilians-Universität München; 2016 Erste Juristische Prüfung in München; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft, Staats-, Verwaltungs- und Europarecht an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer; Rechtsreferendariat am OLG München; 2018 Zweite Juristische Prüfung in München; 2023 Promotion; Rechtsanwalt in Frankfurt am Main.
orcid.org/0000-0002-2886-1393

Zugl.: Speyer, Univ., Diss. 2022

ISBN 978-3-16-162678-4 / eISBN 978-3-16-163308-9

DOI 10.1628/978-3-16-163308-9

ISSN 2509-9272 / eISSN 2569-3859 (Beiträge zum Verwaltungsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2024 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen aus der Times Antiqua gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Meinen Eltern

Vorwort

Diese Arbeit ist zwischen 2018 und 2022 an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer entstanden und wurde dort im August 2022 als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur sind grundsätzlich auf dem Stand von August 2022. Vereinzelt wurde einschlägige Rechtsprechung und Literatur noch bis Juli 2023 nachgetragen. Das gilt insbesondere für die von Jürgen Kühling neu herausgegebene Kommentierung des Bundesstatistikgesetzes, die im Frühjahr 2023 erschienen ist. Diese Kommentierung stößt in eine Forschungslücke und regt in vielfacher Weise zu weiteren Forschungsfragen auf dem Gebiet des Statistikrechts und seiner Verschränkungen mit dem Datenschutzrecht an.

Allen voran möchte ich meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Mario Martini, für die gute Betreuung, den offenen fachlichen Austausch und die Möglichkeit danken, mich während der Zeit an seinem Lehrstuhl mit den vielfältigen Rechtsfragen der Digitalisierung auseinandersetzen zu dürfen – er hat meine wissenschaftliche Neugier geweckt und gefördert. Frau Prof. Dr. Margrit Seckelmann, M.A. sei ebenfalls für die stets anregenden Diskussionen sowie die rasche Erstellung des Zweitgutachtens gedankt.

Den Herausgebern dieser Schriftenreihe, den Herren Prof. Dr. Wolfgang Kahl, Prof. Dr. Jens-Peter Schneider und Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger, danke ich für die Aufnahme dieser Arbeit in die Beiträge zum Verwaltungsrecht (BVwR).

Das Statistische Bundesamt hat es mir im Rahmen einer Hospitation ermöglicht, hinter die Fassade der amtlichen Statistik zu blicken, um ein Gespür dafür zu bekommen, wie Statistiken entwickelt, erstellt und verbreitet werden. Dank gebührt dabei insbesondere dem Institut für Forschung und Entwicklung in der Bundesstatistik und Herrn Prof. Dr. Markus Zwick. Zudem haben die Gespräche mit anderen Fachbereichen des Statistischen Bundesamtes und der Einblick in das europäische Forschungsprojekt „ESSnet Smart Surveys“ diese Arbeit in vielerlei Hinsicht bereichert.

Meinen Speyerer Kolleginnen und Kollegen danke ich für die schöne gemeinsame Zeit und die stets gute Zusammenarbeit. Die Doktorandenkolloquien und die Sommerfeste werden mir in bester Erinnerung bleiben. Mit Carsten Berger, Dr. Jonas Botta, Dr. Jonas Ganter, Matthias Hohmann, Michael Kolain, Dr. Jan

Mysegades, Dr. David Nink, Tobias Rehorst, Jun.-Prof. Dr. Hannah Ruschemeier, David Wagner, Dr. Quirin Weinzierl, LL.M. (Yale) und Dr. Michael Wenzel möchte ich dabei jene hervorheben, die durch zahlreiche Gespräche zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben. Beate Bukowski, der guten Seele des Lehrstuhls, danke ich für die redaktionelle Durchsicht des Manuskripts.

Für die stetige Aufmunterung und den bedingungslosen Rückhalt möchte ich schließlich meiner Freundin Marisa und meinen Eltern ganz herzlich danken. Sie haben mit ihrem Vertrauen und ihrer unermüdlichen Unterstützung maßgeblich zum Abschluss dieser Arbeit beigetragen.

Frankfurt am Main, im Juli 2023

Thomas Kienle

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
Einleitung	1
Erster Teil: Grundlagen der Bundesstatistik	15
§ 1. Die Bundesstatistik: Anwendungsbereich, Organisation, Grundsätze	17
§ 2. Das Geschäftsprozessmodell Amtliche Statistik (GMAS)	55
§ 3. Datenschutz- und Statistikrecht in der Mehrebenenordnung – Regelungssystematik	81
Zweiter Teil: Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung – Rechtsgrundlagen	93
§ 4. Einwilligung – Statistiken auf freiwilliger Grundlage	95
§ 5. Gesetzliche Verarbeitungsbefugnisse	136
§ 6. Die Verarbeitung öffentlicher personenbezogener Daten – Beispiel <i>Web Scraping</i>	198
Dritter Teil: Die Verarbeitung personenbezogener Daten zu statistischen Zwecken – Begriff, Garantien, Privilegien	219
§ 7. Die statistischen Zwecke im Datenschutzrecht	221
§ 8. Geeignete Garantien (Sicherungsvorkehrungen)	249
§ 9. Statistikprivileg – Ausnahmen für die Verarbeitung zu statistischen Zwecken	352
Vierter Teil: Entwicklungen der amtlichen Statistik	467
§ 10. <i>Trusted Smart Statistics</i> – Datenschutzrechtliche Herausforderungen	469
Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse in Thesen	533
Literaturverzeichnis	549
Sachverzeichnis	575

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
Abkürzungsverzeichnis	XXV

Einleitung	1
A. Statistik und staatliche Informationsvorsorge	1
B. Entwicklungen in der amtlichen Statistik	5
C. Europäisierung des Datenschutzrechts	7
D. Stand der rechtswissenschaftlichen Forschung	9
E. Gegenstand der Untersuchung	10
F. Gang der Untersuchung	11

Erster Teil

Grundlagen der Bundesstatistik

§ 1. Die Bundesstatistik:

<i>Anwendungsbereich, Organisation, Grundsätze</i>	17
A. Gesetzgebungskompetenz: „Statistik für Bundeszwecke“	18
I. Verfassungsrechtlicher Begriff der Statistik	19
II. Für Bundeszwecke: objektive Bundesaufgabe(n)	21
III. Zuordnung kompetenzieller Zweckbündel – Abgrenzung zur Landes- und Kommunalstatistik	23
IV. Verhältnis zur Unionsstatistik (Art. 338 AEUV)	25
V. Materieller Gehalt der Statistikkompetenz?	26
B. Aufgabenteilung und Zusammenarbeit im Statistischen Verbund – Verwaltungszuständigkeit	29
I. Aufgaben der Statistischen Landesämter	30
II. Aufgaben des Statistischen Bundesamtes	31
III. Zusammenarbeit der statistischen Ämter (§ 3a BStatG)	33
IV. Folgen für die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit – Beispiel Zensus 2022	36
1. Die statistischen Ämter als verantwortliche Stelle	36

2. Entscheidung über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung . . .	37
3. Bestimmung des Verantwortlichen durch den Gesetzgeber . . .	37
4. Beispiel: Verantwortlichkeit(en) im Rahmen des Zensus 2022 . . .	38
V. Zwischenergebnis	41
C. Grundsätze der Bundesstatistik	41
I. Neutralität (Unparteilichkeit)	42
II. Objektivität	44
III. Fachliche Unabhängigkeit	45
IV. Weitere (ungeschriebene) Grundsätze	48
1. Zuverlässigkeit (Reliabilität)	49
2. Kostenwirksamkeit	50
3. Statistische Geheimhaltung	52
4. Transparenz	53
§ 2. Das Geschäftsprozessmodell Amtliche Statistik (GMAS)	55
A. Phase 1: Bedarf bestimmen	57
B. Phase 2: Statistik konzipieren	59
C. Phase 3: Produktionssystem aufbauen	60
D. Phase 4: Daten gewinnen	62
I. Teilprozess 4.1: Auswahlgrundlage erstellen und Stichprobe ziehen	63
II. Teilprozess 4.2: Datengewinnung vorbereiten	64
III. Teilprozess 4.3: Datengewinnung durchführen	65
IV. Teilprozess 4.4: Datengewinnung abschließen	66
E. Phase 5: Daten aufbereiten	66
I. Teilprozess 5.1: Daten integrieren	67
II. Teilprozess 5.2: Daten klassifizieren und kodieren	68
III. Teilprozess 5.3: Daten prüfen und validieren (Fehlererkennung und Steuerung)	69
IV. Teilprozess 5.4: Daten plausibilisieren und imputieren	70
V. Teilprozess 5.5: Neue Merkmale und Einheiten ableiten	73
VI. Teilprozesse 5.6 bis 5.8: Gewichte berechnen; Aggregate berechnen; Ergebnisdateien fertigstellen	74
F. Phase 6: Ergebnisse analysieren	74
G. Phase 7: Ergebnisse verbreiten	76
H. Phase 8: Prozessdurchlauf evaluieren	78
§ 3. Datenschutz- und Statistikrecht in der Mehrebenenordnung – Regelungssystematik	81
A. Anwendungsbereich der Datenschutz-Grundverordnung	82
I. Sachliche Reichweite: Anwendungsbereich des Unionsrechts	82

II. Weite Auslegung in der Rechtsprechung des EuGH	84
III. Folgerung für die Datenverarbeitung durch nationale Statistikbehörden	86
B. Bereichsspezifischer Datenschutz im nationalen Statistikrecht	87
C. Subsidiarität des Bundesdatenschutzgesetzes	89
D. Verhältnis zum Data Governance Act (DGA)	90

Zweiter Teil

Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung – Rechtsgrundlagen

§ 4. Einwilligung – Statistiken auf freiwilliger Grundlage	95
A. Vorgaben des Statistikrechts: Freiwilligkeit und Auskunftspflicht	96
B. Datenschutzrechtliche Einwilligung: Grundrechtliche Steuerungsvorgaben und systematische Einordnung	98
C. Allgemeine Voraussetzungen der Einwilligung – insbesondere Freiwilligkeit, Informiertheit und Bestimmtheit	100
I. Freiwilligkeit	101
1. Freiwilligkeit im Verhältnis der Subordination (Bürger – Staat)	102
a) Wortlaut des Erwägungsgrunds: Vermutung der Unfreiwilligkeit	103
b) Historische Auslegung	104
c) Systematische Auslegung: Vergleich zu anderen (Parallel-)Rechtsakten	105
d) Teleologische Auslegung – insbesondere Schutzbedürftigkeit	106
e) Primärrechtskonforme Auslegung: Die Garantie des Art. 8 Abs. 2 S. 1 GRCh	108
f) Zwischenergebnis	110
2. Die Statistikbehörden im Besonderen – Vermutung für die Freiwilligkeit	110
3. Zu den Grenzen staatlicher Verhaltenssteuerung am Beispiel von Anreizen (Incentives)	112
II. Informiertheit	115
III. Bestimmtheit	118
1. Grundsatz: „für den bestimmten Fall“; „für [...] bestimmte Zwecke“	118
2. Privilegierung: Broad Consent für wissenschaftliche Forschungszwecke	119

3. Zur Übertragbarkeit der Privilegierung auf statistische Zwecke	120
D. Besondere Verarbeitungssituationen	122
I. Verarbeitung sensibler Daten	122
II. Einwilligung von Minderjährigen („Kinder“)	124
III. Stellvertretung – Zur Zulässigkeit sog. Proxy-Interviews	128
E. Kombinierte Erhebungen – datenschutzrechtliche Zulässigkeit	130
F. Widerruf der Einwilligung – Das Recht und seine Folgen für die Statistik	132
G. Ergebnis	134
§ 5. Gesetzliche Verarbeitungsbefugnisse	136
A. Gesetzliche Erlaubnistatbestände (Art. 6 Abs. 1 DSGVO)	137
I. Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung (Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. c DSGVO)	138
1. Rechtliche Verpflichtung	138
2. Verpflichtungsadressat: der Verantwortliche	140
3. Erforderlichkeit	141
II. Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe (Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. e DSGVO)	142
1. Wahrnehmung einer (öffentlichen) Aufgabe	143
2. „im öffentlichen Interesse ...“ – Gemeinwohlbezug	145
3. „... oder in Ausübung öffentlicher Gewalt“	146
4. Aufgabenübertragung	148
5. Erforderlichkeit	149
III. Abgrenzungsfragen	151
IV. Ausgeschlossene oder nicht einschlägige Tatbestände	152
1. Interessenabwägung (Buchst. f)	153
2. Vertrag und vorvertragliche Maßnahmen (Buchst. b)	154
3. Schutz lebenswichtiger Interessen (Buchst. d)	155
B. Öffnungsklauseln für das mitgliedstaatliche Statistikrecht	156
I. Begriff der Öffnungsklausel	156
II. Typologie(n)	158
III. Die Öffnungsklauseln des Art. 6 Abs. 2 und 3 DSGVO	160
1. Systematik: Das „unklare“ Verhältnis der Öffnungsklauseln	160
2. Reichweite der Öffnungsklauseln	162
3. Einordnung in die Typologie	164
C. Grundrechtsmaßstab im gestaltungsoffenen Bereich	165
D. Anforderungen an mitgliedstaatliche Rechtsgrundlagen	170
I. Gesetzesvorbehalt – insbesondere Form der Rechtsgrundlage	172
1. Rechtsformoffenheit des Datenschutzsekundärrechts	172

2. Vorgaben aus dem deutschen Verfassungsrecht – Parlamentarvorbehalt	173
3. Einfach-rechtlicher Gesetzesvorbehalt im Statistikrecht (§ 5 BStatG)	174
II. Regelungsdichte: Gebot der Normenklarheit und -bestimmtheit	176
III. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	179
1. Zweckfestlegung: „im öffentlichen Interesse liegendes Ziel“	180
2. Geeignetheit	182
3. Erforderlichkeit	183
4. Angemessenheit – Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne	185
IV. Ausblick: Methodenwechsel – Vom registergestützten Zensus zum Registerzensus	188
E. Gesetzesfolgenabschätzung (Art. 35 Abs. 10 DSGVO) – Beispiel Statistikrecht	192
I. Adressat der Regelung: Gesetzgeber	193
II. Allgemeine Voraussetzungen	194
III. Rechtsfolge: Handlungsalternativen des Gesetzgebers	195
IV. Die Gesetzesfolgenabschätzung im Statistikrecht – Beispiel Zensus 2022	196
F. Ergebnis	197
 <i>§ 6. Die Verarbeitung öffentlicher personenbezogener Daten – Beispiel Web Scraping</i>	 198
A. Anwendungsbeispiele	199
B. Grundrechtlicher Rahmen	203
C. Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung – Anforderungen des Datenschutzsekundärrechts	208
I. Öffentliche Daten als (datenschutz-)rechtliche Kategorie	209
II. Verbot mit Erlaubnisvorbehalt – Erfordernis einer Rechtsgrundlage?	212
III. Rechtsgrundlagen im Einzelnen	215
D. Ergebnis	217

Dritter Teil

Die Verarbeitung personenbezogener Daten
zu statistischen Zwecken – Begriff, Garantien, Privilegien

<i>§ 7. Die statistischen Zwecke im Datenschutzrecht</i>	221
A. Statistikbegriff	221
I. Statistik als Verarbeitung (Verfahren)	222

II. Statistik als Ergebnis: Beschreibung eines Massenphänomens . . .	223
1. Information(en) oder auch Merkmale	224
2. Grundgesamtheit (Population) als Beobachtungsobjekt	225
3. Ziel: Beschreibung eines Massenphänomens	226
III. Synthese: eigener Definitionsvorschlag	227
IV. Vergleich zum Statistikbegriff des Grundgesetzes	228
B. Statistik als Verarbeitungszweck	229
C. Beschränkungen	
(amtliche Statistik; Verarbeitung im öffentlichen Interesse)?	230
I. Wortlaut und Systematik	231
II. Entstehungsgeschichte	233
III. Sinn und Zweck: Schutz personenbezogener Daten	235
IV. (Grund-)Rechte und berechtigte Interessen des privaten Datenverarbeiters	236
V. Nutzen der Datenverarbeitung: Wissenszuwachs für Staat und/oder Gesellschaft als Bedingung?	238
VI. Vergleich zu den wissenschaftlichen Forschungszwecken	239
VII. Zwischenergebnis	241
D. Weitere Voraussetzungen gemäß EG 162 S. 5 DSGVO?	242
I. Ergebnis der Verarbeitung: aggregierte Daten	243
II. Keine Maßnahmen oder Entscheidungen gegenüber einzelnen natürlichen Personen	244
E. Kumulierte Verarbeitungszwecke – „Infektionswirkung“	245
F. Ergebnis	248
 § 8. Geeignete Garantien (Sicherungsvorkehrungen)	249
A. „Rechte und Freiheiten“ als Schutzgüter	250
B. Funktion: geeignete Garantien als Bedingung und Rechtfertigung des Statistikprivilegs	253
C. Anonymität und Anonymisierung	255
I. Zum Begriff der Anonymität	255
1. Anonymität aus Sicht des Datenschutzrechts: Wann sind Daten nicht (mehr) personenbezogen?	256
2. Anonymität aus Sicht des Statistikrechts	258
a) Innen- und Außenanonymisierung	259
b) Anonymitätsgrade	260
aa) Formale Anonymität	261
bb) Faktische Anonymität	262
cc) Absolute Anonymität	264

3. Zwischenergebnis	265
II. Vorrang der Anonymisierung (Art. 89 Abs. 1 S. 4 DSGVO)	265
III. Vergleich zum (verfassungsrechtlichen) Gebot möglichst frühzeitiger (faktischer) Anonymisierung	267
IV. Beispiel aus dem Bundesstatistikrecht: Anonymisierung durch Trennung und Löschung der Hilfsmerkmale?	268
1. Merkmalskategorien: Erhebungs- und Hilfsmerkmale	269
a) Begriff der Erhebungsmerkmale	269
b) Begriff der Hilfsmerkmale	270
2. Frühestmögliche Abtrennung der Hilfsmerkmale (§ 12 Abs. 1 S. 2 BStatG)	271
3. Löschung der Hilfsmerkmale (§ 12 Abs. 1 S. 1 BStatG)	272
4. Datenschutzrechtliche Einordnung	273
IV. Ergebnis	274
D. Pseudonymisierung	275
I. Begriff der Pseudonymisierung	275
II. Gebot möglichst frühzeitiger Pseudonymisierung (Art. 89 Abs. 1 S. 3 DSGVO)?	277
III. Beispiel: Studienverlaufsstatistik	278
IV. Ausblick: Die Identifikationsnummer (§ 1 IDNrG) als geeignetes Pseudonym?	280
E. Weitere technische und organisatorische Maßnahmen (TOM)	281
F. Besondere Sicherungsvorkehrungen der Bundesstatistik	283
I. Statistische Geheimhaltung (§ 16 BStatG)	284
1. Schutzziele: Wen oder was schützt das Statistikgeheimnis?	285
a) Individualschutz: Schutz der statistischen Einheiten	286
b) Schutz des Vertrauensverhältnisses zwischen befragten Personen und statistischen Ämtern	287
c) Funktionsfähigkeit der amtlichen Statistik	288
d) Zwischenergebnis und Synthese: doppelte Schutzrichtung	289
2. Tatbestandliche Voraussetzungen	290
a) Gegenstand des Statistikgeheimnisses: Was ist geheim zu halten?	290
aa) „Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse [...]“ (Mikrodaten)	290
bb) „[...], die für eine Bundesstatistik gemacht werden“	292
cc) Offenkundige Tatsachen?	295
dd) Nicht: Rechtmäßigkeit der Verarbeitung („Verfügungsberechtigung“)	295
b) Verpflichteter Personenkreis: Wen trifft die Geheimhaltungspflicht?	296
c) Rechtsfolge („sind [...] geheimzuhalten“)	297

d) Dauer der Geheimhaltungspflicht	299
3. Ausnahmen von der Geheimhaltungspflicht	
(§ 16 Abs. 1 S. 3 BStatG)	300
a) Einwilligung	300
b) Einzelangaben aus allgemein zugänglichen Quellen mit Bezug zu einer öffentlichen Stelle	303
c) Zusammenfassung der Einzelangaben in statistischen Ergebnissen (Aggregate)	304
d) Keine Zuordenbarkeit zu befragten oder betroffenen Personen („absolute“ Anonymität)	305
e) Ausnahme kraft besonderer Rechtsvorschrift	307
4. Durchbrechungen der Geheimhaltung:	
Datenübermittlung und Datenzugang	309
a) Übermittlung von Einzelangaben innerhalb des statistischen Systems (§ 16 Abs. 2 und 3 BStatG)	309
b) Übermittlung von Einzelangaben an Gemeinden und Gemeindeverbände – kommunale Statistikstellen (§ 16 Abs. 5 BStatG)	310
c) Übermittlung von Tabellen an oberste Bundes- oder Landesbehörden (§ 16 Abs. 4 BStatG)	311
d) Datenzugang für die Wissenschaft (§ 16 Abs. 6 BStatG)	313
e) Gemeinsame organisations- und verfahrensrechtliche Sicherungen	315
f) Zwischenergebnis	316
5. Folgen einer Geheimnisverletzung – insbesondere strafrechtlicher Schutz	317
6. Zwischenergebnis	318
II. Rückspielverbot	319
1. Historischer Ursprung: „Nachteilsverbot“	320
2. Volkszählungsurteil: Vom „Nachteilsverbot“ zum „Rückspielverbot“	321
3. Folgerungen: Das Rückspielverbot als Schranken-Schranke des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung	323
a) Rezeption des Volkszählungsurteils in der Literatur	323
b) Stellungnahme: kein generelles und absolutes Rückspielverbot im Volkszählungsurteil	324
c) Strengere Linie in der Entscheidung des BVerfG zum Zensus 2011?	324
4. Beispiele aus dem einfachen Recht – insbesondere Themenkomplex „Zensus“	325
a) Zensusvorbereitung: Überprüfung der Daten im Steuerungsregister	326

b) Mehrfachfallprüfung (§ 21 Abs. 4 ZensG 2022)	327
c) Übermittlung von Tabellen an oberste Bundes- und Landesbehörden: keine „Regelung von Einzelfällen“	328
d) Eingeschränkte (gerichtliche) Überprüfung statistischer Ergebnisse (hier: Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl)	329
e) Ausblick: Rückspielverbot und Registerzensus	330
5. Rückspielverbot im europäischen Datenschutzrecht?	331
6. Zwischenergebnis	332
III. Organisationsrechtliche Sicherungen – Abschottungsgebot	333
1. Abschottung der Statistik als grundrechtliche Schutzvorkehrung	334
2. Die drei Dimensionen der Abschottung im einfachen Recht	336
a) Organisatorische Abschottung	337
b) Räumliche Abschottung	339
c) Personelle Abschottung	341
3. Vergleich zur Trennung der Verwaltungsbereiche im Registermodernisierungsgesetz	344
4. Zwischenergebnis	345
IV. Verbot der Reidentifizierung (§ 21 BStatG)	345
1. Entstehungsgeschichte und (datenschutz-)rechtliche Funktion	346
2. Tatbestandliche Voraussetzungen	347
a) Adressat der Regelung	348
b) Zusammenführung von Einzelangaben, um statistische Einheit(en) zu reidentifizieren	348
c) Außerhalb statistikrechtlich definierter Aufgaben	349
3. Strafbewehrung (§ 22 BStatG)	350
4. Zwischenergebnis	351
G. Ergebnis	351
 <i>§ 9. Statistikprivileg – Ausnahmen für die Verarbeitung zu statistischen Zwecken</i>	
A. Grundsatz der Zweckbindung	353
I. Grundlagen: Normative Konstruktion der Zweckbindung	354
1. Erstes Element: Festlegung eindeutiger und legitimer Zwecke	355
2. Zweites Element: Zweckbindung i. e. S.	356
II. Ausnahme für die Weiterverarbeitung zu statistischen Zwecken	358
1. Voraussetzungen der Privilegierung	358
2. Fiktion der Zweckvereinbarkeit	359
3. Zwischenergebnis	360
III. Rechtsfolgen der fingierten Zweckvereinbarkeit	361
1. Kein Kompatibilitätstest gemäß Art. 6 Abs. 4 DSGVO	361

2. Erfordernis einer „neuen“ Rechtsgrundlage für die Weiterverarbeitung?	362
a) Begründungserwägung des Gesetzgebers (EG 50 DSGVO)	363
b) Entstehungsgeschichte: Kein Redaktionsversehen	364
c) Systematik; Wertungswiderspruch	366
d) Grundsatz der Rechtmäßigkeit; Schutz der betroffenen Person(en)	367
e) Aber: Personenidentität des Verantwortlichen als Schranke	369
f) Hilfsweise: Auffangfunktion des § 23 BDSG (Verarbeitung zu anderen Zwecken durch öffentliche Stellen)	370
g) Zwischenergebnis	372
IV. Vergleich zur Rechtsprechung des BVerfG zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung	372
1. Differenzierung zwischen Zweckbindung und Zweckänderung	373
2. Maßstab: Vom Kriterium der Zweckvereinbarkeit zur hypothetischen Datenneuerhebung	374
3. Anwendung auf die Datenverarbeitung der amtlichen Statistik (Sekundärstatistik)	375
a) Zulässige Zweckänderung: Von der Verwaltung in die Statistik	375
b) Unzulässige Zweckänderung: Von der Statistik in die Verwaltung („Zweckentfremdung“)	378
V. Folgerungen: Zweckbindung und Once-only-Prinzip in der (Bundes-)Statistik	379
VI. Ergebnis	380
B. Grundsatz der Speicherbegrenzung	381
I. Grundsatz: Begrenzung der Verarbeitungsdauer	382
II. Ausnahme für die Verarbeitung zu statistischen Zwecken – Datenspeicherung „auf Vorrat“	384
1. Voraussetzungen der Ausnahmegvorschrift	384
a) Verarbeitung personenbezogener Daten zu statistischen Zwecken	384
b) Ausschließlichkeit	385
c) Vorbehalt geeigneter Garantien	385
2. Rechtsfolge: Was heißt „längere“ Speicherung?	386
a) Differenzierung zwischen Primär- und Sekundärzweck	387
b) Differenzierung zwischen allgemeinen und konkreten Zwecken	387
c) Anwendung auf die Datenverarbeitung der amtlichen Statistik	388
3. Zwischenergebnis	389

III. Vergleich und Abgrenzung zur „klassischen“ Vorratsdatenspeicherung (Telekommunikationsdaten)	389
1. Erster Unterschied: Ort der Datenspeicherung	390
2. Zweiter Unterschied: Zweck der Bevorratung	391
3. Beispiel: Pilotdatenlieferung im Rahmen der Vorbereitung des Zensus 2022 – Kritik an der Entscheidung des BVerfG (1 BvQ 4/19)	393
IV. Ergebnis	394
C. Verarbeitung sensibler Daten	395
I. Die Kategorie der sog. sensiblen Daten	396
1. Unmittelbar sensible Daten	397
2. Mittelbar sensible Daten („hervorgehen“)	399
3. Mischdatensätze	400
4. Vergleich zu den Datenkategorien des Statistikrechts	401
II. Grund für die gesteigerte Schutzbedürftigkeit	402
III. Regelungssystematik	404
IV. Ausnahme(n) von dem Verarbeitungsverbot – Privilegierung für die Verarbeitung zu statistischen Zwecken	405
1. Rechtsnatur und Systematik der Öffnungsklausel	406
2. Angemessene und spezifische Maßnahmen	407
3. Verhältnismäßigkeit	409
4. Wesensgehalt des „Rechts auf Datenschutz“	409
5. Vergleich zur Generalklausel („erhebliches öffentliches Interesse“; Buchst. g)	411
V. Rechtsgrundlagen im mitgliedstaatlichen Recht	412
VI. Ergebnis	413
D. Betroffenenrechte	414
I. Grundrechtlicher Rahmen – Funktionen der Betroffenenrechte	415
II. Systematik: Privilegierungen und Beschränkungen	416
III. Unmittelbare Privilegierungstatbestände im Unionsrecht	417
1. Informationspflicht bei indirekter Erhebung (Dritterhebung)	417
a) Voraussetzungen und Systematik	418
b) Ausnahme für die Verarbeitung zu statistischen Zwecken	419
aa) Systematische Vorfragen	419
bb) Grundtatbestand: Unmöglichkeit; unverhältnismäßiger Aufwand	420
cc) Statistik als Regelbeispiel	421
dd) Beispiel: Zensus 2022 (Übermittlung von Daten durch die Meldebehörden)	422
c) Weitere Ausnahme für die amtliche Statistik: statistische Geheimhaltung?	423
d) Zwischenergebnis	424

2. Widerspruchsrecht	425
a) Recht auf Widerspruch gemäß Art. 21 Abs. 1 DSGVO („Grundfall“)	426
b) Widerspruch gegen die Verarbeitung zu statistischen Zwecken (Art. 21 Abs. 6 DSGVO): Privilegierung für Aufgaben im öffentlichen Interesse	427
aa) Voraussetzungen des besonderen Widerspruchsrechts	427
bb) Ausnahme für die Statistik: Verarbeitung ist für die Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe erforderlich	428
c) Verhältnis der beiden Widerspruchsrechte – Kollisionsregel	429
d) Zwischenergebnis	431
3. Recht auf Löschung („Recht auf Vergessenwerden“)	431
a) Grundkonzeption: Recht auf und Pflicht zur Löschung	432
b) Ausnahme für die Verarbeitung zu statistischen Zwecken	433
c) Zwischenergebnis	434
4. Ergebnis	434
IV. Ausnahmen kraft der Öffnungsklausel des Art. 89 Abs. 2 DSGVO – Beschränkungsmöglichkeiten des (mitgliedstaatlichen) Gesetzgebers	435
1. Voraussetzungen der Öffnungsklausel	436
2. Allgemeine Ausnahmen für Statistikzwecke (§ 27 Abs. 2 S. 1 BDSG)	438
a) Regelungstechnik: Zur Kritik an der mitgliedstaatlichen Beschränkungsnorm	439
b) Unmöglichkeit oder ernsthafte Beeinträchtigung, den Statistikzweck zu verwirklichen	440
aa) Subjektive Unmöglichkeit	440
bb) Ernsthafte Beeinträchtigung	441
c) Prognoseentscheidung („voraussichtlich“)	442
d) Beschränkung ist im Einzelfall notwendig (Verhältnismäßigkeit)	444
3. Anwendung auf die Datenverarbeitung zu statistischen Zwecken	445
a) Auskunftsrecht	446
b) Recht auf Berichtigung	448
c) Widerspruchsrecht	450
d) Recht auf Einschränkung der Verarbeitung	453
aa) Tatbestandliche Voraussetzungen im Kontext der amtlichen Statistik	453
bb) Rechtsfolgen: Einschränkung der Verarbeitung; Verarbeitung trotz Einschränkung	454

4. Nicht: unverhältnismäßiger Aufwand gemäß § 27 Abs. 2 S. 2 BDSG (analog)	455
5. Ergebnis	457
V. Weitere Beschränkungen der Betroffenenrechte (Art. 23 DSGVO)	458
1. Reichweite und Funktion der Öffnungsklausel	458
2. Beschränkungstatbestände – amtliche Statistik als wichtiges Ziel des allgemeinen öffentlichen Interesses	460
3. Beschränkbare Betroffenenrechte: insbesondere Informationspflicht gem. Art. 13 DSGVO	462
VI. Ergebnis	464

Vierter Teil Entwicklungen der amtlichen Statistik

§ 10. <i>Trusted Smart Statistics</i> – <i>Datenschutzrechtliche Herausforderungen</i>	469
A. Trusted Smart Statistics: ein entwicklungsoffenes Konzept	469
I. Begriffliche Annäherung: Was sind Trusted Smart Statistics?	470
II. Gestaltungsprinzipien („design principles“)	472
III. Das Forschungsprojekt „ESSnet Smart Surveys“	474
IV. Anwendungsfälle („Use Cases“)	476
B. Datenschutzrechtliche Herausforderungen – ausgewählte Probleme	478
I. Absolute Verarbeitungsgrenzen – Schutz vor digitaler (Selbst-)Vermessung	479
II. Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung – Die Einwilligung im Kontext von „Smart Surveys“	481
1. Funktion und Legitimationskraft der Einwilligung	481
2. Informierte und freiwillige Willensbekundung – Zur Verhaltenssteuerung durch „Gamification“	481
3. Einwilligungsdesign – Grenzen der Gestaltung (insbesondere „Dark Patterns“)	483
III. Grundsatz der Datenminimierung	484
IV. Grundsatz der Integrität und Vertraulichkeit; Datensicherheit	486
V. Grundsatz der Transparenz	489
1. Allgemeines: Transparenz schafft Vertrauen	490
2. Konkretisierung durch die Betroffenenrechte	491
3. Transparenz durch Design („Technikgestaltung“)	492
4. Transparenz durch Visualisierung („standardisierte Bildsymbole“)	494

5. Transparenz durch Gamification?	495
6. Anforderungen an die Transparenz beim Einsatz algorithmischer Systeme	496
VI. Einbindung externer IT-Dienstleister – Auftragsverarbeitung	498
1. Auftragsverarbeitung: Begriff und Abgrenzung	499
2. Auswahlverantwortung	501
3. Rechtliche Grundlage	502
a) Vertrag	503
b) Anderes Rechtsinstrument	504
4. Weisungsgebundenheit des Auftragsverarbeiters	506
5. Statistische Geheimhaltung als Schranke für die Auftragsverarbeitung	507
6. Private Auftragsverarbeiter und der „Grundsatz digitaler Souveränität“	510
a) Statistik bzw. Informationsvorsorge als obligatorische Staatsaufgabe?	510
b) Gewährleistungsverantwortung	512
aa) Gewährleistungsverantwortung nach innen: Funktionsfähigkeit der amtlichen Statistik	512
bb) Gewährleistungsverantwortung nach außen: effektiver Grundrechtsschutz	514
c) Vertrauen	516
aa) Vertrauen in den staatlichen Einsatz digitaler Informationstechnologien	517
bb) Vertrauen in die amtliche Statistik	518
cc) Zur Vertrauenswürdigkeit privater IT-Dienstleister – Vergleich zur Finanzverwaltung	520
d) Zwischenergebnis	523
7. Ergebnis	523
VI. Datenübermittlungen in Drittländer	524
1. Anwendungsbereich: Übermittlung personenbezogener Daten in ein Drittland	525
2. Zulässigkeit gemäß Art. 44 ff. DSGVO – Systematik und Rechtsgrundlagen	526
3. Sonderfall: Datenübermittlung in die USA	527
C. ePrivacy – Schutz der Privatsphäre in Endeinrichtungen	528
D. Ergebnis	531
 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse in Thesen	 533
Literaturverzeichnis	549
Sachverzeichnis	575

Abkürzungsverzeichnis

AZR	Ausländerzentralregister
BfDI	Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKG	Bundesamt für Kartographie und Geodäsie
CAPI	Computer Assisted Personal Interview
CATI	Computer Assisted Telephone Interview
CAWI	Computer Assisted Web Interview
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek (Statistics Netherlands)
CCI	Consumer Confidence Index
DGA	Data Governance Act
DPF	EU-US Data Privacy Framework
DSFA	Datenschutz-Folgenabschätzung
EHIS	European Health Interview Survey
ESS	Europäisches Statistisches System
ESSC	European Statistical System Committee
ESSnet	Collaborative ESS Networks
EU-SILC	European Union Statistics on Income and Living Conditions
EVS	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe
EXDAT	Experimentelle Daten (Statistisches Bundesamt)
FDZ	Forschungsdatenzentrum
GFA	Gesetzesfolgenabschätzung
GMAS	Geschäftsprozessmodell Amtliche Statistik
GSBPM	Generic Statistical Business Process Model
GWAP	Gastwissenschaftlerarbeitsplätze
HBS	Household Budget Surveys
HETUS	Harmonised European Time Use Surveys
HVPI	Harmonisierter Verbraucherpreisindex
IAB	Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung
IFEB	Institut für Forschung und Entwicklung in der Bundesstatistik
ITZbund	Informationstechnikzentrum Bund
KDFV	Kontrollierte Datenfernverarbeitung
MAR	Missing at Random
MCAR	Missing Completely at Random
ML	Machine Learning
MNAR	Missing Not at Random
PMM	Predictive Mean Matching
SJI	Statistical Journal of the IAOS (Zeitschrift)
SUF	Scientific Use Files
TOM	Technische und organisatorische Maßnahmen

UGR	Umweltökonomische Gesamtrechnungen
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
VPI	Verbraucherpreisindex
WISTA	Wirtschaft und Statistik (Zeitschrift)
ZVE	Zeitverwendungserhebung

Im Übrigen wird auf das Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache von Kirchner (10. Aufl. 2021) verwiesen.

Einleitung

A. Statistik und staatliche Informationsvorsorge

„Daten verdoppeln die Welt, enthalten sie aber nicht“, schreibt *Armin Nassehi* in seiner soziologischen Theorie der digitalen Gesellschaft.¹ Er fragt nicht danach, was „Digitalisierung“ ist oder welche Probleme sie bereitet, sondern welches Problem die Digitalisierung zu lösen versucht. Eine der zentralen Thesen lautet: Die Digitalisierung ist mit der gesellschaftlichen Struktur unmittelbar verwandt.² Indem das Digitale gesellschaftliche Muster sichtbar macht, entdecke sich die Gesellschaft digital „neu“, ja womöglich sogar „endgültig“³. In der „Verdoppelung der Welt in Datenform“ und der „technischen Möglichkeit, Daten⁴ miteinander in Beziehung zu setzen“⁵, liegt zweifelsohne auch eine Chance für die amtliche Statistik. Denn: Die gesellschaftlichen Regelmäßigkeiten und Muster zu erkennen, ist für eine Politik, die sich am Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes orientiert, unerlässlich.⁶ Die amtliche Statistik liefert hierfür eine „unentbehrliche Handlungsgrundlage“⁷.⁸ Die ökonomische und soziale Entwicklung darf, so das Motiv des BVerfG, nicht als „unabänderliches Schicksal“ hingenommen, sondern muss als „permanente Aufgabe“ verstanden werden.⁹ Es bedürfe daher einer „umfassenden, kontinuierlichen sowie laufend aktualisierten Information über die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Zusammenhänge“.¹⁰ Damit hat das Volkszählungsurteil eine (eigenständige)

¹ *Nassehi*, *Muster – Theorie der digitalen Gesellschaft*, 2019, S. 108 f.

² *Nassehi*, *Muster – Theorie der digitalen Gesellschaft*, 2019, S. 18.

³ *Nassehi*, *Muster – Theorie der digitalen Gesellschaft*, 2019, S. 45.

⁴ Zu Daten als „Bausteine der Digitalisierung“ s. *Hoffmann-Riem*, *Recht im Sog der digitalen Transformation*, 2022, S. 32 ff. Zu den Begriffen Daten, Informationen und Einzelangaben s. unten S. 224 ff. und S. 290 ff.

⁵ *Nassehi*, *Muster – Theorie der digitalen Gesellschaft*, 2019, S. 33 f.

⁶ BVerfGE 65, 1 (44).

⁷ BVerfGE 65, 1 (47) unter Verweis auf BVerfGE 27, 1 (9).

⁸ Für den Zensus 2022: Daten seien „unabdingbare Planungsgrundlage“ (BT-Drs. 19/8693, S. 1); allg. zum Wissen als Grundlage staatlichen Handelns *Fassbender*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *HStR IV*, 3. Aufl., 2006, § 76 – passim. Zur Bedeutung von Wissen für das *evidence based policy making* s. etwa *Seckelmann*, *Evaluation und Recht*, 2018, S. 23 ff. m. w. N.

⁹ BVerfGE 65, 1 (47).

¹⁰ BVerfGE 65, 1 (47).

Staatsaufgabe umschrieben, die *Rupert Scholz* und *Rainer Pitschas* unter dem Begriff „staatliche Informationsvorsorge“ zusammengefasst haben.¹¹ Die „planvolle Daseinsvorsorge“¹² sei stets mit einem hohen Bedarf an statistischen Daten verbunden. Gesetzgeber und Verwaltung stünden insofern in der Verantwortung, die hierfür erforderlichen Informationen zu erlangen. Das Statistische Bundesamt nimmt dabei eine zentrale Rolle ein: Es beschreibt sich in seiner Digitalen Agenda 2019 selbst als „führenden Informationsdienstleister und Datenmanager“, der Politik, Wirtschaft und Gesellschaft mit relevanten Informationen versorgt.¹³

Drei Beispiele sollen in diesem Kontext die (verfassungs-)rechtliche Bedeutung der amtlichen Statistik aufzeigen:

- Das erste Beispiel betrifft die Ermittlung der *Einwohnerzahl*, an die das Grundgesetz in mehrfacher Hinsicht anknüpft. Eine spezifische verfassungsrechtliche Bedeutung hat die Einwohnerzahl insbesondere für die Stimmenanzahl der Länder im Bundesrat, ihrer Stellung im Bund-Länder-Finanzausgleich sowie im Fall einer Neugliederung des Bundesgebiets.¹⁴ Aus diesen Bestimmungen leitet der 2. Senat des BVerfG in seinem Urteil zum Zensus 2011 die Verpflichtung des Bundes ab, „für die Bereitstellung eines geeigneten und realitätsgerechten Zahlenmaterials zu sorgen“.¹⁵ Dem Bund kommt insoweit der „Verfassungsauftrag“¹⁶ zu, eine *realitätsgerechte* Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahlen¹⁷ sicherzustellen. Die „wahre“ oder „richtige“ Einwohnerzahl zu ermitteln, verlangt die Verfassung jedoch nicht. Denn es gebe, so das BVerfG, „nach einhelliger Auffassung der insoweit maßgeblichen statistischen Wissenschaft kein praktisch durchführbares Verfahren“, das hierfür Gewähr bieten könnte. Jedes denkbare Verfahren sei mit Unsi-

¹¹ *Scholz/Pitschas*, Informationelle Selbstbestimmung und staatliche Informationsverantwortung, 1984, S. 103 ff.; dies aufgreifend *Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 39. EL (Juli 2001), Art. 2 Abs. 1 Rn. 179; zur Staatsaufgabe i. R. d. Privatisierung s. unten S. 510. Vgl. auch *Wischmeyer*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), GVerwR, 3. Aufl., 2022, § 24 Rn. 5, der in die Informationsvorsorge auch „verfahrensexterne Informationskanäle und -strukturen“ einbezieht und dabei ausdrücklich auf die Statistikämter verweist.

¹² *Scholz/Pitschas*, Informationelle Selbstbestimmung und staatliche Informationsverantwortung, 1984, S. 103.

¹³ *Statistisches Bundesamt*, Digitale Agenda, Version 2.1, März 2019, S. 12.

¹⁴ BVerfGE 150, 1 (80, Rn. 150 ff.). Zur Bedeutung der Einwohnerzahl für die Gemeinden: *Martini*, Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung, 2011, S. 11 ff.

¹⁵ BVerfGE 150, 1 (85, Rn. 164).

¹⁶ BVerfGE 150, 1 (86, Rn. 165); vgl. auch *Gößl*, Statistische Monatshefte Niedersachsen 2018, 610 (611 f.).

¹⁷ Über das Thema Wohnungslosigkeit lagen bislang keine „belastbaren Zahlen“ vor (so BT-Drs. 19/15651, S. 1). Diesem Missstand versucht der Gesetzgeber durch eine neue Bundesstatistik über Wohnungslose ab dem Jahr 2022 zu begegnen; hierfür hat er im März 2020 das sog. Wohnungslosenberichterstattungsgesetz (WoBerichtsG) erlassen, BGBl. I 2020, S. 437.

cherheiten und Ungenauigkeiten behaftet sowie fehleranfällig. Die Pflicht des Gesetzgebers beschränke sich mithin darauf, Verfahrensregelungen zu erlassen, die geeignet und erforderlich sind, um die Einwohnerzahlen realitätsgerecht zu ermitteln.¹⁸ Dabei verfügt er über einen Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum.¹⁹ Das BVerfG trägt damit dem Umstand Rechnung, dass die Regelung des Erhebungsverfahrens eine „komplexe Abwägungsentscheidung“ ist, bei der der Gesetzgeber vielfältige Zielkonflikte zu lösen habe: Wechselwirkungen bestehen namentlich zwischen dem informationellen Selbstbestimmungsrecht der Auskunftspflichtigen, dem verfassungskräftigen Anspruch der Länder auf eine realitätsgerechte Einwohnerermittlung sowie dem Wirtschaftlichkeitsgebot und dem Zeitbedarf.²⁰

- (Verfassungs-)Rechtliche Bedeutung hat die Arbeit der amtlichen Statistik zweitens für die *Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums*. Dieses Grundrecht lässt sich aus Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG ableiten: Die Menschenwürdegarantie begründet den Anspruch und das Sozialstaatsprinzip erteilt dem Gesetzgeber den Auftrag, jedem ein menschenwürdiges Existenzminimum zu sichern.²¹ Das Grundrecht garantiert jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen, die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind (soziokulturelle Existenz²²).²³ Dieses Gewährleistungsrecht ist dem Grunde nach unverfügbar – es muss eingelöst werden. Gleichwohl ist es darauf angewiesen, dass der Gesetzgeber Inhalt und Umfang konkretisiert und stetig aktualisiert:²⁴ Er hat die zu erbringenden Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen auszurichten. Dabei steht ihm zwar ein „Gestaltungsspielraum“ zu,²⁵ jedoch verpflichtet das Sozialstaatsgebot den Gesetzgeber, „die soziale Wirklichkeit zeit- und realitätsgerecht im Hinblick auf die Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums zu erfassen“, die sich – so das BVerfG weiter – „etwa in einer

¹⁸ BVerfGE 150, 1 (86 f., Rn. 167).

¹⁹ BVerfGE 150, 1 (88, Rn. 170).

²⁰ BVerfGE 150, 1 (88, Rn. 171).

²¹ BVerfGE 125, 175 (222 ff.); vgl. BVerfGE 152, 68 (112, Rn. 118 ff.).

²² Siehe z. B. BVerfGE 152, 68 (113 f., Rn. 119).

²³ BVerfGE 125, 175 – Leitsatz 1.

²⁴ Das Grundgesetz selbst erlaube keine exakte Bezifferung des Anspruchs, so BVerfGE 125, 175 (225 f.). Vgl. dazu auch *von Aswege*, Quantifizierung von Verfassungsrecht, 2016, S. 224 ff. und S. 351 ff.

²⁵ BVerfGE 125, 175 (222). Mit dem Gestaltungsspielraum korrespondiert eine eingeschränkte verfassungsgerichtliche Kontrolle; das BVerfG prüft lediglich, ob die Leistungen (also das Ergebnis) „evident unzureichend“ sind (sog. Evidenzkontrolle), BVerfGE 125, 175 (225 f.).

technisierten Informationsgesellschaft anders als früher“ darstelle.²⁶ Wie aber lassen sich die existenznotwendigen Aufwendungen bemessen bzw. quantifizieren? Das Grundgesetz schreibt dem Gesetzgeber keine bestimmte Methode vor, jedoch muss er ein transparentes und sachgerechtes Verfahren wählen, um den tatsächlichen Bedarf zu ermitteln.²⁷ Der Gesetzgeber bedient sich dabei eines (modifizierten) *Statistikmodells*²⁸, das das BVerfG in seinem Urteil vom 9.2.2010 grundsätzlich gebilligt hat.²⁹ Die Datengrundlage bildet eine Bundesstatistik: die sog. Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS).³⁰ Das Statistische Bundesamt nimmt sodann Sonderauswertungen vor, die die tatsächlichen Verbrauchsangaben gerade unterer Einkommensgruppen („einkommensschwache“ Haushalte) berücksichtigen (vgl. § 28 SGB XII i. V. m. dem Regelbedarfsermittlungsgesetz³¹). Vor diesem Hintergrund erweist sich die Bestimmung des physischen und soziokulturellen Existenzminimums als Paradebeispiel für die bereits im Volkszählungsurteil enthaltene³² und einfach-rechtlich in § 1 S. 5 BStatG verankerte Aussage, wonach die Bundesstatistik „Voraussetzung für eine am Sozialstaatsprinzip ausgerichtete Politik“ sei.

- Als drittes Beispiel ist der *Klimaschutz* zu nennen. Ausgangspunkt ist der Beschluss des BVerfG vom 24.3.2021.³³ Der 1. Senat hat darin aus der grundrechtlichen Schutzpflicht des Staates nicht nur eine Verpflichtung abgeleitet, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen. Wegweisende Bedeutung kommt überdies dem Gedanken der „intertemporalen Freiheitssicherung“ zu, wonach die Grundrechte unter bestimmten Voraussetzungen auch die künftigen Generationen schützen und den Staat dazu anhalten, die Freiheitschancen über die Zeit verhältnismäßig zu verteilen.³⁴ Art. 20a GG, der dazu verpflichtet, Klimaneutralität herzustellen, belasse dem Gesetzgeber zwar „Wertungsspielräume“ – er dürfe sie aber nicht „nach politischem Belieben ausfüllen“. Vielmehr trifft ihn eine besondere Sorgfaltspflicht, und zwar auch dann, wenn „wissenschaftliche Ungewissheit über

²⁶ BVerfGE 125, 175 (224).

²⁷ BVerfGE 125, 175 (225).

²⁸ Bis zum Jahr 1996 wurde das sog. Warenkorbmodell verwendet, s. dazu BVerfGE 125, 175 (187 f.).

²⁹ BVerfGE 125, 175 (234 ff.); ferner BVerfGE 137, 34 (76, Rn. 84).

³⁰ Siehe § 1 i. V. m. § 4 des Gesetzes über die Statistik der Wirtschaftsrechnungen privater Haushalte v. 11.1.1961 (BGBl. I S. 18), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes zur Änderung des Bundesstatistikgesetzes und anderer Statistikgesetze v. 21.7.2016 (BGBl. I S. 1768).

³¹ BGBl. I 2020, S. 2855, in Kraft getreten am 1.1.2021.

³² BVerfGE 65, 1 (47): „unentbehrliche Handlungsgrundlage“.

³³ BVerfGE 157, 30 – Klimaschutz. Zu einem geltend gemachten „Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum“ und zu einem „Recht auf eine menschenwürdige Zukunft“ hat sich der Senat nicht abschließend verhalten, s. BVerfGE 157, 30 (95 f., Rn. 113 ff.).

³⁴ BVerfGE 157, 30 – Leitsätze 1 und 4.

umweltrelevante Ursachenzusammenhänge“ besteht. Der Gesetzgeber muss insofern bereits „belastbare Hinweise“ auf mögliche gravierende oder irreversible Beeinträchtigungen bei seinen Entscheidungen zugunsten künftiger Generationen berücksichtigen.³⁵ Die amtliche Statistik kann hierzu einen wichtigen Beitrag leisten. So erstellt sie zahlreiche Umweltstatistiken, führt bspw. aber auch Umweltökonomische Gesamtrechnungen (UGR) und Ökosystemgesamtrechnungen durch (vgl. etwa § 3 Abs. 1 Nr. 13 und § 19 BStatG). Im November 2021 hat das Statistische Bundesamt gemeinsam mit dem Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (BKG) einen sog. Ökosystematlas veröffentlicht, der sichtbar macht, wie die Ökosysteme bundesweit räumlich verteilt sind.³⁶ Auf Grundlage dieser „Flächenbilanz“ soll es möglich sein, den Zustand der Ökosysteme anhand ausgewählter Variablen und Indikatoren zu analysieren; auf dieser Basis ließen sich die Leistungen, die diese Systeme für die Gesellschaft erbringen (z. B. Erosions- oder Überflutungsschutz), berechnen.³⁷ Bereits diese wenigen Beispiele zeigen, welche Aufgaben die statistischen Ämter im Bereich des Klimaschutzes übernehmen (können). Sie fügen sich in einen Transformationsprozess ein, den man mit dem Titel des 30. Wissenschaftlichen Kolloquiums beim Statistischen Bundesamt 2021 wie folgt umschreiben kann: „Von der Umweltstatistik zur nachhaltigen Entwicklung“³⁸.

B. Entwicklungen in der amtlichen Statistik

Die Methodik der (amtlichen) Statistik ist keineswegs statisch. Vielmehr entwickelt sie sich ständig fort. Das lässt sich am Beispiel der *Volkszählung* aufzeigen. Die für das Jahr 1983 geplante und im Jahr 1987 durchgeführte Volkszählung war eine primärstatistische³⁹ Vollerhebung mit Auskunftspflicht. Die nächste Volkszählung – dann Zensus genannt – fand erst im Jahr 2011 statt. Beraten durch Wissenschaft und statistische Praxis hat sich der Gesetzgeber für ein sog. *registergestütztes Verfahren* entschieden, das Daten aus Verwaltungsregistern

³⁵ BVerfGE 157, 30 (157, Rn. 229).

³⁶ Zur Methode s. *Statistisches Bundesamt*, Umweltökonomische Gesamtrechnungen – Methode der Flächenbilanzierung der Ökosysteme, 2021.

³⁷ So die Pressemitteilung Nr. 526 des Statistischen Bundesamtes v. 18.11.2021.

³⁸ Siehe dazu bspw. *Statistisches Bundesamt*, Nachhaltige Entwicklung in Deutschland – Indikatorenbericht, 2021, der anhand von verschiedenen Indikatoren darstellt, „wo wir auf dem Weg zu einer nachhaltigen Gesellschaft stehen und in welche Richtung wir uns bewegen“ (ebenda, S. 3).

³⁹ Von einer *Primärstatistik* spricht man, wenn die Daten speziell und originär für die Statistik erhoben werden (z. B. durch einen Fragebogen); bei der *Sekundärstatistik* liegen die Daten bereits vor (z. B. in der Verwaltung) und werden später für statistische Zwecke weiterverarbeitet; s. z. B. *Fahrmeir et al.*, Statistik, 8. Aufl., 2016, S. 21; ferner unten S. 293.

um eine Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis ergänzt. Dem Methodenwechsel war dereinst ein umfangreicher Zensustest⁴⁰ vorausgegangen.⁴¹ Dieses Erhebungsverfahren, welches das BVerfG mit Urteil vom 19.9.2018 für verfassungskonform erklärt hat, kam auch für die letzte Zensusrunde im Jahr 2022⁴² zum Einsatz. Perspektivisch soll der Zensus jedoch *rein registerbasiert* durchgeführt werden.⁴³ Gegenwärtig bereitet das Statistische Bundesamt diesen erneuten Methodenwechsel vor. Rechtsgrundlage hierfür ist das im Juni 2021 verabschiedete Gesetz zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus (Registerzensuserprobungsgesetz)⁴⁴. Charakteristisch für das neue Verfahren ist, dass es auf eine primärstatistische Befragung der Haushalte verzichtet.⁴⁵ Damit kommt der Gesetzgeber zugleich einer Empfehlung des Statistischen Beirats (§ 4 BStatG) nach, sich die Möglichkeiten einer verknüpften Registerlandschaft für die Statistik nutzbar zu machen.⁴⁶ Als weitere Empfehlung zur Fortentwicklung der amtlichen Statistik in den Jahren 2022 bis 2026 hat der Beirat – neben der Modernisierung des Statistikprogramms (z. B. Flexibilisierung des Rechtsrahmens⁴⁷; Zugang zu Daten, die bei Unternehmen vorliegen) und der Aufgaben (z. B. Stärkung der Analysetätigkeit der statistischen Ämter; Erweiterung der Forschungsdatenzentren; Ausbau von *Data Literacy*⁴⁸) – die konsequente Nutzung der *Digitalisierung* betont. In dieser sieht er den „Schlüssel für eine zukunftsfähige Weiterentwicklung der amtlichen Statistik“.⁴⁹ Das betrifft zum

⁴⁰ Die Rechtsgrundlage bildete das Gesetz zur Erprobung eines registergestützten Zensus (Zensustestgesetz – ZensTeG) vom 27.7.2001 (BGBl I S. 1882).

⁴¹ Vgl. dazu auch die Darstellung bei BVerfGE 150, 1 (12, Rn. 5 ff.).

⁴² Ursprünglich sollte der Zensus im Jahr 2021 stattfinden. Wegen der Corona-Pandemie wurde er jedoch in das Jahr 2022 verschoben, s. Gesetz zur Verschiebung des Zensus in das Jahr 2022 und zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes v. 3.12.2020 (BGBl. I S. 2675); Begründung in BT-Drs. 19/22848, S. 11 ff.

⁴³ Dazu *Thiel/Puth*, NVwZ 2023, 305 ff.

⁴⁴ Gesetz zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus v. 9.6.2021 (RegZensErpG), BGBl. I S. 1649.

⁴⁵ Es bedarf daher anderer Methoden, um eine möglichst realitätsgerechte Ermittlung der Einwohnerzahlen sicherzustellen, etwa den sog. Lebenszeichenansatz; s. *Körner/Krause/Ramsauer*, WISTA (Sonderheft Zensus 2021) 2019, 74 (81); dazu unten S. 191.

⁴⁶ *Statistischer Beirat*, Fortentwicklung der amtlichen Statistik – Empfehlungen des Statistischen Beirats für die Jahre 2022 bis 2026 v. 25.10.2021, S. 6.

⁴⁷ Vgl. dazu insbesondere die Reformvorschläge von *Kühling*, ZGI 2023, 3 ff.; auf der EU-Ebene hat die Kommission jüngst einen Vorschlag vorgelegt, die VO (EG) Nr. 223/2009 zu reformieren, um dem „tiefgreifenden digitalen Wandel“ und dem „neuen Informationsbedarf“ Rechnung zu tragen, COM(2023) 402 final v. 10.7.2023.

⁴⁸ Dazu etwa *Collesi*, AStA Wirtsch Sozialstat Arch 13 (2019), 203 ff.; *Schüller*, AStA Wirtsch Sozialstat Arch 13 (2019), 297 ff.; zu den Anforderungen an eine Statistikausbildung *Christensen*, AStA Wirtsch Sozialstat Arch 13 (2019), 193 ff.; mit Fokus auf den öffentlichen Diskurs *Radermacher*, SJI 37 (2021), 747 ff.

⁴⁹ *Statistischer Beirat*, Fortentwicklung der amtlichen Statistik – Empfehlungen des Statistischen Beirats für die Jahre 2022 bis 2026 v. 25.10.2021, S. 6.

einen die Automatisierung manueller Verarbeitungsschritte, zum anderen aber auch das Erschließen neuer Datenquellen („Internet als Erhebungsraum“), insbesondere durch *Web Scraping*⁵⁰. Neue digitale Daten⁵¹ in den statistischen Produktionsprozess zu integrieren, stellt dabei eine der großen Herausforderungen für die statistischen Ämter dar.

C. Europäisierung des Datenschutzrechts

Das Datenschutzrecht ist mit der Arbeit der Statistik eng verbunden. Dies verwundert nicht, gilt doch das berühmte Volkszählungsurteil⁵² als die „Geburtsstunde“ des (verfassungsrechtlichen) Datenschutzes.⁵³ Mit diesem Urteil hat das BVerfG (1. Senat) das Recht auf informationelle Selbstbestimmung⁵⁴ als Ausprägung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts entwickelt. In der Folge schrieb das BVerfG seine Rechtsprechung zum informationellen Selbstbestimmungsrecht stetig fort.⁵⁵ In der Entscheidung zum Zensus 2011 hat der 2. Senat die grundrechtlichen Fragen, die mit der Datenverarbeitung im registergestützten Verfahren verbunden sind, zwar angesprochen, aber nicht vertieft. Die Aussagen des Volkszählungsurteils zu den Besonderheiten der statistischen Datenverarbeitung hat der Senat nicht im Ansatz infrage gestellt. In den zehn Randnummern

⁵⁰ Siehe dazu ausf. unten § 6, S. 198 ff.

⁵¹ Dazu etwa *Wiengarten/Zwick*, WISTA 5/2017, 19 ff.

⁵² BVerfGE 65, 1. *Ighreiz et al.*, AöR 145 (2020), 537 ff. zählen das Volkszählungsurteil zum „veränderungsfesten Kanon“ bundesverfassungsgerichtlicher Rechtsprechung (ebenda, S. 554); in ihrer empirischen Studie belegt das Urteil Rang 8 der 50 meistzitierten Entscheidungen des BVerfG (amtl. Sammlung der Jahre 1951 bis 2017; ebenda, S. 576).

⁵³ Krit. dazu bspw. *Schneider*, DÖV 1984, 161 (161): „verfassungsrechtliche Bergpredigt des Datenschutzes“; *Scholz/Pitschas*, Informationelle Selbstbestimmung und staatliche Informationsverantwortung, 1984, S. 12 sehen das Urteil jedoch als „Meilenstein auf dem (auch rechtlich zu verfassenden) Weg in die ‚Zukunft der Informationsgesellschaft‘“; positiv auch *Simitis*, NJW 1984, 398 ff.

⁵⁴ Krit. zu diesem Begriff bereits die Anm. von *Schneider*, DÖV 1984, 161 (162); s. dazu auch *Nassehi*, Muster – Theorie der digitalen Gesellschaft, 2019, S. 295 („Selbstbestimmung [...] im Hinblick auf Informationen kann es schon aus kategorialen Gründen nicht geben“). Vgl. aber auch *Benda*, DuD 1984, 86 (87 f.), der für den „nicht sehr schönen“ Begriff um Verständnis bat; es handle sich um eine Kurzformel für das komplexe Geflecht von Rechten und Pflichten, die der Bürger im Hinblick auf das durch Art. 2 GG geschützte Persönlichkeitsrecht im Bereich des neuen Gebietes der elektronischen Datenverarbeitung habe; dem Gericht sei es „trotz intensiver Bemühungen nicht gelungen“, für das gleiche Ziel ein besseres Wort zu finden. Vgl. dazu jüngst auch die dogmatische Grundsatzkritik bei *Behrendt*, Entzäuberung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, 2023.

⁵⁵ Die Schwerpunkte lagen und liegen aber im Bereich des Polizei- und Sicherheitsrechts; exemplarisch aus der jüngeren Vergangenheit: BVerfGE 150, 244 – Kfz-Kennzeichenkontrollen 2; 155, 119 – Bestandsdatenauskunft II; 156, 11 – Antiterrordateigesetz II; 165, 63 – Elektronische Aufenthaltsüberwachung.

des Maßstabteils verweist er stolze 19 Mal auf das Volkszählungsurteil.⁵⁶ Die im Jahr 1983 aufgestellten Maßstäbe gelten damit im Grundsatz unverändert fort.

Verändert hat sich indes der datenschutzrechtliche Rahmen, der – ebenso wie das Statistikrecht⁵⁷ – einer fortschreitenden *Europäisierung*⁵⁸ unterliegt. Ihren Anfang hat diese Entwicklung schon mit der im Jahr 1995 verabschiedeten Datenschutzrichtlinie (95/46/EG) genommen – der EuGH hat ihr spätestens in seiner ASNEF-Entscheidung grundsätzlich einen vollharmonisierenden Charakter zugesprochen.⁵⁹ Die Veränderungen, die die Datenschutz-Grundverordnung⁶⁰ seit dem 25.5.2018 mit sich bringt, sind – insbesondere im materiellen Recht – eher „evolutionär“ denn „revolutionär“.⁶¹ Gleichwohl hat der Rechtsformwechsel von der Richtlinie zur Verordnung (vgl. Art. 288 Abs. 2 und 3 AEUV) einen umfassenden Anpassungsbedarf im mitgliedstaatlichen Recht ausgelöst. Das gilt gleichermaßen für das allgemeine wie für das bereichsspezifische Datenschutzrecht. Dafür legen insbesondere das erste⁶² und zweite Datenschutz-Anpassungs- und Umsetzungsgesetz EU⁶³ Zeugnis ab. Das Bundesstatistikgesetz hat der Gesetzgeber indes noch nicht (ausdrücklich) an das – inzwischen nicht mehr ganz so neue – Datenschutzsekundärrecht angepasst. Für einzelne Fachstatistikgesetze (z. B. für das Steuerstatistikgesetz⁶⁴) hat er immerhin redaktionelle Anpassungen vorgenommen, um zumindest begrifflich Kohärenz herzustellen.

Dabei muss der mitgliedstaatliche Gesetzgeber in den Überschneidungsbereichen (also bei der Verarbeitung *personenbezogener* Daten)⁶⁵ darauf achten, dass er unmittelbar geltendes Sekundärrecht nicht einfach wiederholt, um das anvisierte „gleichmäßige[...] und hohe[...] Datenschutzniveau“⁶⁶ in der Union nicht zu gefährden (sog. Wiederholungsverbot⁶⁷). Dort, wo der mitgliedstaatliche Ge-

⁵⁶ BVerfGE 150, 1 (106 ff., Rn. 218 ff.); dazu *Kienle*, ZD 2018, 581 (581).

⁵⁷ Siehe für den Zensus 2022 etwa § 1 Abs. 3 Nr. 1 ZensG 2022; allg. wirken z. B. die VO (EU) 2019/1700 (Statistiken über Personen und Haushalte auf der Grundlage von Einzeldaten aus Stichprobenerhebungen) sowie – für Unternehmensstatistiken – die VO (EU) 2019/2152 (umgesetzt durch BGBl. I 2021, S. 266; dazu BT-Drs. 19/24840) auf das mitgliedstaatliche Statistikrecht ein. Zur Unionsstatistik s. unten S. 25.

⁵⁸ Statt vieler *Kühling*, Die Europäisierung des Datenschutzrechts, 2014 – passim.

⁵⁹ EuGH, Urt. v. 24.11.2011 – C-468/10 u. a., ECLI:EU:C:2011:777, Rn. 29; s. auch *Kühling*, Die Europäisierung des Datenschutzrechts, 2014, S. 11 f.

⁶⁰ ABl. 2016 L 119; zur Evaluation s. den Bericht der EU-Kommission v. COM(2020) 264 final.

⁶¹ Siehe *Kühling/Martini*, EuZW 2016, 448 (454).

⁶² BGBl. I 2017, S. 2097; Begründung in BT-Drs. 18/11325.

⁶³ BGBl. I 2019, S. 1626; Begründung in BT-Drs. 19/4674 (mit immerhin 454 Seiten).

⁶⁴ BT-Drs. 19/4674, S. 88, 289; Entsprechendes gilt für das Agrarstatistik- und das Energiestatistikgesetz.

⁶⁵ Zur Regelungssystematik von Datenschutz- und Statistikrecht unten § 3, S. 81 ff.

⁶⁶ EG 10 S. 1 DSGVO.

⁶⁷ Siehe dazu bspw. *Kühling et al.*, Die Datenschutz-Grundverordnung und das nationale Recht, 2016, S. 6 ff.

setzgeber indes noch Recht setzen darf, ja ggf. sogar muss, stellt sich die Frage, ob das deutsche Recht auf informationelle Selbstbestimmung weiterhin tauglicher Prüfungsmaßstab ist. Oder kommt das nächste „Volkszählungsurteil“, um einen Aufsatztitel von *Indra Spiecker gen. Döhmann* und *Markus Eisenbarth* aufzugreifen, „nun durch den EuGH“^{68?}

D. Stand der rechtswissenschaftlichen Forschung

Die Verbindung von „Datenschutz“ und „amtlicher Statistik“ hat in der Rechtswissenschaft bislang vergleichsweise wenig Beachtung gefunden. Einschlägige Monographien aus diesem Themenbereich sind rar: Im Jahr 1990 hat *Otto Ziegler* eine grundlegende Studie zum Verhältnis von „Statistikgeheimnis und Datenschutz“ vorgelegt.⁶⁹ Wenige Jahre später untersuchte *Holger Poppenhäger*, welche Vorgaben sich aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung für die Übermittlung und Veröffentlichung statistischer Daten ergeben (1995).⁷⁰ Beide Arbeiten nehmen eine verfassungsrechtliche Perspektive ein, die aufgrund der fortschreitenden Europäisierung des Datenschutzrechts zwar nicht gänzlich „überholt“, aber zumindest unvollständig⁷¹ ist. Das europäische Sekundärrecht, namentlich die Datenschutz-Grundverordnung, gibt nunmehr die Regeln für die Datenverarbeitung zu statistischen Zwecken vor. Bislang fehlt es an einer grundlegenden Untersuchung, die die datenschutzrechtlichen Vorschriften für die amtliche Statistik in systematischer Weise erfasst und im Zusammenwirken mit dem (Bundes)Statistikrecht aufzeigt. Aufgrund der weitgehend parallelen Regelungs-technik⁷² lässt sich zwar durchaus Anleihe bei Arbeiten aus dem Themengebiet „Forschungsdatschutz“ nehmen: Das gilt insbesondere für die Aufsätze von *Alexander Roßnagel*⁷³ („Datenschutz in der Forschung“) und *Thilo Weichert*⁷⁴ („Die Forschungsprivilegierung in der DS-GVO“) sowie für den Beitrag von *Sebastian Golla* im „Handbuch Europäisches und deutsches Datenschutzrecht“.⁷⁵ Die Verarbeitung zu statistischen Zwecken weist indes Besonderheiten auf, die

⁶⁸ *Spiecker gen. Döhmann/Eisenbarth*, JZ 2011, 169.

⁶⁹ *Ziegler*, Statistikgeheimnis und Datenschutz, 1990 – passim.

⁷⁰ *Poppenhäger*, Die Übermittlung und Veröffentlichung statistischer Daten im Lichte des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, 1995 – passim; s. ferner *Poppenhäger*, in: *Roßnagel* (Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht, 2003, S. 1622 ff.

⁷¹ Zur Anwendbarkeit der nationalen Grundrechte s. unten S. 165 ff.

⁷² Vgl. Art. 89 Abs. 1 DSGVO; dazu unten S. 219 ff.

⁷³ ZD 2019, 157.

⁷⁴ ZD 2020, 18; s. auch *Weichert*, FS *Roßnagel*, 2020, S. 419 ff.

⁷⁵ *Golla*, in: *Specht/Mantz* (Hrsg.), Handbuch Europäisches und deutsches Datenschutzrecht, 2019, § 23. Ein entsprechendes Kapitel „Datenschutz in der amtlichen Statistik“ fehlt jedoch in diesem Handbuch (anders im „Handbuch Datenschutzrecht“ von *Roßnagel* aus dem Jahr 2003, s. Einl. Fn. 70).

bei der Rechtsauslegung und -anwendung (z. B. bei der Frage, ob ein Betroffenenrecht den Statistikzweck unmöglich macht oder ernsthaft gefährdet⁷⁶) unbedingt zu berücksichtigen sind. Ein Blick auf das Statistikrecht, das in der (Verwaltungs-)Rechtswissenschaft bislang „eher vernachlässigt“⁷⁷ wurde, unterstreicht die hier identifizierte Forschungslücke. *Jürgen Kühling* hofft gar „auf ein Ende der stiefmütterlichen Behandlung der statistischen Ordnung in der Rechtswissenschaft“.⁷⁸ Das sollte etwa für die – aus datenschutzrechtlicher Perspektive besonders relevante – Regelung zur statistischen Geheimhaltung (§ 16 BStatG)⁷⁹ gelten. Auch andere Normen wie das strafbewehrte Verbot der Reidentifizierung (§§ 21 f. BStatG) hat die Rechtswissenschaft bislang allenfalls „stiefmütterlich“ behandelt, obgleich der dahinterliegende Rechtsgedanke (in der Diskussion findet sich teils auch der Topos „Verbot der Deanonymisierung“) als grundrechtliche Sicherung zunehmend Bedeutung erlangt.⁸⁰

E. Gegenstand der Untersuchung

Diese Untersuchung nimmt die Perspektive des europäischen Datenschutzrechts ein. Sie stellt die sekundärrechtlichen Vorgaben für die *Datenverarbeitung zu statistischen Zwecken* erstmals systematisch dar und versucht dabei insbesondere, die vielfältigen Interdependenzen herauszuarbeiten. Hierbei zeigt sie mitgliedstaatliche Gestaltungsspielräume auf, die das Unionsrecht durch ihre sog. Öffnungsklauseln gewährt. Die Reichweite dieser Öffnungsklauseln bestimmt auch zu einem Gutteil darüber, ob und inwieweit das nationale Statistikrecht in seiner gegenwärtigen Fassung einer Anpassung und Modifikation bedarf.

Die Untersuchung beschränkt sich auf die *Bundesstatistik*. Die Landes- und Kommunalstatistik ist insoweit anzusprechen, als es darum geht, die Bundesstatistik im föderativ gegliederten Gesamtsystem der amtlichen Statistik (sog. Statistischer Verbund) zu verorten. Ähnliches gilt für das europäische Statistikrecht, das hier ebenfalls nur punktuell Erwähnung finden soll – insbesondere um Unterschiede, aber auch Parallelen zum Recht der Bundesstatistik aufzuzeigen.

Auf dieser Normebene kommt dem Bundesstatistikgesetz herausragende Bedeutung zu. Es bildet eine(n) normative(n) „Klammer“ bzw. „Rahmen“ für die Durchführung von Bundesstatistiken.⁸¹ Die allgemeinen Vorgaben, die dieses

⁷⁶ Siehe z. B. Art. 89 Abs. 2 DSGVO und § 27 Abs. 2 S. 1 BDSG, dazu ausf. unten S. 435 ff.

⁷⁷ So das Resümee von *Ladeur*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), GVerwR, 3. Aufl., 2022, § 21 Rn. 84.

⁷⁸ *Kühling*, ZGI 2023, 3 (11).

⁷⁹ Siehe unten S. 284 ff. Reformvorschläge finden sich bei *Kühling*, ZGI 2023, 3 (9 f.).

⁸⁰ Siehe dazu unten S. 345 ff.

⁸¹ *Dorer/Mainusch/Tubies*, Bundesstatistikgesetz, 1988, Vorwort V; unpassend ist es jedoch, das BStatG als „Grundgesetz[...] der amtlichen Statistik zu bezeichnen“ (ebenda, Vor

Sachverzeichnis

- Abschottungsgebot 333
 - organisatorische Abschottung 337
 - personelle Abschottung 341
 - räumliche Abschottung 339
 - Registermodernisierung 344
- Aggregation 74, 243, 304
- Annexkompetenz 18
- Anonymisierung 255
 - Außenanonymisierung 259
 - Innenanonymisierung 260
 - verfassungsrechtliches Anonymisierungsgebot 267
 - Vorrang der Anonymisierung 265
- Anonymität 255
 - absolute Anonymität 264, 306
 - Anonymitätsgrade 260
 - faktische Anonymität 262
 - formale Anonymität 261
- Anreiz *siehe* Incentives
- Anschriften- und Gebäuderegister 67
- Antwortausfall *siehe* Unit-Nonresponse
- Auftragsverarbeitung 498
 - Auswahlverantwortung 501
 - Begriff 499
 - kraft Gesetzes 505
 - Privatisierung 510
 - Standard Statistical Outsourcing Clauses 503
 - Statistikgeheimnis 507
 - Vertrag 503
 - Weisungsgebundenheit 506
- Auskunftspflicht 96, 175
- Auskunftsrecht. *Siehe* Recht auf Auskunft
- Ausländerzentralregister (AZR) 151
- Auswahlgrundlage 60

- Behördenbegriff, funktionaler 36
- Belastungsarmut 51
- Betroffenenrechte 414
 - Grundrechtsfunktion 415
 - Informationspflicht des Verantwortlichen 417, 462
 - Recht auf Berichtigung 448
 - Recht auf Einschränkung der Verarbeitung 453
 - Systematik 416
 - Widerspruchsrecht 425
- Beurteilungsspielraum 443
- Bevölkerungs- und Wohnungsstatistik 26
- Bias 133, 451
- Broad Consent 119
- Bucharest Memorandum 469
- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) 487
- Bundesstatistik 10
 - dezentrale Bundesstatistik 31, 38
 - Grundsätze der Bundesstatistik 41
 - zentrale Bundesstatistik 31
- Bundesstatistikgesetz 10
- Bundeszweck 22

- Citizen Statistics 474
- Code of Practice *siehe* Verhaltenskodex für europäische Statistiken
- Covid 19-Pandemie 155

- Dark Patterns 483
- Data Governance Act (DGA) 90
- Data Literacy 6
- Data Privacy Framework 528
- Data Protection by Design 57, 64
- Data Scraping *siehe* Web Scraping
- Daten
 - aggregierte Daten 243
 - anonymisierte Daten 255
 - personenbezogene Daten 256
 - sensible Daten 395
- Datenexporteur 525

- Datenimporteur 525
- Dateninhaber 198, 472
- Datenminimierung 484
- Datenmündigkeit 125
- Datenpaternalismus 99
- Datenschutz
 - Grundrecht 205
 - Wesensgehalt des Grundrechts 409
- Datenschutzcockpit 494
- Datenschutz-Folgenabschätzung 192
- Datenschutzmanagementsystem 282
- Datensicherheit 486
 - IT-Grundschutz-Kompendium 487
- Demoskopie 21
- Dependent-Interviews 129
- Drittlandstransfer 524

- Eingriffsverwaltung 148
- Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 4, 95, 114
- Einwilligung 98, 481
 - Bestimmtheit 118
 - Broad Consent 119
 - Dokumentations- und Archivierungspflicht 101
 - Formfreiheit 101
 - Freiwilligkeit 101
 - Incentives 113, 482
 - Informiertheit 115
 - Smart Surveys 481
 - Subordinationsverhältnis 102
 - Widerruf 132
- Einwohnerzahl 2
- Einzelangaben 290
- Entscheidung, gebundene 152
- Erhebungsbeauftragte 300
- Erhebungsmerkmale 269
- Ermessen 152
- Ermessensreduktion auf Null 152
- Erwägungsgrund 242
- ESSnet Smart Surveys 13
- Europäisierung 8, 82
- European Statistical System Committee 469
- Evaluation 78
- Existenzminimum, menschenwürdiges 3
- Experimentelle Daten (EXDAT) 77

- Forschungsdatenschutz 9
- Forschungsdatenzentrum (FDZ) 34, 314
- Forschungsprivileg 9

- Fragebogen 178
- Freiheitssicherung, intertemporale 4
- Freiwilligkeit 101

- Gamification 482
- Gastwissenschaftlerarbeitsplätze (GWAP) 315
- Geeignete Garantien 249
 - Ausgleichsfunktion 253
 - Schutzgut 250
- Geheimhaltung *siehe* Statistikgeheimnis
- Gemeinwohlbezug 145
- Generalklausel 177
- Generic Statistical Business Process Model (GSBPM) 56
- Gesamtrechnungen, umweltökonomische 5
- Geschäftsprozessmodell Amtliche Statistik (GMAS) 56
- Gesetzesfolgenabschätzung 193
- Gesetzgebungskompetenz 17
- Gestaltungsklausel 164
- Gestaltungsspielraum 170
- Gleichbehandlungsgebot 43
- Governance, statistische 46
- Grundgesamtheit 205, 208, 225
- Grundrecht
 - auf Datenschutz 205
 - auf Privatleben 204
 - Eingriff 206
 - Recht auf informationelle Selbstbestimmung 171
- Grundrechtsschutz 165
 - durch Organisation 333
- Grundsatz digitaler Souveränität 510

- Handlungsform 172
- Hilfsmerkmale 270

- Identifikationsnummer 68, 184, 190, 280
- Imputation 70
- Incentives 113
- Information overload 117
- Informationsdienstleister 2, 32, 58
- Informationspflicht
 - bei direkter Erhebung 462
 - bei indirekter Erhebung 417
 - Beispiel Zensus 422
- Informationsvorsorge 2, 27, 510
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) 337

- Institut für Forschung und Entwicklung in
 der Bundesstatistik (IFEB) 247
 Integrität und Vertraulichkeit 486
 Interessenabwägung 153
 Item-Nonresponse 451
- Kinder 124
 – Einwilligungsfähigkeit 124
 Klimaneutralität 4
 Klimaschutz 4
 Kommunalstatistik 23
 Kompatibilitätstest 361
 Kontrollierte Datenfernverarbeitung
 (KDFV) 315
 Kostenwirksamkeit 50
- Landesstatistik 23
 Lebenszeichenansatz 191
 Leistungsverwaltung 148
- Massenphänomen 226
 Mehrfachfallprüfung 70
 Meinungsumfrage 19
 Melderegisterabgleich 182
 Menschenwürde 479
 Merkmalsausprägung 225
 Merkmalsgenerierung 271
 Metadaten 58
 Mikrodaten *siehe* Einzelangaben
 Minderjährige *siehe* Kinder
- Nanodaten 470, 478
 Neutralität 42
 Neutralitätsgebot 43
 Nonresponse-Bias 451
 Normenbestimmtheit 176
 Normenklarheit 176
- Objektivität 44
 Öffentliche Gewalt 146
 Öffentliches Interesse 145
 Öffentlich-rechtlicher Vertrag 107, 154
 Öffnungsklausel 156, 167, 406, 435, 458
 – Begriff 156
 – Grundrechtsschutz 165
 – Typologie 158
 Ökosystematlas 5
 Ökosystemgesamtrechnung 5
 Once-only-Prinzip 58, 379
- Paragrafenstatistik 172
 Parlamentsgesetz 172
 Parlamentsvorbehalt 173
 Personenbezogene Ordnungsnummer
 (PON) 67
 Personenbezug 256
 Personenkennzeichen 184
 Population *siehe* Grundgesamtheit
 Predictive Mean Matching (PMM) 71
 Pretest 95
 Primärstatistik 5, 463
 Primärzweck 357
 Privatheit 204
 Profiling 226
 Prognoseentscheidung 442
 Proxy-Interview 128, 463
 Pseudonymisierung 275
 – Begriff 275
 Public Use Files 76
- Querschnittsbehörde 111
- Recht auf Auskunft 446
 Recht auf Berichtigung 448
 Recht auf Einschränkung der
 Verarbeitung 453
 Recht auf informationelle
 Selbstbestimmung 170, 171, 207
 Recht auf Löschung 431
 Recht auf Vergessenwerden *siehe* Recht
 auf Löschung
 Rechte und Freiheiten 250
 Rechtsverordnung 139
 Record Linkage 67
 Registermodernisierungsgesetz 190, 280
 Registerzensus 52, 189, 330
 Registerzensuserprobungsgesetz 6
 Regulatory Sandboxes 62
 Reliabilität *siehe* Zuverlässigkeit
 Repräsentativität 226
 Resilienz 488
 Response-Rate 113
 Risikobasierter Ansatz 488
 Rückspielverbot 244, 319
 – Abgrenzung zum Nachteilsverbot 320
 – Begründung 321
 – einfach-rechtliche Ausgestaltung 325
 – Registerzensus 330
- Schlüssigkeits- und Vollständigkeits-
 prüfung 272

- Scientific Use Files 76
- Sekundärstatistik 418
- Sekundärzweck 357
- Selbstdatenschutz 414
- Sicherungsvorkehrungen *siehe* Geeignete Garantien
- Sozialstaatsprinzip 1
- Speicherbegrenzung 381
 - Abgrenzung zur Vorratsdatenspeicherung 389
 - Ausnahme für die Statistik 384
 - Rechtsfolge 386
- Sphärentheorie 396
- Standardfehler 452
- Statistical Disclosure Control 243, 315
- Statistik
 - Bedarfsermittlung 57
 - Begriff 221
 - Datenanalyse 74
 - Datenaufbereitung 66
 - Datengewinnung 62
 - Evaluation 78
 - geeignete Garantien 249
 - Konzeption 59
 - Multifunktionalität 181
 - öffentliches Interesse 230
 - Produktionssystem 60
 - Staatsaufgabe 510
 - Verarbeitungszweck 229
 - Veröffentlichung 76
- Statistikgeheimnis 284
 - Ausnahmen 300
 - Cell-Key-Methode 76
 - Durchbrechungen 309
 - Schutzziele 285
 - Strafbewehrung 317
 - Voraussetzungen 290
- Statistikmodell 4
- Statistikprivileg 352
- Statistische Einheit 225
- Statistische Eins 312
- Statistischer Beirat 6
- Statistischer Verbund 29
- Statistische Zwei 312
- Stellvertretung 128
- Stichprobe 60
 - Bruttostichprobe 64
 - Grundstichprobe 64
 - Haushaltsstichprobe 65
 - Quotenstichprobe 64
- Streubreite 186
- Studienverlaufsstatistik 278
- Subsidiaritätsprinzip 25, 31
- Systemdatenschutz 57, 487
- Tabellendaten 312
- Tabelleneins *siehe* Statistische Eins
- Tailored-Design-Methode 113
- Technische und organisatorische Maßnahmen (TOM) 281
- Text Mining 199
- Transparenz 53, 489
 - bei algorithmischen Systemen 496
 - Betroffenenrechte 491
 - durch Design 492
 - durch Gamification 495
 - durch Visualisierung 494
 - Explainable Artificial Intelligence 497
 - Genauigkeitsgebot 491
 - Grundsatz 53, 489
 - Layered Privacy Language 493
 - Verständlichkeitsgebot 490
- Trennungsthese 166
- Trusted Smart Statistics 469
 - Begriff 470
 - Gestaltungsprinzipien 472
- Übermaßverbot 150, 186
- Umweltökonomische Gesamtrechnung 309
- Umweltstatistik 5, 175
- Unabhängigkeit, fachliche 45
- Unionsrecht
 - Anwendungsbereich 82
- Unionsstatistik 25
- Unit-Nonresponse 113, 451
- Unparteilichkeit 43
- Unternehmensstatistik 26
- Unterrichtungspflicht 463
- Verantwortlicher 36
- Verantwortlichkeit 140
- Verantwortungsdiffusion 35, 38
- Verantwortungssubjekt 36
- Verantwortungstransparenz 489
- Verarbeitungsverbot
 - sensible Daten 405
- Verbot der Reidentifizierung 345
 - Entstehungsgeschichte 346
 - Strafbewehrung 350
 - Voraussetzungen 347

- Verbot mit Erlaubnisvorbehalt 93
- Verfahren, registergestütztes 5
- Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten 173
- Verfahrenstransparenz 489
- Verhaltenskodex für europäische Statistiken 20
- Verhaltenssteuerung 114
- Verhältnismäßigkeit 170, 179
 - Angemessenheit 185
 - Erforderlichkeit 183
 - Geeignetheit 182
 - Legitimes Ziel 180
- Verschlüsselung 488
- Verwaltungsdaten-Informationsplattform (VIP) 58
- Verzerrung *siehe* Bias
- Volkszählung 5
- Volkszählungsurteil 1, 7, 121, 174, 180, 187, 267, 283, 373, 389, 396, 479
- Vollerhebung 5
- Vorbehalt des Gesetzes 153, 174
- Vorratsdatenspeicherung 389

- Web Scraping 198
 - Rechtsgrundlage 215
- Wesentlichkeitsdoktrin 171
- Widerspruchsrecht 425, 450
 - Privilegierung der Statistik 428
- Wiederholungsverbot 8

- Wirtschaftlichkeitsgebot 51
- Wirtschaftsstatistik 175
- Wissenschaftliche Forschungszwecke 239
- Wissenschaftsfreiheit 313
- Wissenschaftsklausel 314
- Wissenschaftskommunikation 241
- Wissenszuwachs 238

- Zeitverwendungserhebung (ZVE) 31, 95, 114
- Zensus 5, 188
 - Verantwortlichkeit 38
- Zensusstest 52
- Zensusvorbereitungsgesetz 61
- Zusatzaufbereitung 32
- Zuverlässigkeit 49
- Zweckänderung 357
 - hypothetische Datenneuerhebung 374
 - im deutschen Verfassungsrecht 373
 - Sekundärstatistik 375
 - Zweckentfremdung 378
 - Zweckvereinbarkeit 374
- Zweckbindung 353
 - Ausnahme für die Statistik 358
 - Normative Konstruktion 354
 - Recht auf informationelle Selbstbestimmung 372
- Zweckbündel 245
- Zwecktrias 219
- Zwei-Schranken-Theorie 88, 314