

Leitsätze

zum Urteil des Ersten Senats vom 15. Dezember 1983

- 1 BvR 209/83 -
- 1 BvR 269/83 -
- 1 BvR 362/83 -
- 1 BvR 420/83 -
- 1 BvR 440/83 -
- 1 BvR 484/83 -

- 1. Unter den Bedingungen der modernen Datenverarbeitung wird der Schutz des Einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten von dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des GG Art 2 Abs. 1 in Verbindung mit GG Art 1 Abs. 1 umfaßt. Das Grundrecht gewährleistet insoweit die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.**
- 2. Einschränkungen dieses Rechts auf "informationelle Selbstbestimmung" sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig. Sie bedürfen einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechen muß. Bei seinen Regelungen hat der Gesetzgeber ferner den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Auch hat er organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken.**
- 3. Bei den verfassungsrechtlichen Anforderungen an derartige Einschränkungen ist zu unterscheiden zwischen personenbezogenen Daten, die in individualisierter, nicht anonymer Form erhoben und verarbeitet werden, und solchen, die für statistische Zwecke bestimmt sind.**

Bei der Datenerhebung für statistische Zwecke kann eine enge und konkrete Zweckbindung der Daten nicht verlangt werden. Der Informationserhebung und Informationsverarbeitung müssen aber innerhalb des Informationssystems zum Ausgleich entsprechende Schranken gegenüberstehen.

- 4. Das Erhebungsprogramm des Volkszählungsgesetzes 1983 (§ 2 Nr. 1 bis 7, §§ 3 bis 5) führt nicht zu einer mit der Würde des Menschen unvereinbaren Registrierung und Katalogisierung der Persönlichkeit; es entspricht auch den Geboten der Normenklarheit und der Verhältnismäßigkeit. Indessen bedarf es zur Sicherung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ergänzender verfahrensrechtlicher Vorkehrungen für Durchführung und Organisation der Datenerhebung.**
- 5. Die in VoZähIG 1983 § 9 Abs.1 bis 3 vorgesehenen Übermittlungsregelungen (unter anderem Melderegisterabgleich) verstoßen gegen das allgemeine Persönlichkeitsrecht. Die Weitergabe zu wissenschaftlichen Zwecken (VoZähIG 1983 § 9 Abs. 4) ist mit dem Grundgesetz vereinbar.**

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvR 209/83 -
- 1 BvR 269/83 -
- 1 BvR 362/83 -
- 1 BvR 420/83 -
- 1 BvR 440/83 -
- 1 BvR 484/83 -

Verkündet
am 15. Dezember 1983
Hempel
Amtsinspektorin
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

IM NAMEN DES VOLKES

In den Verfahren

über

die Verfassungsbeschwerden

a) des Herrn Günther Frhr. v. M. ,

- 1 BvR 209/83 -,

b). 1. der Frau Dr. Gisela W. ,

2. der Frau Maja St

Bevollmächtigte zu 1.:

Rechtsanwältin Maja Stadler-Euler, Neuer Wall 46, Hamburg 36

zu 2.: Rechtsanwältin Dr. Gisela Wild, Neuer Wall 46, Hamburg 3

- 1 BvR 269/83 -,

c) des Herrn Prof. Dr. Ulrich M. ,

- 1 BvR 362/83 -,

d). 1. des Herrn Prof. Dr. Klaus B. ,,

2. des Herrn Prof. Dr. Dr. Adalbert P. ,,

3. des Herrn Prof. Dr. Wilhelm St. ,

4. der Frau Vera W. ,

Bevollmächtigter zu 1., 2. und 4.:

Prof. Dr. Wilhelm Steinmüller,
Alwinenstraße 36, Bremen 1

zu 1., 3. und 4.:

Prof. Dr. Dr. Adalbert Podlech, Vorm Heiligen Kreuz 2, Weiterstadt 3

- 1 BvR 420/83 -,

- e). 1. des Herrn Dr. Peter H . . . ,
- 2. des Herrn Peter B ...,
- 3. des Herrn Helmut F ...,
- 4. des Herrn Hartmut G. . . ,
- 5. der Frau Irmgard M ...,
- 6. des Herrn Claus-Henning O .. .,
- 7.. des Herrn Wolf St. ...,
- 8. des Herrn Jürgen St.. . ,
- 9. des Herrn Michael W ...,
- 10. der Frau Sabine W .. . ,
- 11. der Frau Irene B . . . ,
- 12. der Frau Rita B...,
- 13. des Herrn Wolfgang D .. . ,
- 14. der Frau Anneliese H ...,
- 15. des Herrn Otto J . . . ,
- 16. der Frau Jutta K...,
- 17. der Frau Marita M...,
- 18. des Herrn Jürgen R . . . ,
- 19. der Frau Regula Sch ...,
- 20. der Frau Petra Sch ...,
- 21. der Frau Silvia Z.

Bevollmächtigter zu 2. Bis 21 Rechtsanwalt Dr. Peter Hauck,
Barfüßertor 25, Marburg/Lahn

- 1 BvR 440/83 -,

f) der Frau Wasilia F .

Bevollmächtigter

Rechtsanwalt Dr. Sebastian Cobler, Altkönigstraße 7, Frankfurt/Main

- 1 BvR 484/83 -

unmittelbar gegen das Gesetz über eine Volks-, Berufs-, Wohnungs- und
Arbeitsstättenzählung (Volkszählungsgesetz 1983) vom 25. März 1982 (BGBl. I
S. 369)

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat -

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

des Präsidenten Benda

und der Richter Simon

Hesse

Katzenstein

Niemeyer

Heußner

Henschel

Niedermaier

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 18. und 19. Oktober 1983 durch

Urteil

für Recht erkannt:

- 1. § 2 Nummer 1 bis 7 sowie §§ 3 bis 5 des Gesetzes über eine Volks-, Berufs-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung (Volkszählungsgesetz 1983) vom 25. März 1982 (Bundesgesetzbl. I S. 369) sind mit dem Grundgesetz vereinbar; jedoch hat der Gesetzgeber nach Maßgabe der Gründe für ergänzende Regelungen der Organisation und des Verfahrens der Volkszählung Sorge zu tragen.**
- 2. § 9 Absatz 1 bis 3 des Volkszählungsgesetzes 1983 ist mit Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig.**

- 3. Die Beschwerdeführer werden durch das Volkszählungsgesetz 1983 in dem aus Nummer 1 und 2 ersichtlichen Umfang in ihren Grundrechten aus Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes verletzt.**

Im übrigen werden die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen.

- 4. Die Bundesrepublik Deutschland hat den Beschwerdeführern die notwendigen Auslagen zu erstatten.**

Gründe:

A.

Die Verfassungsbeschwerden richten sich unmittelbar gegen das Gesetz über eine Volks-, Berufs-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung (Volkszählungsgesetz 1983) vom 25. März 1982 (BGBl. I S. 369) - VZG 1983 -. 1

Die durch dieses Gesetz angeordnete Datenerhebung hat Beunruhigung auch in solchen Teilen der Bevölkerung ausgelöst, die als loyale Staatsbürger das Recht und die Pflicht des Staates respektieren, die für rationales und planvolles staatliches Handeln erforderlichen Informationen zu beschaffen. Dies mag teilweise daraus zu erklären sein, daß weithin Unkenntnis über Umfang und Verwendungszwecke der Befragung bestand und daß die Notwendigkeit zur verlässlichen Aufklärung der Auskunftspflichtigen nicht rechtzeitig erkannt worden ist, obwohl sich das allgemeine Bewußtsein durch die Entwicklung der automatisierten Datenverarbeitung seit den Mikrozensus-Erhebungen in den Jahren 1956 bis 1962 (vgl. BVerfGE 27, 1) erheblich verändert hatte. Die Möglichkeiten der modernen Datenverarbeitung sind weithin nur noch für Fachleute durchschaubar und können beim Staatsbürger die Furcht vor einer unkontrollierbaren Persönlichkeitserfassung selbst dann auslösen, wenn der Gesetzgeber lediglich solche Angaben verlangt, die erforderlich und zumutbar sind. Zur Beunruhigung mag nicht zuletzt beigetragen haben, daß auch Sachkundige die Überzeugung vertraten, das Volkszählungsgesetz 1983 genüge trotz einstimmiger Verabschiedung in den gesetzgebenden Körperschaften schon in den Vorschriften über die Erhebung der Daten und vor allem in den Bestimmungen über deren Verwertung nicht hinreichend den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Da zu diesen nur eine lückenhafte verfassungsgerichtliche Rechtsprechung bestand, nötigen die zahlreichen Verfassungsbeschwerden gegen das Volkszählungsgesetz 1983 das Bundesverfassungsgericht, die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Datenschutzes umfassender zu prüfen. Der Erlaß der einstweiligen Anordnung vom 13. April 1983 (EuGRZ 1983, S. 171 = BVerfGE 64, 67) hat die Voraussetzungen für eine solche Prüfung geschaffen. 2

I.

1. Das Volkszählungsgesetz 1983 regelt in den §§ 1 bis 8 Programm und Durchführung der Erhebung; § 9 enthält besondere Regelungen über die Verwendung und 3

Übermittlung der erhobenen Daten. Die wesentlichen Vorschriften lauten:

§ 1

(1) Nach dem Stand vom 27. April 1983 werden eine Volks- und Berufszählung mit gebäude- und wohnungsstatistischen Fragen sowie eine Zählung der nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsstätten und Unternehmen (Arbeitsstättenzählung) durchgeführt. 4

(2) bis (3) ... 5

§ 2

Die Volks- und Berufszählung erfaßt: 6

1. Vor- und Familiennamen, Anschrift, Telefonanschluß, Geschlecht, Geburtstag, Familienstand, rechtliche Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft, Staatsangehörigkeit; 7

2. Nutzung der Wohnung als alleinige Wohnung, Haupt- oder Nebenwohnung (§ 12 Abs. 2 des Melderechtsrahmengesetzes); 8

3. Quelle des überwiegenden Lebensunterhaltes; 9

4. Beteiligung am Erwerbsleben, Eigenschaft als Hausfrau, Schüler, Student; 10

5. erlernten Beruf und Dauer der praktischen Berufsausbildung, höchsten Schulabschluß an allgemeinbildenden Schulen, höchsten Abschluß an einer berufsbildenden Schule oder Hochschule sowie Hauptfachrichtung des letzten Abschlusses; 11

6. bei Erwerbstätigen sowie Schülern und Studenten Namen und Anschrift der Arbeits- oder Ausbildungsstätte, hauptsächlich benutztes Verkehrsmittel und Zeitaufwand für den Weg zur Arbeits- oder Ausbildungsstätte; 12

7. bei Erwerbstätigen Geschäftszweig des Betriebes, Stellung im Beruf, ausgeübte Tätigkeit, Arbeitszeit, landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Nebentätigkeit; 13

8. im Anstaltsbereich die Eigenschaft als Insasse oder die Zugehörigkeit zum Personal oder zum Kreis der Angehörigen des Personals. 14

§ 3

(1) Die gebäudestatistischen Fragen erfassen bei Gebäuden mit Wohnraum und bei ständig bewohnten Unterkünften Anschrift, Art und Baujahr sowie den Eigentümer oder an seiner Stelle den Nießbrauchberechtigten oder denjenigen, der Anspruch auf Übereignung oder auf Einräumung oder Übertragung eines Erbbaurechts oder Nießbrauchs hat. 15

(2) Die wohnungsstatistischen Fragen erfassen: 16

1. Art, Größe, Ausstattung und Verwendungszweck, Art der Beheizung und der Heizenergie sowie Bezugsjahr der Wohnung, Wohnverhältnis, Förderung der Wohnung mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus sowie Zahl und Nutzung der Räume; 17

2. bei vermieteten Wohnungen außerdem die Höhe der monatlichen Miete;	18
3. bei leerstehenden Wohnungen außerdem die Dauer des Leerstehens.	19
§ 4	
Die Arbeitsstättenzählung erfaßt:	20
1. bei allen nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsstätten und Unternehmen	21
a) Namen, Bezeichnung, Anschrift, Telefonanschluß und Zahl der Sprechstellen, Art der Niederlassung, Art der ausgeübten Tätigkeit oder Art des Aufgabengebietes der Arbeitsstätte und des Unternehmens, Eröffnungsjahr, Angaben über Neuerrichtung oder Standortverlagerung, Träger der Arbeitsstätte bei Anstalten, Einrichtungen von Behörden oder der Sozialversicherung sowie von Kirchen, Verbänden oder sonstigen Organisationen,	22
b) Zahl der tätigen Personen nach Geschlecht, Stellung im Betrieb, Zahl der Teilzeitbeschäftigten sowie Zahl der ausländischen Arbeitnehmer nach Geschlecht,	23
c) Summe der Bruttolöhne und -gehälter des vorhergehenden Kalenderjahres;	24
2. bei Hauptniederlassungen und einzigen Niederlassungen außerdem	25
a) Eintragung des Unternehmens in die Handwerksrolle,	26
b) Rechtsform des Unternehmens;	27
3. bei Hauptniederlassungen zusätzlich zu den Angaben nach den Nummern 1 und 2 für jede Zweigniederlassung	28
a) Namen, Bezeichnung, Anschrift, Art der ausgeübten Tätigkeit oder des Aufgabengebietes,	29
b) Zahl der tätigen Personen,	30
c) Summe der Bruttolöhne und -gehälter des vorhergehenden Kalenderjahres.	31
§ 5	
(1) Auskunftspflichtig sind	32
1. bei der Volks- und Berufszählung:	33
alle Volljährigen oder einen eigenen Haushalt führenden minderjährigen Personen, auch für minderjährige oder behinderte Haushaltsmitglieder; für Personen in Gemeinschaftsunterkünften, Anstalten und ähnlichen Einrichtungen, auch die Leiter dieser Einrichtungen, soweit Umstände, die in der Person des Auskunftspflichtigen liegen, dies erforderlich machen;	34
2. bei den gebäudestatistischen Fragen:	35
die in § 3 Abs. 1 genannten Personen, deren Vertreter oder Gebäudeverwalter;	36

3. bei den wohnungsstatistischen Fragen:	37
die Wohnungsinhaber oder deren Vertreter sowie die nach den Nummern 1 und 2 Auskunftspflichtigen;	38
4. bei der Arbeitsstättenzählung:	39
die Inhaber oder Leiter der Arbeitsstätten und Unternehmen.	40
(2) Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Aufforderung zur Auskunftsertei- lung haben keine aufschiebende Wirkung.	41
§ 6	
(1) Zur Durchführung des Volkszählungsgesetzes 1983 können ehrenamtliche Zähler bestellt werden.	42
(2) Zur Übernahme der ehrenamtlichen Zählertätigkeit ist jeder Deutsche vom voll- endeten 18. bis zum vollendeten 65. Lebensjahr verpflichtet. Befreit ist, wem eine solche Tätigkeit aus gesundheitlichen oder anderen wichtigen Gründen nicht zuge- mutet werden kann.	43
(3) Die Zähler sind berechtigt und verpflichtet, Eintragungen selbst vorzunehmen, soweit dies zur Erfüllung des Zwecks der Zählung erforderlich ist und die Auskunft- pflichtigen einverstanden sind.	44
§ 7	
(1) Bund, Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände und sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts sind verpflichtet, ihre Bediensteten auf Anforderung der Er- hebungsstellen für die Zählertätigkeit zur Verfügung zu stellen.	45
(2) Lebenswichtige Tätigkeiten öffentlicher Dienste dürfen durch diese Verpflichtung nicht unterbrochen werden.	46
§ 9	
(1) Angaben der Volkszählung nach § 2 Nr. 1 und 2 können mit den Melderegistern verglichen und zu deren Berichtigung verwendet werden. Aus diesen Angaben ge- wonnene Erkenntnisse dürfen nicht zu Maßnahmen gegen den einzelnen Auskunft- pflichtigen verwendet werden.	47
(2) Einzelangaben ohne Namen über die nach den §§ 2 bis 4 erfaßten Tatbestände dürfen nach § 11 Abs. 3 des Bundesstatistikgesetzes vom 14. März 1980 (BGBl. I S. 289) von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder an die fachlich zu- ständigen obersten Bundes- und Landesbehörden übermittelt werden, soweit sie zur rechtmäßigen Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben erforderlich sind. Mit Ausnahme des Merkmals rechtliche Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft in § 2 Nr. 1 sowie der nach § 4 Nr. 1 Buchstabe c und § 4 Nr. 3 Buchstabe c erfaßten Tatbestände gilt Satz 1 auch für die Übermittlung an die von den fachlich zuständigen obersten Bundes- und Landesbehörden bestimm-	48

ten Behörden, sonstigen öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen, soweit die Übermittlung zur Durchführung der von den fachlich zuständigen obersten Bundes- und Landesbehörden übertragenen Aufgaben erforderlich ist. Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend.

(3) Für Zwecke der Regionalplanung, des Vermessungswesens, der gemeindlichen Planung und des Umweltschutzes dürfen den Gemeinden und Gemeindeverbänden die erforderlichen Einzelangaben ohne Namen über die nach den §§ 2 bis 4 mit Ausnahme des Merkmals rechtliche Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft in § 2 Nr. 1 sowie der nach § 4 Nr. 1 Buchstabe c und § 4 Nr. 3 Buchstabe c erfaßten Tatbestände der Auskunftspflichtigen ihres Zuständigkeitsbereiches von den Statistischen Ämtern der Länder übermittelt werden. Für eigene statistische Aufbereitungen können den Gemeinden und Gemeindeverbänden Einzelangaben über die nach den §§ 2 bis 4 erfaßten Tatbestände von den Statistischen Landesämtern zur Verfügung gestellt werden. Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend. 49

(4) Für wissenschaftliche Zwecke dürfen die erforderlichen Einzelangaben ohne Namen und Anschrift über die nach den §§ 2 bis 4 mit Ausnahme des Merkmals rechtliche Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft in § 2 Nr. 1 sowie der nach § 4 Nr. 1 Buchstabe c und § 4 Nr. 3 Buchstabe c erfaßten Tatbestände von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder an Amtsträger und für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete übermittelt werden. 50

(5) Die nach den Absätzen 2 bis 4 übermittelten Einzelangaben dürfen von den Empfängern nur für die Zwecke verwendet werden, für die sie übermittelt wurden. 51

(6) Einzelangaben in statistischen Ergebnissen über die nach § 2 Nr. 1 erfaßten Angaben zur rechtlichen Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft, gegliedert nach Altersgruppen und Geschlecht, über die nach § 4 Nr. 1 Buchstabe b erfaßten Tatbestände, gegliedert nach Art der ausgeübten Tätigkeit der Arbeitsstätten und Unternehmen, sowie über die nach § 4 Nr. 3 Buchstabe b erfaßten Tatbestände dürfen von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder veröffentlicht werden. 52

(7) § 11 des Bundesstatistikgesetzes gilt auch für Personen, die bei Stellen beschäftigt sind, denen Einzelangaben zugeleitet werden. 53

(8) Die Statistischen Landesämter leiten dem Statistischen Bundesamt auf Anforderung Einzelangaben für Zusatzaufbereitungen für Bundeszwecke zu, wenn und soweit sie diese nicht selbst durchführen. 54

Für eine statistische Erhebung nach Art der vorgesehenen Volkszählung gilt außerdem das Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz - BStatG) vom 14. März 1980 (BGBl. I S. 289). Von Bedeutung sind insbesondere § 10 über die Auskunftspflicht und § 11 über die Geheimhaltung: 55

§ 10

- (1) Alle natürlichen und alle juristischen Personen des Privatrechts sowie Personenhandelsgesellschaften und Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, Behörden und sonstige öffentliche Stellen des Bundes, der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie deren Aufsicht unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sind zur Beantwortung der ordnungsgemäß angeordneten Fragen verpflichtet, soweit nicht die Antwort ausdrücklich freigestellt ist. 56
- (2) Die Verpflichtung der Befragten, Auskunft zu erteilen, besteht gegenüber den mit der Durchführung der Bundesstatistiken amtlich betrauten Stellen und Personen. 57
- (3) Die Antwort ist wahrheitsgemäß, vollständig, fristgerecht sowie kosten- und portofrei zu erteilen. 58
- (4) Sind Erhebungsvordrucke zur Ausfüllung durch den Befragten vorgesehen, so sind die Antworten auf diesen Erhebungsvordrucken zu erteilen. Die Richtigkeit der Angaben ist durch Unterschrift zu bestätigen, soweit es im Erhebungsvordruck vorgesehen ist. 59
- § 11
- (1) Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse, die für eine Bundesstatistik gemacht werden, sind, soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist, von den Amsträgern und für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten, die mit der Durchführung von Bundesstatistiken betraut sind, geheimzuhalten, es sei denn, daß der Betroffene im Einzelfall in die Übermittlung oder Veröffentlichung der von ihm gemachten Einzelangaben ausdrücklich einwilligt. Die §§ 93, 97, 105 Abs. 1, § 111 Abs. 5 in Verbindung mit § 105 Abs. 1 sowie § 116 Abs. 1 der Abgabenordnung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 613), zuletzt geändert durch Zweites Kapitel Artikel 1 des Gesetzes vom 26. November 1979 (BGBl. I S. 1953), gelten nicht für Personen und Stellen, soweit sie mit der Durchführung von Bundes- und Landesstatistiken betraut sind. 60
- (2) Die Übermittlung von Einzelangaben zwischen den mit der Durchführung einer Bundesstatistik betrauten Personen und Stellen ist zulässig, soweit dies zur Erstellung der Bundesstatistik erforderlich ist. 61
- (3) Das Statistische Bundesamt, die Statistischen Landesämter und die sonstigen erhebenden Stellen und Behörden sind berechtigt und verpflichtet, den fachlich zuständigen obersten Bundes- und Landesbehörden, den von ihnen bestimmten Stellen sowie sonstigen Amtsträgern und für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten auf Verlangen statistische Einzelangaben zu übermitteln, wenn und soweit diese Übermittlung unter Angabe des Empfängerkreises und der Art des Verwendungszweckes in der die Statistik anordnenden Rechtsvorschrift zugelassen und in den Erhebungsvordrucken bekanntgegeben ist. In dieser Rechtsvorschrift und den Erhebungsvordrucken ist auch anzugeben, ob die Übermittlung mit oder ohne Nennung von Namen oder von Namen und Anschrift zugelassen ist. Aus den Angaben 62

gewonnene Erkenntnisse dürfen nicht zu Maßnahmen gegen den Betroffenen verwendet werden.

(4) Die Geheimhaltungspflicht nach Absatz 1 gilt auch für die Personen, denen nach Absatz 3 Einzelangaben zugeleitet werden. 63

(5) Einzelangaben, die so anonymisiert werden, daß sie Auskunftspflichtigen oder Betroffenen nicht mehr zuzuordnen sind, dürfen vom Statistischen Bundesamt und von den Statistischen Landesämtern übermittelt werden. 64

(6) Eine Zusammenfassung von Angaben mehrerer Auskunftspflichtiger ist keine Einzelangabe im Sinne dieses Gesetzes. 65

(7) Die zur Identifizierung der Auskunftspflichtigen sowie sonstiger Betroffener dienenden Daten, insbesondere Namen und Anschriften, sind zu löschen, wenn ihre Kenntnis für die Erfüllung der Aufgaben auf dem Gebiet der Statistik für Bundeszwecke nicht mehr erforderlich ist. Namen und Anschriften der Auskunftspflichtigen sollen von den übrigen Angaben getrennt und unter besonderem Verschuß gehalten werden. 66

Sofern nicht speziellere Vorschriften eingreifen, gelten im übrigen das Gesetz zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundesdatenschutzgesetz -BDSG) vom 27. Januar 1977 (BGBl. I S. 201), zuletzt geändert durch Art. II § 36 des Sozialgesetzbuchs (SGB) - Verwaltungsverfahren - vom 18. August 1980 (BGBl. I S. 1469), und die Datenschutzgesetze der Länder. Wesentlich sind die §§ 5 und 13 BDSG. 67

§ 5

Datengeheimnis 68

(1) Den im Rahmen des § 1 Abs. 2 oder im Auftrag der dort genannten Personen oder Stellen bei der Datenverarbeitung beschäftigten Personen ist untersagt, geschützte personenbezogene Daten unbefugt zu einem anderen als dem zur jeweiligen rechtmäßigen Aufgabenerfüllung gehörenden Zweck zu verarbeiten, bekanntzugeben, zugänglich zu machen oder sonst zu nutzen. 69

(2) Diese Personen sind bei der Aufnahme ihrer Tätigkeit nach Maßgabe von Absatz 1 zu verpflichten. Ihre Pflichten bestehen auch nach Beendigung ihrer Tätigkeit fort. 70

§ 13

Auskunft an den Betroffenen 71

(1) Dem Betroffenen ist auf Antrag Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten zu erteilen. In dem Antrag soll die Art der personenbezogenen Daten, über die Auskunft erteilt werden soll, näher bezeichnet werden. Die speichernde Stelle bestimmt das Verfahren, insbesondere die Form der Auskunftserteilung nach pflichtgemäßem Ermessen. 72

(2) ...

(3) Die Auskunftserteilung unterbleibt, soweit 73

1. die Auskunft die rechtmäßige Erfüllung der in der Zuständigkeit der speichernden Stelle liegenden Aufgaben gefährden würde, 74

2. die Auskunft die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährden oder sonst dem Wohle des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde, 75

3. die personenbezogenen Daten oder die Tatsache ihrer Speicherung nach einer Rechtsvorschrift oder ihrem Wesen nach, namentlich wegen der überwiegenden berechtigten Interessen einer dritten Person, geheimgehalten werden müssen, 76

4....

(4) ...

2. Nachdem der Entwurf eines Volkszählungsgesetzes in der 8. Legislaturperiode am Streit um die Kosten gescheitert war, brachte die Bundesregierung Anfang 1981 den im wesentlichen unveränderten Entwurf eines Volkszählungsgesetzes erneut ein. In der Begründung war unter anderem ausgeführt (BTDrucks. 9/451,5. 7 ff.): 77

Volks-, Berufs- und Arbeitsstättenzählungen bildeten ein Kernstück der statistischen Bestandsaufnahme. Angaben über den neuesten Stand der Bevölkerung, ihre räumliche Verteilung und ihre Zusammensetzung nach demographischen und sozialen Merkmalen sowie über ihre wirtschaftliche Betätigung seien unentbehrliche Grundlagen für gesellschafts- und wirtschaftspolitische Entscheidungen des Bundes, der Länder und Gemeinden. In verschiedenen Rechtsvorschriften werde auf Zählungsergebnisse Bezug genommen. Auch die Parteien, die Tarifpartner, die Wirtschafts- und Berufsverbände, die Wissenschaft und sonstige wichtige Gruppen des öffentlichen Lebens seien auf die Zählungsergebnisse angewiesen. Diese seien ferner Ausgangspunkt für die Fortschreibung der laufenden Entwicklung und Auswahlgrundlage für gesetzlich angeordnete Erhebungen auf Stichprobenbasis. Die Ergebnisse der letzten Zählung vom 27. Mai 1970 seien überholt. Bund, Länder und Gemeinden, aber auch zahlreiche soziale und wirtschaftliche Organisationen sähen ihre Arbeiten in den kommenden Jahren wesentlich beeinträchtigt und befürchteten Fehlplanungen und Fehlinvestitionen. Die zur Aktualisierung zu erhebenden Daten seien zur Entlastung der Auskunftspflichtigen und zur Minimierung der Kosten auf das unbedingt Notwendige beschränkt. 78

Mit der Volks- und Berufszählung werde ein vielfältiges Strukturbild der Bevölkerung in tiefer regionaler Gliederung gewonnen. Ihre Ergebnisse seien Unterlage für zahlreiche Verwaltungszwecke. Allein die Einwohnerzahl sei zum Beispiel für die Stimmen der Länder im Bundesrat, für die Abgrenzung der Bundestagswahlkreise, für den Finanzausgleich, für die Größe der Gemeindeparlamente und vieles andere mehr von Bedeutung. Für das Land Bayern seien hundert Rechtsvorschriften gezählt worden, die auf die Bevölkerungszahl Bezug nähmen. Durch einen Vergleich der An- 79

gaben über die Wohnungsanschriften mit den Melderegistern könne erreicht werden, daß die im Rahmen der Volkszählung ermittelten und anschließend auf der Basis der Zählung fortgeschriebenen Einwohnerzahlen mit dem Inhalt der Melderegister weitgehend identisch seien.

Die gebäudestatistischen Fragen würden in erster Linie für im ganzen Bundesgebiet interessierende regionale und städtebauliche Auswertungszwecke und als Basis für die gesetzlich angeordnete Fortschreibung der Gebäude benötigt. Die wohnungsstatistischen Fragen bezweckten, Umfang und Struktur des Wohnungsbestandes regional tiefgegliedert zu erfassen. Sie sollten wesentliche Hinweise für die richtige Einschätzung des Wohnungsbestandes liefern, wie zum Beispiel Belegung der Wohnungen, Angaben über leerstehende Wohnungen und Mietenbelastung. Die Daten seien zugleich die Basis für die gesetzlich angeordnete Fortschreibung des Wohnungsbestandes.

80

Die Arbeitsstättenzählung erstreckte sich als Rahmenzählung auf alle Wirtschaftsbereiche mit Ausnahme der Landwirtschaft. Sie liefere in fachlicher und regionaler Gliederung einen Überblick über Zahl und Größe der Arbeitsstätten und Unternehmen und über deren Rechtsform. Ihre Ergebnisse seien insbesondere für die Raumordnung, die Landes- und Regionalplanung, die Strukturpolitik, die Arbeitsmarktpolitik und die Verkehrspolitik eine wertvolle Informationsbasis.

81

§ 9 des Regierungsentwurfs sah in Absatz 1 einen Melderegisterabgleich lediglich für Vor- und Familiennamen, Geburtstag, Familienstand und Anschrift vor. Die Weitergabe von Daten an die Gemeinden und Gemeindeverbände nach Absatz 3 war an die Bedingung geknüpft, daß durch Satzung die Voraussetzungen geschaffen seien und erhalten blieben, die eine ausschließliche statistische Nutzung der Daten sicherstellten.

82

Der vom Bundesrat vorgeschlagenen erweiterten Fassung des § 9 Abs. 1 VZG 1983 stimmte die Bundesregierung zu (BTDrucks. 9/451, S. 14 f.): Danach sollten lediglich Telefonanschluß, rechtliche Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft und Staatsangehörigkeit vom Melderegisterabgleich ausgeschlossen sein.

83

Die kommunalen Spitzenverbände hatten vorgeschlagen, das Erfordernis einer Datenschutzzatzung in § 9 Abs. 3 des Entwurfs zu streichen. Dagegen wurde in den Ausschußberatungen eingewandt, die sensiblen Daten, wegen derer das Satzungserfordernis für notwendig gehalten werde, würden trotz des verringerten Fragenprogramms auch weiterhin erhoben. In einzelnen Gemeinden seien keine für die Bearbeitung von Statistiken zuständigen Stellen benannt, so daß eine Nutzung der Daten ausschließlich für statistische Zwecke nicht sichergestellt sei. Das Statistikgeheimnis müsse so weit wie möglich gewahrt und alles vermieden werden, was Zweifel an seiner Einhaltung hervorrufen könnte. Es sei notwendig, daß das Vertrauen der Bevölkerung, die in diesen Fragen außerordentlich sensibilisiert sei, geschützt werde. Auch die Kommunalverwaltungen müßten ein Interesse daran haben, daß keinerlei

84

Verdacht in bezug auf Mißbrauchsmöglichkeiten aufkommen könne.

Die damaligen Koalitionsfraktionen sind dieser Auffassung gefolgt und haben mehrheitlich beschlossen, dem Deutschen Bundestag die Annahme des § 9 Abs. 3 in der Fassung des Regierungsentwurfs (also mit dem Erfordernis einer Datenschutzsatzung) zu empfehlen. In der Gesamtabstimmung hat auch die Fraktion der CDU/CSU zugestimmt (BTDrucks. 9/1068, S. 17). Diesem Beratungsergebnis des Innenausschusses folgte auch der Deutsche Bundestag bei der zweiten und dritten Beratung des Volkszählungsgesetzes 1983.

85

Der Bundesrat verlangte einmal die Einführung des § 5 Abs. 2 VZG 1983, demzufolge Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Aufforderung zur Auskunftserteilung keine aufschiebende Wirkung haben. Zur Begründung wurde ausgeführt, der mit der Volkszählung verbundene Kostenaufwand sei nur gerechtfertigt, wenn in möglichst kurzer Zeit vollständige Ergebnisse vorlägen. Dieses Ziel sei gefährdet, wenn Rechtsbehelfe aufschiebende Wirkung hätten. Die Voraussetzungen der Anordnung einer sofortigen Vollziehung könnten jeweils im Einzelfall nicht hinreichend dargetan werden. Diese Unsicherheit sei dadurch auszuräumen, daß im Gesetz selbst die aufschiebende Wirkung der Rechtsbehelfe ausgeschlossen werde.

86

Ferner hielt es der Bundesrat für erforderlich, sämtliche Angaben nach § 2 Nr. 1 und 2 VZG 1983 in den Melderegisterabgleich einzubeziehen. Zur Begründung wurde ausgeführt, die Kirchen hielten eine Überprüfung der statistischen Zahlen über die Zugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft für dringend notwendig. Es bestünden Abweichungen zwischen den Zahlen der amtlichen Statistik, den Melderegistern und den Zahlen, die die Kirchen selbst ermittelt hätten. Eine Bereinigung setze den Melderegisterabgleich voraus. Um möglichst zutreffende Ergebnisse über den Ausländeranteil zu erhalten, solle der Melderegisterabgleich auch für das Merkmal der Staatsangehörigkeit ermöglicht werden. Da der Telefonanschluß nicht im Melderegister eingetragen werde, sei ein Abgleich gegenstandslos. Dieses Merkmal müsse daher nicht ausdrücklich ausgenommen werden. Für die Richtigkeit des Melderegisters und die Richtigkeit und Vollständigkeit des Volkszählungsergebnisses hätten die in § 2 Nr. 1 und 2 VZG 1983 aufgeführten Merkmale mit Ausnahme des Telefonanschlusses nahezu gleiche Bedeutung, so daß sie beim Abgleich auch gleichbehandelt werden sollten.

87

Weiter schlug der Bundesrat die später Gesetz gewordene umfassende Formulierung des § 9 Abs. 3 Satz 2 VZG 1983 vor. Das Satzungserfordernis und die Einschränkung hinsichtlich der zu übermittelnden Einzelangaben seien zu streichen. Zur Begründung wurde ausgeführt, die Gemeinden seien auch ohne eine Satzung gehalten, die Vorschriften der Geheimhaltung statistischer Daten zu beachten und dies durch organisatorische Maßnahmen sicherzustellen. Der Gesetzestext besage auch eindeutig, daß die Einzelangaben nur für statistische Zwecke verwendet werden dürfen. Das Informationsbedürfnis der Gemeinden beziehe sich auf alle in den §§ 2 bis 4 VZG 1983 genannten Merkmale, so daß keine Unterschiede hinsichtlich der Über-

88

mittlung an die Gemeinden gemacht werden sollten.

Der Vermittlungsausschuß machte sich diese Auffassung des Bundesrates zu eigen (BTDrucks. 9/1350). 89

Der Vorschlag des Vermittlungsausschusses wurde vom Bundestag einstimmig gebilligt; der Bundesrat stimmte dem Gesetz durch einstimmigen Beschluß zu. 90

II.

Die Beschwerdeführer rügen die Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1, Art. 13, Art. 19 Abs. 4 GG sowie einen Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG). Sie tragen im wesentlichen folgendes vor: 91

Aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG folge für eine Volkszählung das Gebot der Anonymität. Dies habe auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 16. Juli 1969 zur Verfassungsmäßigkeit einer Repräsentativstatistik (BVerfGE 27, 1 -Mikrozensus) festgestellt und beim damaligen Mikrozensus als gegeben vorausgesetzt. Das Anonymitätsgebot des Grundgesetzes erfordere, daß kein Zusammenhang zwischen erhobenen Daten und individualisierbaren Personen oder Personengruppen hergestellt werden könne. Ein wirksam anonymisiertes und in seiner Verfügbarkeit strikt begrenztes Datum könne auf die Einzelperson keinerlei Rückwirkung haben. Sei die Anonymität dagegen nicht oder nicht voll gewährleistet, so mache eine Befragung Daten über individuelle Personen und Personengruppen für beliebige fremdbestimmte Zwecke verfügbar. Dadurch könne die Einzelperson der freien Selbstbestimmung beraubt und zum Gegenstand fremder Willensausübung und Kontrolle werden. Bei der Volkszählung würden die Daten nicht anonymisiert, sondern blieben in allen Fällen personenbezogen. Dies gelte auch dort, wo der Name entfalle. Nach dem gesicherten Stand der Forschung könnten scheinbar undurchbrechbare Anonymisierungen heute mit einfachen mathematischen Verfahren repersonalisiert werden. Besonders leicht sei die Reidentifizierung mit Hilfe der Haushaltskennnummern sowie der Zählerlisten, die für die Durchführung der Volkszählung ohne gesetzliche Grundlage vorgesehen seien. 92

Seit der Mikrozensus-Entscheidung hätten sich die technischen Voraussetzungen der Datenerhebung und Datenverarbeitung grundlegend verändert. Die Statistischen Landesämter hätten sich zu Landesdatenzentralen entwickelt, zahlreiche Sonderverwaltungen hätten eigene Datenbanken mit eigenen Personenkennzeichen eingeführt; auf Gemeindeebene entwickelten sich die Melderegister zunehmend zu einer umfassenden Einwohnerdatenbank, deren Daten im Prinzip für jede staatliche Stelle abrufbar seien. Dies habe zur Folge, daß die Volkszählungsdaten auf den gleichen Rechnern mit denselben Programmen durch dieselben Personen verarbeitet würden, wie die Daten für andere staatliche Funktionen. Deshalb reichten die herkömmlichen Sicherungen für einen wirksamen Datenschutz nicht aus. Es sei möglich, einen riesi- 93

gen Datenbestand für eine beliebige Vielzahl von abrufenden Stellen ständig verfügbar zu halten. Außerdem verfügten die unbestimmt vielen möglichen Empfänger der Volkszählungsdaten in der Regel über eigene Datenbanken. Diese lieferten Zusatzwissen, das mit den Volkszählungsdaten verknüpft werden könne. Dadurch werde die Schwelle der Reidentifikation weiter herabgesetzt. Aufgrund dieser gewandelten technologischen Bedingungen sei die Erstellung eines umfassenden und detaillierten Bildes der jeweiligen Person - ein Persönlichkeitsprofil - möglich, und zwar auch im Intimbereich; der Bürger werde zum "gläsernen Menschen". Die fehlende Anonymität bedeute nicht nur einen verfassungsrechtlichen Mangel der zu erwartenden Zähl- und Auswertungspraxis, sondern stelle einen Mangel des Volkszählungsgesetzes 1983 selbst dar.

Das Gesetz gerate durch sein Schweigen zu bestimmten wichtigen Fragen seiner Anwendung in Konflikt mit dem vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Wesentlichkeitsgebot. Erhebungszweck und Erhebungsprogramm müßten im Gesetz geregelt werden. Das Volkszählungsgesetz regele den Zählvorgang selbst aber nur mit einem unwesentlichen Satz und lasse damit die Form der grundrechtsbeeinträchtigenden Maßnahmen offen. Darüber hinaus sei es verfassungsrechtlich geboten, daß der Bürger von der Verarbeitung, insbesondere der Weitergabe seiner Daten, informiert werde; denn sonst sei das Statistikgeheimnis durch den als Antragsdelikt ausgestalteten Straftatbestand des § 203 StGB nicht ausreichend geschützt.

94

Die vorgesehene Erhebung sei in dieser Form nicht erforderlich und verstoße daher gegen das Übermaßverbot. Aufgrund der Fortschritte der empirischen Sozialforschung und neuerer statistischer Methoden seien Zwangserhebungen nach Art und Umfang des Volkszählungsgesetzes 1983 methodisch überholt. Gezielte freiwillige Erhebungen könnten mit wesentlich geringerem Aufwand und erheblich geringerer Eingriffstiefe bessere Ergebnisse liefern. Außerdem habe die Befragung ohne weiteres weniger einschneidend ausgestaltet werden können, zumal heute das Erhebungsinstrumentarium der "anonymen Datenerhebung" entwickelt sei, welches zu weitaus geringeren Eingriffen in die Privatsphäre führe. Auch die namensbezogene Weitergabe der Daten an Gemeinden, welche insbesondere bei kleineren Gemeinden unkontrollierbare Nebenfolgen nach sich ziehe, sei allenfalls aus der früher beschränkten Möglichkeit der Statistikämter zur Datenverarbeitung erklärbar. Damals hätten die Gemeinden selbst statistische Auswertungen vornehmen müssen. Die Notwendigkeit hierfür sei jedoch heute entfallen.

95

Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen nach Auffassung der Beschwerdeführer vor allem gegen die Vorschriften des § 9 VZG 1983. Der Melderegisterabgleich nach Absatz 1 sei bereits deshalb verfassungswidrig, weil es an der Gesetzgebungskompetenz des Bundes fehle. Unter den Bedingungen einer sich weiterentwickelnden Datenverarbeitungstechnologie komme der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung eine neue Funktion zu. Es lasse sich aus ihr das verfassungsrechtliche Gebot der Dezentralisierung von bestimmten Datenspeicherungen ableiten, welches selbst schon ein Element von Datenschutz sei. § 9 Abs. 1 VZG 1983 verknüpfe in verfas-

96

sungswidriger Weise Statistik und Verwaltungsvollzug. Der Zähler, der unvermeidlich Einblick in sämtliche erhobenen Daten der Befragten gewinne, befinde sich in einer Doppelrolle: Er sei zugleich "Kundschafter der örtlichen Meldebehörde und Vollzieher der Bundesstatistik". Bei einer rein melderechtlichen Befragung sei eine Anonymisierung der Daten nicht nötig, und bei einer rein statistischen Befragung brauchten die persönlichen Daten gar nicht erst erhoben zu werden. Der Versuch des Gesetzgebers, in einer gemischten, sowohl anonymen als auch individuellen Erhebung beiden Zwecken gerecht zu werden, gefährde die für Zwecke der Statistik gebotene Anonymität. Der klaren funktionellen Trennung von Statistik und Meldewesen komme in einer veränderten technischen Umwelt, die den Sicherheitsbehörden einen direkten Zugriff auf den gesamten Datenbestand eröffne, eine erhöhte verfassungsrechtliche Bedeutung zu. Die gesetzlich vorgesehene Auskunftspflicht führe in Verbindung mit dem Melderegisterabgleich zum Gebot der Selbstbezichtigung und verstoße deshalb gegen das Rechtsstaatsprinzip. Das Nachteilsverbot in § 9 Abs. 1 Satz 2 VZG 1983 biete dagegen keinen ausreichenden Schutz; es stehe zudem in Widerspruch zum Legalitätsprinzip.

Die Übermittlungsregelungen des § 9 Abs. 2 bis 4 VZG 1983 verstießen gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot. Sowohl der Personenkreis, dem Daten übermittelt werden dürften, als auch die Ziele, für welche die übermittelten Daten verwendet werden dürften, seien unbestimmt geregelt. Die lediglich funktionelle Umschreibung des Empfängerkreises führe dazu, daß dieser für den Bürger aus dem Gesetz selbst nicht ersichtlich sei. Der Verwendungszweck für die nach § 9 Abs. 2 und 3 VZG 1983 übermittelten Daten sei so unbestimmt geregelt, daß er juristisch nicht abschließend faßbar sei. Auch die "wissenschaftlichen Zwecke" des § 9 Abs. 4 VZG 1983 seien nur auf den ersten Blick klar. Angesichts des herrschenden weiten Wissenschaftsbegriffs könnten Daten auch an die wissenschaftlichen Stäbe der Arbeits- und Sozialverwaltung, des Bundeskriminalamts und der Verfassungsschutzbehörden übermittelt werden. Der Befragte kenne weder die über die statistischen Zwecke hinausgehenden Zwecke der Erhebung noch den Umfang der gesetzlich zugelassenen Übermittlung von Daten; er könne ferner nicht die zahlreichen möglichen Empfänger der Daten bestimmen. Deshalb sei auch das Nachteilsverbot für die Datenweitergabe in § 9 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 3 Satz 3 VZG 1983 unklar. Da die Menge der möglichen Verwendungszwecke offen sei, könnten praktisch alle Angaben allein oder in Verknüpfung zu Nachteilen führen. Für den Befragten sei dies nicht vorauszusehen.

97

Die Frage nach der Zugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft verstoße wegen der Vermischung von Statistik und Verwaltungsvollzug gegen das Grundrecht aus Art. 4 Abs. 1 GG. Auch die durch Art. 5 Abs. 1 GG gewährleistete Meinungsfreiheit sei verletzt. Zu ihr gehöre auch die Freiheit, bestimmte Tatsachen nicht mitzuteilen. § 3 VZG 1983 verstoße gegen Art. 13 GG. Es mache keinen Unterschied, ob die Wohnung von Staatsorganen betreten oder der Wohnungsinhaber zur Selbstoffenbarung gezwungen werde.

98

Schließlich sei die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG verletzt. Die Vorschrift des § 5 Abs. 2 VZG 1983 ermögliche eine Erfassung und Speicherung von Daten, ehe es in erster Instanz überhaupt zur Verhandlung gekommen sei. Außerdem sei wegen der Unbestimmtheit des Empfängerkreises und der möglichen Verwendungszwecke der ermittelten Daten dem Bürger jeglicher Überblick darüber vor-
enthalten, wer wo über welche seiner Daten in welcher Weise und zu welchem Zweck verfüge. Einmal weitergegebene Daten seien in komplex verbundenen und zunehmend "vernetzten" Systemen unterwegs, so daß sie nicht mehr zurückgehalten werden könnten. Auch deshalb laufe die Rechtsschutzgarantie leer.

99

III.

Das Bundesverfassungsgericht hat an die Beteiligten und die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder Fragen gerichtet, die im wesentlichen folgende Punkte betrafen: Klärung der Zwecke des Volkszählungsgesetzes 1983 und ihrer Erkennbarkeit aus dem Gesetz; verfassungsrechtliche Bedeutung des Grundsatzes der Zweckbindung der Daten; Zulässigkeit der Weitergabe statistischer Daten für den Verwaltungsvollzug; Notwendigkeit einer näheren Regelung des Vollzugs des Volkszählungsgesetzes 1983 durch den Gesetzgeber; Vereinbarkeit der Volkszählung als Totalerhebung mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit; Möglichkeiten milderer Vollzugsmittel bei einer Totalerhebung; Wert der Volkszählung für die öffentliche Hand, wenn Datenübermittlungen nach § 9 VZG 1983 aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht erlaubt sein sollten.

100

Zu den Verfassungsbeschwerden und den vom Bundesverfassungsgericht gestellten Fragen haben sich für die Bundesregierung der Bundesminister des Innern, ferner die Regierung des Landes Baden-Württemberg, die Bayerische Staatsregierung, der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, die Niedersächsische Landesregierung, die Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen, die Landesregierung Rheinland-Pfalz und die Landesregierung Schleswig-Holstein geäußert. Außerdem haben der Bundesbeauftragte für den Datenschutz, die Landesbeauftragte für den Datenschutz Baden-Württemberg, der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz, der Berliner Datenschutzbeauftragte, der Landesbeauftragte für den Datenschutz der Freien Hansestadt Bremen, der Hamburgische Datenschutzbeauftragte, der Hessische Datenschutzbeauftragte, der Landesbeauftragte für den Datenschutz Nordrhein-Westfalen und die Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz Stellung genommen.

101

1. Die Bundesregierung und die genannten Landesregierungen mit Ausnahme des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg halten das Volkszählungsgesetz 1983 für mit dem Grundgesetz vereinbar und die Verfassungsbeschwerden für unbegründet.

102

Die Auskunftspflichten nach dem Volkszählungsgesetz 1983, die Durchführung der Zählung und die Verarbeitung und Verwendung der erhobenen Daten seien durch den statistischen Gesetzeszweck bestimmt. Mit der statistischen Erhebung seien ei-

103

nige Datenverwendungen für andere Zwecke als solche der Volkszählung verbunden (§ 9 VZG 1983).

Die Ergebnisse der Statistik als einer der vielseitigsten Informationsquellen seien unverzichtbar für die Beobachtung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Situation und ihre Entwicklung sowie für die Vorbereitung und Kontrolle von Entscheidungen, Maßnahmen und Planungsvorhaben. Das Programm der amtlichen Statistik habe laufend erweitert und den aktuellen Bedürfnissen angepaßt werden müssen. Dabei sei Wert auf ein in sich geschlossenes, vielseitig verwendbares und gut koordiniertes statistisches Gesamtbild von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft gelegt worden. Von Anfang an habe die Bundesstatistik auch Zahlen in tiefer regionaler Gliederung geliefert, an denen unter anderem die Länder ein starkes Interesse hätten. Der eigene Bedarf des Bundes an regionalisierten Ergebnissen habe zugenommen, unter anderem für die regionale Strukturpolitik im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (Art. 91 a Abs. 1 Nr. 2 GG), für die Raumordnungs-, regionale Arbeitsmarkt-, Sozial-, Bildungs- und Verkehrspolitik. Bei Statistikgesetzen mit komplexer Aufgabenstellung sei es ausgeschlossen, alle Erhebungszwecke oder gar die Erhebungsprogramme im Gesetz oder in der Gesetzesbegründung darzustellen. Dies gelte auch für das angegriffene Volkszählungsgesetz 1983. Dieses sei sorgfältig und kritisch unter Beteiligung der Datenschutzbeauftragten beraten worden. Es bleibe im Umfang des Fragenkatalogs hinter dem Volkszählungsgesetz 1970 zurück und umfasse keine Fragen, die den unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung berührten.

104

Vorschriften über den Melderegisterabgleich und Übermittlungsregelungen habe es auch im Volkszählungsgesetz 1970 gegeben. § 9 VZG 1983 fülle den durch § 11 BStatG vorgegebenen Rahmen im einzelnen aus. Danach sei, die Übermittlung von Daten nur für "statistisch-planerische" Zwecke zugelassen, eine Verwendung für Vollzugszwecke dagegen ausdrücklich untersagt. Die bereichsspezifischen Datenschutzregelungen des Bundesstatistikgesetzes und des Volkszählungsgesetzes 1983 gingen erheblich über die Regelungen des Bundesdatenschutzgesetzes hinaus und verdeutlichten die große Sensibilität des Gesetzgebers für die besondere Schutzbedürftigkeit von Einzelangaben, die für Zwecke der Volkszählung mitgeteilt werden. Die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften sei auch sichergestellt, insbesondere durch die Kontrollen des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und des Bundesministers des Innern als Aufsichtsbehörde des Statistischen Bundesamtes. Auch habe sich die Effektivität der Sicherungs- und Kontrolleinrichtungen der in den Statistischen Ämtern benutzten elektronischen Datenverarbeitungsanlagen gegenüber der Zeit der Mikrozensus-Entscheidung entscheidend erhöht.

105

Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab sei das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG. Eine Verletzung oder Gefährdung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts sei nicht gegeben. Der gemeinschaftsgebundenen und gemeinschaftsbezogenen Persönlichkeit sei ein Sozialbezug immanent, der es ausschließe, schlechterdings von einer grundsätzlich umfassenden

106

Selbstbestimmung des Einzelnen über die Darstellung der eigenen Person auszugehen. Dem Staat sei es nicht von vornherein untersagt, sich Zugang zu personenbezogenen Daten zu verschaffen und ihre Verwertung zu regeln. Der Gesetzgeber könne das Interesse des Einzelnen, für sich oder anonym zu bleiben, gegen das Informationsinteresse der Allgemeinheit abwägen. Bei der Abwägung sei zu berücksichtigen, daß Volkszählungen eine Vorbedingung für die Planmäßigkeit staatlichen Handelns seien. Der Staat sei als Sozialstaat nach Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG zur Daseinsvorsorge verpflichtet. Das Informationsinteresse von Regierung und Parlament sei deshalb verfassungsrechtlich legitimiert, weil anders an der Lebenswirklichkeit orientierte Gesetzgebung nicht möglich sei. Entsprechendes gelte für Maßnahmen der Datenverarbeitung. Die sozialstaatliche Legitimation rechtfertige aber selbstverständlich nicht jedes Mittel. Vielmehr setze eine statistische Erhebung voraus, daß die Anonymität hinreichend gesichert sei. Das Bundesverfassungsgericht habe keine absolute, gleichsam mathematische Anonymität für verfassungsrechtlich geboten gehalten (BVerfGE 27, 1 [7]). Die in der genannten Entscheidung für ausreichend angesehenen Vorkehrungen seien nach wie vor geltendes Recht und würden durch vielfältige weitere Sicherungen rechtlicher und technischer Art verstärkt. Damit unterscheide sich die für die Datenverarbeitung der Statistischen Ämter zu fordernde Anonymität auch von dem Anonymitätsbegriff des § 11 Abs. 5 BStatG. Diese Vorschrift setze für die Übermittlung von Einzelangaben voraus, daß sie Auskunftspflichtigen nicht mehr zugeordnet werden könnten. Diese hohe Anonymitätsschwelle habe lediglich insofern Bedeutung, als die Statistischen Ämter unter diesen Voraussetzungen Einzelanlagen beliebigen Adressaten übermitteln dürften.

Das Volkszählungsgesetz 1983 entspreche auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Dem Gesetzgeber komme bei der Beurteilung komplexer Sachverhalte ein Beurteilungs- und Einschätzungsspielraum und damit eine Entscheidungsprärogative zu. Ähnlich wie für die Voraussetzungen des Gleichheitssatzes sei auch für die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes dem Gesetzgeber bei der Festlegung der Prioritäten und bei der Auswahl der Mittel ein entsprechender Freiraum zuzubilligen. Nur durch richterliche Zurückhaltung könne der Gefahr begegnet werden, jeden letztlich politischen Streit über Sinn oder Unsinn eines Gesetzes verfassungsgerichtlich zu führen. Das Bundesverfassungsgericht habe mehrfach die Frage nach der Zwecktauglichkeit einer gesetzlichen Regelung mit großer Zurückhaltung danach beurteilt, ob der Gesetzgeber aus seiner Sicht davon ausgehen durfte, daß die Maßnahmen zur Erreichung des Zieles geeignet waren. Auch hinsichtlich der Erforderlichkeit habe das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber einen weiten Ermessensbereich zugestanden. Diese Rechtsprechung trage der Tatsache Rechnung, daß jeder Prognose ein gewisses Maß an Unsicherheit anhafte, das um so größer werde, je weiterreichend und komplexer die Zusammenhänge seien. Wesentlich sei, daß der Gesetzgeber die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen ausgeschöpft habe, wie dies für das Volkszählungsgesetz 1983 geschehen sei.

Bei der Abwägung sei auch zu berücksichtigen, daß das Volkszählungsgesetz 1983

107

108

zwar in die Privatsphäre jedes einzelnen Einwohners eingreife, daß der Eingriff aber von geringer Intensität sei, weil die Erhebung keine den Intimbereich betreffenden Daten erfasse und die Fragen auch in ihrer Kumulierung keine wesentliche Beeinträchtigung der Persönlichkeitssphäre ergäben. Die Gefahr einer Herstellung von Persönlichkeitsprofilen sei nicht vorhanden, da die vorgesehenen Tabellenprogramme dies ausschlossen und zudem kein Datenverbund mit Stellen außerhalb der Statistischen Ämter bestehe; gegen eine mißbräuchliche Verwendung der Daten seien wirksame Vorkehrungen getroffen. Das Gesetz trage auch den mit dem technischen Fortschritt der automatischen Datenverarbeitung gesteigerten Möglichkeiten der Datenverknüpfung und dem verstärkten Problembewußtsein der Bürger Rechnung. Das sei geschehen durch die Reduzierung des Fragenumfanges gegenüber früheren Zählungen, durch Verzicht auf die die Intimsphäre berührende Fragen, durch umfassende Regelungen des Datenschutzes im Volkszählungsgesetz 1983 selbst wie auch in den Datenschutzgesetzen des Bundes und der Länder, ferner durch andere institutionelle Vorkehrungen gegen einen Mißbrauch der Daten. Auch sei den mit Statistik und Datenverarbeitung betrauten Stellen nicht von vornherein ein gesetzwidriges Handeln zu unterstellen. Vielmehr sei davon auszugehen, daß die datenschutzrechtlichen Regelungen und das gesetzlich gewährleistete Statistikgeheimnis beachtet würden. Gesetzliche Reglementierung und Vorkehrungen gegen Mißbrauch seien nicht schon für das Erheben der Daten geboten, sondern erst für das Speichern und die weitere Verwendung.

Der Gesichtspunkt der Akzeptanz könne im Rahmen der Prüfung des Verhältnismäßigkeitsprinzips zu berücksichtigen sein. Der Gesetzgeber sei in einer repräsentativen Demokratie zwar gehalten, beim Bürger um Verständnis zu werben. Dies könne Aufklärung, Erläuterung, aber auch Auseinandersetzung mit Stimmungen, Gefühlen, ja Ängsten erfordern, die im Einzelfall in ernst zu nehmenden Kreisen der Bevölkerung vorhanden sein könnten. Der Ort dafür sei nicht zuletzt das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren, das, verbunden mit vielfältigen Möglichkeiten der Einflußnahme durch Bürger, Gruppen und Verbände, eine "Entscheidungssuche vor den Augen der Öffentlichkeit" gewährleiste und damit die für das Vertrauen des Bürgers notwendige Transparenz schaffe. Nehme aber der Bürger die ihm damit eröffneten Möglichkeiten nicht wahr oder bleibe er mit seinen Vorstellungen, Meinungen und Auffassungen in der Minderheit, könne die Gültigkeit des vom demokratisch legitimierten Gesetzgeber ordnungsgemäß und unter Beachtung materieller verfassungsrechtlicher Kriterien beschlossenen Gesetzes nicht davon abhängig sein, daß es allgemein und von jedermann akzeptiert werde.

Ein Verzicht auf die Volkszählung sei nur möglich, wenn entsprechende Daten aus anderen Dateien gewonnen werden könnten, zum Beispiel aus dem Melderegister, den Dateien der Kranken- und Rentenversicherung, der Arbeitsverwaltung, der Katasterämter und der Grundsteuerämter. Diese Dateien wiesen jedoch erhebliche Fehler auf. Für die Arbeitsstättenzählung gebe es derzeit überhaupt kein Äquivalent in anderen Dateien und Registern. Im übrigen müßten die gesetzlichen und rechtli-

109

110

chen Schranken des Datenschutzes, wie zum Beispiel das Steuergeheimnis, beachtet werden. Eine Nutzung von Daten aus verschiedenen Registern und Dateien würde zudem die Einführung eines einheitlichen Personenkennzeichens voraussetzen. Dies allerdings wäre ein entscheidender Schritt, den einzelnen Bürger in seiner ganzen Persönlichkeit zu registrieren und zu katalogisieren. Aus der Sicht des Datenschutzes und des mit ihm beabsichtigten Persönlichkeitsschutzes sei es deshalb unabweisbar, daß Volkszählungen und andere Statistiken unabhängig von vorhandenen Verwaltungsunterlagen selbständig durchgeführt würden und nicht auf der Verknüpfung von Verwaltungsdateien basierten.

Zum Mittel der Stichprobe meint die Bundesregierung, daß es für den einzelnen Bürger letztlich unerheblich sei, ob er im Rahmen einer Stichprobe oder einer Gesamterhebung befragt werde. Selbst wenn man die Stichprobe trotzdem als milderes Mittel ansehe, sei sie kein Äquivalent zur Volkszählung, weil sie nur ungenaue Ergebnisse liefere. Zahlreiche Gesetze stellten aber nicht auf ungefähre, sondern auf genaue Einwohnerzahlen ab. Auch Stichprobenbefragungen nach Art der empirischen Sozialforschung könnten die Volkszählung nicht ersetzen, weil amtliche Statistik und empirische Sozialforschung unterschiedliche Aufgabenstellungen hätten, die auch die statistischen Methoden beeinflussten. Für die amtliche Statistik seien in vielen Fällen tiefgegliederte Angaben erforderlich, die nur eine Totalerhebung liefern könne. Deshalb sei auch eine auf freiwilliger Basis beruhende Volkszählung keine realistische Alternative. Die bei der Volkszählung geforderte Genauigkeit des Nachweises zuverlässiger Basisinformationen sei nach den praktischen Erfahrungen mit der Teilnehmerquote bei freiwilligen Erhebungen nicht zu erreichen. Auch eine Kombination von Vollerhebung und Stichproben setze voraus, daß eine geeignete und zuverlässige Auswahlgrundlage verfügbar sei. Dies sei bei der Volkszählung 1970 der Fall gewesen; damals habe die Gebäude- und Wohnungszählung 1968 als Auswahlgrundlage zur Verfügung gestanden. Für die Volkszählung 1983 seien derartige Voraussetzungen nicht vorhanden. Im übrigen ergebe sich auch im Falle einer Kombination von Vollerhebung und Stichprobe keine spürbare Erleichterung für den Bürger.

111

Dem Grundgesetz lasse sich kein absoluter Grundsatz entnehmen, daß zulässigerweise für einen bestimmten Verwaltungszweck erhobene Daten ein für allemal an dieses Verwendungsziel gebunden seien und deshalb schlechterdings nicht in den Dienst anderer Verwendungszwecke gestellt werden dürften. Dies gelte auch für statistische Daten. Statistik sei stets Registrierung ohne Beeinflussung der zu registrierenden Verhältnisse. Sie diene nicht notwendig bestimmten Einzelzwecken, sondern dem Gesamtzweck, die für künftiges Planen und Handeln benötigten Informationen zu verschaffen. Dies sei eingeschränkt aus gesetzlichen Gründen des Datenschutzes und aus verfassungsrechtlichen Gründen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts. Der Staat benötige hinsichtlich der Datenverwendung eine gewisse Flexibilität. Würde ihm diese durch starre Zweckbestimmungen genommen, könne er nicht auf neue, häufig nicht vorhersehbare Fragestellungen reagieren. Die Übermittlung von Daten,

112

die der Staat rechtmäßig gewonnen habe, sei unter dem Blickwinkel der Verfassung nicht stets und in allen Bereichen an den ursprünglichen Verwendungszusammenhang gebunden. Art. 35 Abs. 1 GG könne grundsätzlich die formelle Grundlage auch für die Weitergabe personenbezogener Daten für einen anderen Verwendungszweck bieten. Auch das Bundesverfassungsgericht habe die Verpflichtung zur Amts- und Rechtshilfe als ausreichende formelle Grundlage anerkannt und zur Begrenzung nur auf das Verhältnismäßigkeitsgebot abgehoben (BVerfGE 27, 344 [352]). Ob darüber hinaus die Weitergabe einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage bedürfe, könne dahinstehen; denn allgemeine Regelungen wie § 10 Abs. 1 Satz 1 BDSG in Verbindung mit § 5 Abs. 2 Satz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) reichten als solche jedenfalls aus. Der Grundsatz der Zweckbindung sei von den Vertretern der Zweckbindungslehre überbewertet worden. Meinungsumfragen zufolge empfänden gerade Empfänger staatlicher Hilfen wiederkehrende Datenerhebungen als Belästigung und gäben dem verwaltungsinternen Datenaustausch den Vorzug. Dieser könne im Sinne des Übermaßverbots das mildere Mittel im Vergleich zur nochmaligen unmittelbaren Informationserhebung darstellen. Deshalb habe auch der Gesetzgeber des Bundesdatenschutzgesetzes und der Landesdatenschutzgesetze jeweils auf ein generelles Zweckentfremdungsverbot verzichtet und sei statt dessen den durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewiesenen Weg gegangen. Nur für Daten, die einem besonderen Berufs- oder Amtsgeheimnis unterlägen, habe das Prinzip der Zweckbindung Vorrang (§ 10 Abs. 1 Satz 2 BDSG), ferner in einzelgesetzlich geregelten Sonderfällen (zum Beispiel §§ 3, 18 Abs. 2 und 3 des Melderechtsrahmengesetzes - MRRG -).

Für die Übermittlung statistischer Daten habe der Gesetzgeber Vorkehrungen getroffen, die über die Anforderungen des allgemeinen Datenschutzrechts erheblich hinausgingen. In den detaillierten Regelungen des § 11 BStatG werde deutlich, daß sich der Gesetzgeber der besonderen Schutzbedürftigkeit der durch statistische Erhebungen gewonnenen Daten bewußt sei. Sie trügen den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in zweifacher Hinsicht Rechnung. Einmal würden bereits im Bundesstatistikgesetz selbst abschließende Festlegungen getroffen, die sicherstellten, daß Datenübermittlungen auf das unabweisbar Notwendige beschränkt blieben. Zum anderen würden für den Erlaß der einzelnen Statistikgesetze Rahmenvorgaben gesetzt, die darauf ausgerichtet seien, in diesen Gesetzen je nach Gegenstand und Besonderheit der einzelnen statistischen Erhebung die Belange der Auskunftspflichtigen und die Interessen der Allgemeinheit miteinander abzustimmen und zum Ausgleich zu bringen. Für die geplante Volkszählung sei das im Volkszählungsgesetz 1983 geschehen. Es schränke nicht nur die Möglichkeiten der Datenweitergabe, wie sie nach den allgemeinen Vorschriften des Datenschutzrechts bestünden, erheblich ein, sondern verfeinere dabei zugleich das Geflecht an Sicherungen, die das Bundesstatistikgesetz zum Schutz statistischer Daten enthalte.

§ 9 Abs. 1 VZG 1983 nenne ausdrücklich den Zweck der Weitergabe (Berichtigung der Melderegister). Die Vorschrift bezeichne weiter enumerativ diejenigen Daten, die

den Meldebehörden zugänglich gemacht werden dürften. Sie gebe nur solche Angaben aus statistischen Erhebungen für eine Korrektur der Melderegister frei, die dort nach den einschlägigen Vorschriften der Meldegesetze gespeichert werden dürften. Wäre ein solcher Melderegisterabgleich nicht zulässig, so müßten im übrigen verstärkt umfangreiche, eigenständige, kostenaufwendige, den Bürger zusätzlich belastende Erhebungen zur Überprüfung und Berichtigung der Melderegister durchgeführt werden. Durch § 12 Abs. 2 MRRG und die entsprechenden Regelungen der Landesmeldegesetze sei der Begriff der Hauptwohnung neu definiert worden. Er sei eine wesentliche Voraussetzung für die Zuverlässigkeit der Fortschreibung der Bevölkerungszahlen. Die Verzahnung der Bevölkerungsfortschreibung mit den Melderegistern folge aus dem Gesetz über die Statistik der Bevölkerungsbewegung und die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes in der Fassung vom 14. März 1980 (BGBl. I S. 308); die in § 4 dieses Gesetzes angeordnete Wanderungsstatistik werde auf der Grundlage der meldebehördlichen An-, Ab- und Ummeldungen erstellt. Ohne die Registerberichtigung würde die schon bisher bestehende Diskrepanz zwischen Bevölkerungsfortschreibung und Melderegister noch verschärft. Die Meldebehörden müßten bei jedem Einwohner prüfen, ob er mehrere Wohnungen inne habe, um die Hauptwohnung bestimmen zu können. Bei dieser Sach- und Rechtslage sei die Weitergabe der in § 9 Abs. 1 VZG 1983 genannten Angaben keine die Privatsphäre des Einzelnen verletzende Zweckentfremdung.

Entsprechendes gelte für die Übermittlungsregelungen des § 9 Abs. 2 bis 4 VZG 1983, soweit darin überhaupt eine Herauslösung der Daten aus dem ursprünglichen Verwendungszusammenhang gesehen werden könne. Diese Regelungen machten entweder die Datenweitergabe von der Rechtmäßigkeit der Aufgabenerfüllung der obersten Bundes- und Landesbehörden abhängig (§ 9 Abs. 2 VZG 1983) oder gäben jeweils die Verwendungszwecke an, für die allein die statistisch erhobenen Daten zur Verfügung gestellt werden dürften (§ 9 Abs. 3 und 4 VZG 1983). Im übrigen würden auch hier, je nach Empfänger und Übermittlungsanlaß, bestimmte Daten von vornherein von der Weitergabe ausgeschlossen. Die Abstufungen, die dabei vorgenommen worden seien, zeigten in besonderer Weise, wie sehr sich der Gesetzgeber dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verpflichtet gesehen habe. § 9 Abs. 2 VZG 1983 sei nach eingehenden Beratungen, an denen auch die Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern teilgenommen hätten, zustande gekommen. Die Vorschrift schränke die Datenübermittlung gegenüber dem früher geltenden Verfahren und gegenüber dem allgemeinen Datenschutzrecht wesentlich ein und sichere sie gegen Mißbrauch. Auf die Übermittlung von Einzelangaben ohne Namen sei zum Beispiel die Deutsche Bundespost bei Einführung neuer Techniken und der Gestaltung künftiger Netze angewiesen. Von besonderer Bedeutung sei die Datenübermittlung nach § 9 Abs. 2 VZG 1983 für aktuelle und komplexe Auswertungen auf den Gebieten der Raumordnung und der Bau- und Wohnungsbaupolitik des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Die Nutzung der Volkszählungsdaten durch Wissenschaft und Forschung (§ 9 Abs. 4 VZG 1983) sei vom Innenausschuß des Deutschen Bundestages im Interesse des Datenschutzes entgegen der Auffassung der Daten-

115

schutzbeauftragten stärker eingegrenzt worden. Eine Übermittlung sei nur an den Empfängerkreis im Sinne des § 11 Abs. 3 BStatG, das heißt an Amtsträger und für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete, zugelassen.

An der Verfassungsmäßigkeit des § 9 VZG 1983 ändere sich auch nichts dadurch, daß die Daten, soweit sie für Zwecke des Verwaltungsvollzugs dienstbar gemacht werden sollten, unter bußgeldbewehrter Auskunftspflicht erhoben werden sollten. Allerdings berühre ein Zwang zur Selbstbezichtigung die Würde des Menschen; jedoch seien Auskunftspflichten, die der Gesetzgeber nach Abwägung mit den Belangen der Betroffenen zur Erfüllung eines berechtigten staatlichen Informationsbedürfnisses anordne, als Teil der verfassungsmäßigen Ordnung im Sinne des Art. 2 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich unbedenklich. Verfassungswidrig wäre ein Zwang, durch eigene Aussagen die Voraussetzungen für eine strafgerichtliche Verfolgung oder eine entsprechende Sanktion liefern zu müssen. Diesem Gesichtspunkt trage § 9 VZG 1983 Rechnung. Beim Melderegisterabgleich nach § 9 Abs. 1 VZG 1983 gehe es nicht um Daten, durch die strafbare Handlungen offenbart werden könnten. Für melderechtliche Verstöße gelte das strikte Nachteilsverbot des § 9 Abs. 1 Satz 2 VZG 1983. Um strafbare Handlungen zu offenbaren, müßten noch zusätzliche Fakten hinzukommen. Auch im Anwendungsbereich von § 9 Abs. 2 bis 4 VZG 1983 sei eine Verwendung der Daten nur für "statistisch-planerische" und wissenschaftliche Zwecke vorgesehen. Eine Nutzung für Vollzugsmaßnahmen sei nicht gestattet (§ 9 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 3 Satz 3 VZG 1983). Hinzu komme die Geheimhaltungspflicht nach § 11 Abs. 1 in Verbindung mit § 11 Abs. 4 BStatG und § 9 Abs. 7 VZG 1983. Auch bei der Datenübermittlung führe daher kein rechtlich zulässiger Weg zu einer möglichen Aufdeckung strafbarer Handlungen oder anderer Rechtsverstöße. Das Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG gebiete im übrigen keinen lückenlosen Schutz gegen Selbstbezichtigung. Handele es sich um Auskünfte zur Erfüllung eines berechtigten Informationsbedürfnisses, so sei der Gesetzgeber befugt, die Belange der verschiedenen Beteiligten gegeneinander abzuwägen. Er könne hierbei berücksichtigen, daß der Staat auf die Angaben der Bürger im Interesse der Allgemeinheit angewiesen sei. Da der Melderegisterabgleich auf die wenigen Angaben in § 2 Nr. 1 und 2 VZG 1983 beschränkt sei und § 9 Abs. 1 Satz 2 VZG 1983 ein Nachteilsverbot vorsehe, sei die uneingeschränkte Auskunftspflicht des § 5 Abs. 1 VZG 1983 in Verbindung mit § 10 BStatG verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Sollte jedoch bei den wenigen Tatbeständen, bei denen schon die unmittelbar aus den Angaben nach § 2 Nr. 1 und 2 VZG 1983 gewonnenen Erkenntnisse ausreichen, um strafrechtliche Sanktionen auszulösen, das Bundesverfassungsgericht ein Verwertungsverbot für verfassungsrechtlich erforderlich halten, so könnte § 9 VZG 1983 in diesem Sinne verfassungskonform ausgelegt werden.

116

Die Anforderungen des Vorbehalts des Gesetzes in der Ausprägung der durch das Bundesverfassungsgericht entwickelten Wesentlichkeitstheorie seien erfüllt. Soweit es gesetzlicher Regelungen bedürfe, seien sie im Volkszählungsgesetz 1983 oder in den bei seiner Durchführung anzuwendenden Gesetzen, dem Bundesstatistikgesetz,

117

dem Bundesdatenschutzgesetz und subsidiär im Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes enthalten. Darüber hinaus notwendige Regelungen könnten durch Verwaltungsvorschriften getroffen werden. Zurückhaltung des Gesetzgebers liege gerade auch im Interesse des durch die Normenflut bedrängten Bürgers. Soweit den Bund - neben der grundsätzlichen Zuständigkeit der Länder für Verwaltungsverfahrenregelungen zur Durchführung von Bundesgesetzen - überhaupt eine Verpflichtung zum Erlaß derartiger Regelungen treffe, habe er dieser Genüge getan. Im übrigen sei es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, im Rahmen seiner politischen Gestaltungsfreiheit zu entscheiden, was als wesentlich anzusehen sei.

Es gebe kein milderes Vollzugsmittel für eine Totalerhebung. Die Volkszählung setze voraus, daß sämtliche Auskunftspflichtigen befragt und ihre Antworten auf Plausibilität und Vollständigkeit überprüft würden. Der Plausibilitätskontrolle komme erhebliche Bedeutung zu. Bei der letzten Volkszählung im Jahre 1970 seien beispielsweise allein in Stuttgart etwa 100000 Rückfragen notwendig gewesen. Eine vollständige und richtige Erhebung setze eine Begehung des Gemeindegebietes durch Zähler voraus. Ein Postversand der Fragebogen erreiche nicht alle Auskunftspflichtigen, weil dann auf Adressen in vorhandenen Registern zurückgegriffen werden müsse, die in aller Regel fehlerhaft seien. Auch sei der vollständige Rücklauf der Erhebungsbogen nicht sicherzustellen. Es könne allerdings daran gedacht werden, den Zähler die Fragebogen lediglich austeilten und eine Adressatenliste anlegen zu lassen. Die Bürger hätten dann die Bogen bei der Zählungsdienststelle vorzulegen. Eine solche Regelung habe das Volkszählungsgesetz 1980 der Republik Österreich vorgesehen. Auch dieses Verfahren sei nicht ohne Zähler und Zählungsdienststellen ausgekommen. Wegen Verzögerungen bei der Abgabe der Fragebogen habe häufig die Zeitnähe zum Zählungstichtag gefehlt. Der von Hamburg gewählte Weg des sogenannten Mantelbogens sei ebenfalls kein milderes Vollzugsmittel. Auch bei diesem Verfahren habe der Zähler Einblick in die Daten des Auskunftspflichtigen. Der Vorteil liege lediglich in der formellen Trennung des Namens und der Anschrift von den übrigen Angaben. Dies führe aber im Ergebnis zu keiner größeren Datensicherung zugunsten des Bürgers.

118

2. Demgegenüber hat der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg verfassungsrechtliche Bedenken gegen das Volkszählungsgesetz 1983 geäußert: Eine allgemeine verfassungsrechtliche Problematik des Volkszählungsgesetzes 1983 ergebe sich daraus, daß zweifelhaft sei, ob und inwieweit die Anonymität der dem Bürger abverlangten Auskünfte garantiert sei. Auch wenn die einzelnen Fragen nicht in den unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung eindringen, stelle sich das grundlegende Problem, ob die Angaben durch die Anonymität ihrer Auswertung den Persönlichkeitsbezug verlören und diese Anonymität hinreichend gesichert sei. Möglichkeiten unmittelbarer und mittelbarer Identifizierung hätten in der Bevölkerung und im juristischen Schrifttum erhebliche Bedenken hervorgerufen. Die Anonymitätsgarantie für statistische Erhebungen sei nicht nur ein rechtsstaatliches Gebot, sondern zugleich eine unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg einer auf die vertrauens-

119

volle Mitwirkung der Bevölkerung angewiesenen Befragung.

Der Melderegisterabgleich nach § 9 Abs. 1 VZG 1983 sei problematisch, weil dabei die Verbindung von melderegisterlichen und statistischen Zwecken vorgesehen sei. Der Regelungsgehalt des Nachteilsverbots in § 9 Abs. 1 Satz 2 VZG 1983 sei zweifelhaft. 120

3. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die genannten Datenschutzbeauftragten der Länder haben unterschiedliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen das Volkszählungsgesetz 1983 geäußert. Einige sind der Auffassung, daß dem durch eine verfassungskonforme Auslegung und einen verfassungskonformen restriktiven Gesetzesvollzug Rechnung getragen werden kann. Andere halten die angegriffene Regelung für verfassungswidrig. 121

IV.

In der mündlichen Verhandlung haben sich die Beschwerdeführer geäußert. 122

Für die Bundesregierung haben der Bundesminister des Innern Dr. Zimmermann, Prof. Dr. Badura und der Vizepräsident des Statistischen Bundesamts Dr. Hamer Stellung genommen; auf Antrag der Bundesregierung wurde außerdem Prof. Dr. Seegmüller gehört. Für die Bayerische Staatsregierung haben sich der Staatsminister des Innern Dr. Hillermeier und Ministerialdirigent Dr. Giehl geäußert, für den Senat der Freien und Hansestadt Hamburg Frau Senatorin Leithäuser, für die Niedersächsische Landesregierung der Minister des Innern Dr. Möcklinghoff, für die Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen Leitender Ministerialrat Dr. Rombach, für die Landesregierung Rheinland-Pfalz Staatssekretär Prof Dr. Rudolf und für die Landesregierung Schleswig-Holstein der Minister des Innern Claussen. Ferner haben Stellung genommen der Bundesbeauftragte für den Datenschutz Dr. Baumann, die Landesbeauftragte für den Datenschutz Baden-Württemberg Frau Dr. Leuze, der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz Dr. Stollreither, der Landesbeauftragte für den Datenschutz der Freien Hansestadt Bremen Büllersbach, der Hamburgische Datenschutzbeauftragte Schapper, der Hessische Datenschutzbeauftragte Prof. Dr. Simitis, der Landesbeauftragte für den Datenschutz Nordrhein-Westfalen Dr. Weyer und für die Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz deren geschäftsführendes Mitglied, Direktor beim Landtag Becker. 123

B.

Die Verfassungsbeschwerden sind im wesentlichen zulässig. 124

Eine für alle geltende Norm kann ein einzelner Staatsbürger nach ständiger Rechtsprechung nur dann direkt mit der Verfassungsbeschwerde angreifen, wenn er durch diese Bestimmung selbst, gegenwärtig und unmittelbar in seinen Grundrechten betroffen ist (BVerfGE 40, 141 [156]; 43, 291 [385]; 50, 290 [319]; 58, 81 [104]; 59, 1 [17f.]; 60, 360 [370]). 125

I.

Die Beschwerdeführer sind nicht alle von sämtlichen Vorschriften des Gesetzes selbst betroffen. 126

Die Frage nach der Eigenschaft als Anstaltsinsasse nach § 2 Nr. 8 VZG 1983 betrifft keinen der Beschwerdeführer, da sie weder Insassen einer Anstalt noch als Anstaltsleiter auskunftspflichtig sind (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 VZG 1983). Insoweit sind alle Verfassungsbeschwerden unzulässig. 127

Hinsichtlich der gebäudestatistischen Fragen nach § 3 Abs. 1 VZG 1983 sind nur Gebäudeeigentümer und ihnen gleichgestellte Personen auskunftspflichtig (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 VZG 1983). Davon ist nach den Beschwerdevorbringen allein der Beschwerdeführer zu a) als Eigentümer einer Eigentumswohnung betroffen. Für die Arbeitsstättenzählung nach § 4 VZG 1983 sind nur die Inhaber oder Leiter der Arbeitsstätten und Unternehmen auskunftspflichtig (§ 5 Abs. 1 Nr. 4 VZG 1983). Diese Regelung betrifft nur die beschwerdeführenden Rechtsanwältinnen zu b) und die beschwerdeführenden Rechtsanwälte zu e 1) bis e 4), e 7) und e 9). Die übrigen Verfassungsbeschwerden sind unzulässig, soweit sie sich gegen § 3 Abs. 1 und § 4 VZG 1983 richten. 128

II.

Soweit die Beschwerdeführer durch das Volkszählungsgesetz 1983 selbst betroffen sind, besteht auch eine unmittelbare und gegenwärtige Betroffenheit. 129

Allerdings fehlt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die unmittelbare Betroffenheit, wenn die Durchführung der angegriffenen Vorschrift einen besonderen Vollziehungsakt der Verwaltung erfordert. Denn in der Regel greift erst dieser Vollziehungsakt in die Rechtssphäre des Bürgers ein; der gegen diesen Eingriff gegebene Rechtsweg ermöglicht auch die Nachprüfung der Verfassungsmäßigkeit des angewandten Gesetzes (BVerfGE 58, 81 [104]; vgl. BVerfGE 59, 1 [17]; 60, 360 [369 f.]). 130

Zur Durchführung des Volkszählungsgesetzes 1983 bedurfte es der Aufforderung zur Auskunftserteilung; erst hierdurch konnte die Rechtssphäre der Beschwerdeführer betroffen werden (vgl. § 5 Abs. 2 VZG 1983). Gegen diesen Vollzugsakt wäre der Rechtsweg vor den Verwaltungsgerichten eröffnet gewesen. Dies steht jedoch der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden nicht entgegen. 131

In besonders gelagerten Fällen hat das Bundesverfassungsgericht die Zulässigkeit einer unmittelbar gegen das Gesetz gerichteten Verfassungsbeschwerde ausnahmsweise vor Erlass des Vollziehungsaktes bejaht, wenn das Gesetz die Normadressaten bereits gegenwärtig zu später nicht mehr korrigierbaren Entscheidungen zwingt oder schon jetzt zu Dispositionen veranlaßt, die sie nach dem späteren Gesetzesvollzug nicht mehr nachholen können (BVerfGE 60, 360 [372] m. w. N.). Auch die unmittelbar gegen das Volkszählungsgesetz 1983 gerichteten Verfassungsbeschwerden sind ausnahmsweise bereits vor Erlass des Vollziehungsaktes zulässig. 132

Dieses Gesetz war gegenüber allen Bürgern innerhalb eines sehr kurzen Zeitraumes zu vollziehen. Die Erhebungsbogen sollten vom 18. April 1983 an ausgeteilt und bis Anfang Mai 1983 wieder eingesammelt werden. Zur Erlangung vorläufigen Rechtsschutzes vor den Verwaltungsgerichten hätte daher nur ein Zeitraum von etwa zwei Wochen zur Verfügung gestanden. In dieser knapp bemessenen Zeitspanne hätten sich die Gerichte der Problematik nicht so annehmen können, daß eine für das Bundesverfassungsgericht wesentliche Vorklärung hätte erwartet werden können. Gleichwohl wäre gegen ablehnende Entscheidungen im Verfahren nach § 80 Abs. 5, § 123, § 146 Abs. 1 VwGO die Verfassungsbeschwerde zulässig gewesen (vgl. BVerfGE 51, 130 [138ff.]; 53, 30 [49, 52]; 54, 173 [190]). Jedenfalls wäre, nachdem die Aufforderung zur Auskunftserteilung auf dem Verwaltungsrechtsweg angefochten war, eine verfassungsgerichtliche Entscheidung vor Erschöpfung des Rechtswegs nach § 90 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG in Betracht gekommen (vgl. BVerfGE 59, 1 [19 f.]). Das Bundesverfassungsgericht hätte sich dann jedoch mit zahlreichen, möglicherweise einander widersprechenden verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen auseinandersetzen müssen. Es hätte außerdem dadurch Rechtsunsicherheit drohen können, daß einige Gerichte den Betroffenen vorläufigen Rechtsschutz gewährt hätten, andere dagegen nicht. Unter diesen Umständen wäre das Subsidiaritätsprinzip, welches den Bürger grundsätzlich zunächst an die Fachgerichte verweist, geradezu in sein Gegenteil verkehrt worden: Es hätte nicht mehr dazu gedient, das Bundesverfassungsgericht zu entlasten und ihm die Fallanschauung der Fachgerichte zu vermitteln, sondern es einem sachlich und zeitlich besonders hohen Entscheidungsdruck ausgesetzt. Bei dieser Sachlage konnten die Beschwerdeführer das Gesetz mit der Verfassungsbeschwerde ausnahmsweise unmittelbar angreifen.

133

C.

Die Verfassungsbeschwerden sind - soweit zulässig - teilweise begründet.

134

I.

Soweit den Beschwerdeführern durch § 5 Abs. 1 VZG 1983 unmittelbar eine Auskunftspflicht zu bestimmten, in den §§ 2 bis 4 VZG 1983 im einzelnen aufgeführten Sachverhalten auferlegt wird, werden sie dadurch nicht in ihren Grundrechten aus Art. 4, 5 und 13 GG verletzt.

135

1. Die Verpflichtung zu wahrheitsgemäßen Angaben (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 VZG 1983 in Verbindung mit § 10 Abs. 3 BStatG) über die rechtliche Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft (§ 2 Nr. 1 VZG 1983) verstößt nicht gegen das Grundrecht der Beschwerdeführer auf Bekenntnisfreiheit (Art. 4 Abs. 1 GG). Zur Bekenntnisfreiheit gehört nicht nur das Recht, seine religiöse Überzeugung zu bekennen, sondern auch zu schweigen, wie dies durch Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 136 Abs. 3 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) besonders anerkannt ist. Diese negative Bekenntnisfreiheit wird aber durch den Vorbehalt des Art. 136 Abs. 3 Satz 2 WRV eingeschränkt, der es den Behörden gestattet, nach der Zugehörigkeit

136

zu einer Religionsgesellschaft zu fragen, wenn davon Rechte und Pflichten abhängen oder eine gesetzlich angeordnete statistische Erhebung dies erfordert. Eine solche zulässige Ausnahme liegt hier vor, da es sich um eine gesetzlich angeordnete statistische Erhebung für Bundeszwecke (Art. 73 Nr. 11 GG) handelt.

Für die Beurteilung der Bundeskompetenz ist entscheidend, ob die Erhebung der Erfüllung einer Bundesaufgabe dient. Diese Voraussetzung ist nach der Begründung des Gesetzentwurfs gegeben, weil die Ergebnisse der Erhebung über die Religionszugehörigkeit wichtige Informationen für das Verhalten von Bund und Ländern darstellen (vgl. BTDrucks. 9/451, S. 9). Ferner ist die Staatspraxis zu berücksichtigen, der bei der Ermittlung des Umfanges einer Kompetenznorm wesentliche Bedeutung zukommt (vgl. BVerfGE 41, 205 [220]). Danach kann in den Programmen für Bundesstatistiken auch statistischen Anforderungen der Länder Rechnung getragen werden, weil sich Gesetzes-, Verwaltungs- und Planungszuständigkeiten von Bund und Ländern vielfältig überschneiden. Nach der bisherigen Staatspraxis wurden bei Volkszählungen nicht nur unter der Geltung der Weimarer Reichsverfassung, sondern auch des Grundgesetzes Angaben über die Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft verlangt. So waren entsprechende Fragen bereits nach § 5 Satz 1 in Verbindung mit Anlage I Abschnitt I des Volkszählungsgesetzes vom 27. Juli 1950 (BGBl. I S. 335), nach § 3 Nr. 1 Buchst. a in Verbindung mit § 6 Nr. 1 des Volkszählungsgesetzes vom 13. April 1961 (BGBl. I S. 437) und nach § 2 Nr. 1 in Verbindung mit § 5 Nr. 1 des Volkszählungsgesetzes vom 14. April 1969 (BGBl. I S. 292) vorgesehen. Bei dieser Sachlage war der Bund befugt, die Erhebung der Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft gesetzlich anzuordnen.

137

2. Durch die Vorschriften des Volkszählungsgesetzes 1983 wird auch nicht gegen das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG) verstoßen.

138

Dieses Grundrecht ist nicht - wie einige Beschwerdeführer meinen - deshalb verletzt, weil sie nach § 3 Abs. 2 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 Nr. 3 VZG 1983 gezwungen sind, ihre privaten Wohnverhältnisse offenzulegen. Wohnung im Sinne des Art. 13 GG ist allein die räumliche Privatsphäre (BVerfGE 32, 54 [72]). Das Grundrecht normiert für die öffentliche Gewalt ein grundsätzliches Verbot des Eindringens in die Wohnung oder des Verweilens darin gegen den Willen des Wohnungsinhabers. Dazu gehören etwa der Einbau von Abhörgeräten und ihre Benutzung in der Wohnung, nicht aber Erhebungen und die Einholung von Auskünften, die ohne Eindringen oder Verweilen in der Wohnung vorgenommen werden können. Sie werden von Art. 13 GG nicht erfaßt. Die nach § 4 Abs. 2 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 Nr. 3 VZG 1983 vorgeschriebene Auskunftspflicht über wohnungsstatistische Fragen ist mit einem zwangsweisen Eindringen oder Verweilen in der Wohnung der Auskunftspflichtigen nicht verbunden.

139

3. Die Verpflichtung zur Auskunft zu bestimmten, in den §§ 2 bis 4 VZG 1983 im einzelnen aufgeführten Sachverhalten verstößt auch nicht gegen das Grundrecht auf

140

Meinungsäußerungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG).

Der Auffassung, die durch Art. 5 Abs. 1 GG gewährleistete Freiheit, seine Meinung nicht zu äußern (negative Meinungsäußerungsfreiheit), schütze auch gegenüber der Ermittlung, Speicherung und Weitergabe von Tatsachen, so daß der grundrechtliche Schutz vor Informationseingriffen ausschließlich durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistet werde, kann nicht gefolgt werden. Ein solcher Schutz würde von vornherein bei Informationseingriffen durch Datenerhebungen versagen, die bei Dritten oder durch heimliche Beobachtungen (Observationen) vorgenommen werden. An einer Meinungsäußerung fehlt es aber auch, wenn der Betroffene selbst Angaben zu einer statistischen Erhebung macht. 141

Konstitutiv für die Bestimmung dessen, was als Äußerung einer "Meinung" vom Schutz des Grundrechts umfaßt wird, ist das Element der Stellungnahme, des Dahaltens, des Meinens im Rahmen einer geistigen Auseinandersetzung; auf den Wert, die Richtigkeit, die Vernünftigkeit der Äußerung kommt es nicht an. Die Mitteilung einer Tatsache ist im strengen Sinne keine Äußerung einer "Meinung", weil ihr jenes Element fehlt. Durch das Grundrecht der Meinungsäußerungsfreiheit geschützt ist sie nur, soweit sie Voraussetzung der Bildung von Meinungen ist, welche Art. 5 Abs. 1 GG in seiner Gesamtheit gewährleistet (BVerfGE 61, 1 [8 f.]). Demgegenüber sind Angaben im Rahmen statistischer Erhebungen wie denen des Volkszählungsgesetzes 1983 reine Tatsachenmitteilungen, die mit Meinungsbildung nichts zu tun haben. 142

II.

Prüfungsmaßstab ist in erster Linie das durch Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Persönlichkeitsrecht. 143

1. a) Im Mittelpunkt der grundgesetzlichen Ordnung stehen Wert und Würde der Person, die in freier Selbstbestimmung als Glied einer freien Gesellschaft wirkt. Ihrem Schutz dient - neben speziellen Freiheitsverbürgungen - das in Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG gewährleistete allgemeine Persönlichkeitsrecht, das gerade auch im Blick auf moderne Entwicklungen und die mit ihnen verbundenen neuen Gefährdungen der menschlichen Persönlichkeit Bedeutung gewinnen kann (vgl. BVerfGE 54, 148 [153]). Die bisherigen Konkretisierungen durch die Rechtsprechung umschreiben den Inhalt des Persönlichkeitsrechts nicht abschließend. Es umfaßt - wie bereits in der Entscheidung BVerfGE 54, 148 [155] unter Fortführung früherer Entscheidungen (BVerfGE 27, 1 [6] - Mikrozensus; 27, 344 [350 f.] - Scheidungsakten; 32, 373 [379] - Arztkartei; 35, 202 [220] - Lebach; 44, 353 [372 f.] - Suchtkrankenberatungsstelle) angedeutet worden ist - auch die aus dem Gedanken der Selbstbestimmung folgende Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden (vgl. ferner BVerfGE 56, 37 [41 ff.] - Selbstbezichtigung; 63, 131 [142 f.] - Gegendarstellung). 144

Diese Befugnis bedarf unter den heutigen und künftigen Bedingungen der automa- 145

tischen Datenverarbeitung in besonderem Maße des Schutzes. Sie ist vor allem deshalb gefährdet, weil bei Entscheidungsprozessen nicht mehr wie früher auf manuell zusammengetragene Karteien und Akten zurückgegriffen werden muß, vielmehr heute mit Hilfe der automatischen Datenverarbeitung Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren Person (personenbezogene Daten [vgl. § 2 Abs. 1 BDSG]) technisch gesehen unbegrenzt speicherbar und jederzeit ohne Rücksicht auf Entfernungen in Sekundenschnelle abrufbar sind. Sie können darüber hinaus - vor allem beim Aufbau integrierter Informationssysteme - mit anderen Datensammlungen zu einem teilweise oder weitgehend vollständigen Persönlichkeitsbild zusammengefügt werden, ohne daß der Betroffene dessen Richtigkeit und Verwendung zureichend kontrollieren kann. Damit haben sich in einer bisher unbekannten Weise die Möglichkeiten einer Einsicht- und Einflußnahme erweitert, welche auf das Verhalten des Einzelnen schon durch den psychischen Druck öffentlicher Anteilnahme einzuwirken vermögen.

Individuelle Selbstbestimmung setzt aber - auch unter den Bedingungen moderner Informationsverarbeitungstechnologien - voraus, daß dem Einzelnen Entscheidungsfreiheit über vorzunehmende oder zu unterlassende Handlungen einschließlich der Möglichkeit gegeben ist, sich auch entsprechend dieser Entscheidung tatsächlich zu verhalten. Wer nicht mit hinreichender Sicherheit überschauen kann, welche ihn betreffende Informationen in bestimmten Bereichen seiner sozialen Umwelt bekannt sind, und wer das Wissen möglicher Kommunikationspartner nicht einigermaßen abzuschätzen vermag, kann in seiner Freiheit wesentlich gehemmt werden, aus eigener Selbstbestimmung zu planen oder zu entscheiden. Mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung wären eine Gesellschaftsordnung und eine diese ermöglichende Rechtsordnung nicht vereinbar, in der Bürger nicht mehr wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß. Wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen jederzeit notiert und als Information dauerhaft gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden, wird versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen. Wer damit rechnet, daß etwa die Teilnahme an einer Versammlung oder einer Bürgerinitiative behördlich registriert wird und daß ihm dadurch Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf eine Ausübung seiner entsprechenden Grundrechte (Art. 8, 9 GG) verzichten. Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens ist.

146

Hieraus folgt: Freie Entfaltung der Persönlichkeit setzt unter den modernen Bedingungen der Datenverarbeitung den Schutz des Einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten voraus. Dieser Schutz ist daher von dem Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG umfaßt. Das Grundrecht gewährleistet insoweit die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen

147

Daten zu bestimmen.

b) Dieses Recht auf "informationelle Selbstbestimmung" ist nicht schrankenlos gewährleistet. Der Einzelne hat nicht ein Recht im Sinne einer absoluten, uneinschränkbaren Herrschaft über "seine" Daten; er ist vielmehr eine sich innerhalb der sozialen Gemeinschaft entfaltende, auf Kommunikation angewiesene Persönlichkeit. Information, auch soweit sie personenbezogen ist, stellt ein Abbild sozialer Realität dar, das nicht ausschließlich dem Betroffenen allein zugeordnet werden kann. Das Grundgesetz hat, wie in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mehrfach hervorgehoben ist, die Spannung Individuum - Gemeinschaft im Sinne der Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit der Person entschieden (BVerfGE 4, 7 [15]; 8, 274 [329]; 27, 1 [7]; 27, 344 [351 f.]; 33, 303 [334]; 50, 290 [353]; 56, 37 [49]). Grundsätzlich muß daher der Einzelne Einschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im überwiegenden Allgemeininteresse hinnehmen.

148

Diese Beschränkungen bedürfen nach Art. 2 Abs. 1 GG - wie in § 6 Abs. 1 des Bundesstatistikgesetzes auch zutreffend anerkannt worden ist - einer (verfassungsmäßigen) gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben und die damit dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht (BVerfGE 45, 400 [420] m. w. N.). Bei seinen Regelungen hat der Gesetzgeber ferner den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Dieser mit Verfassungsrang ausgestattete Grundsatz folgt bereits aus dem Wesen der Grundrechte selbst, die als Ausdruck des allgemeinen Freiheitsanspruchs des Bürgers gegenüber dem Staat von der öffentlichen Gewalt jeweils nur soweit beschränkt werden dürfen, als es zum Schutz öffentlicher Interessen unerlässlich ist (BVerfGE 19, 342 [348]; st. Rspr.). Angesichts der bereits dargelegten Gefährdungen durch die Nutzung der automatischen Datenverarbeitung hat der Gesetzgeber mehr als früher auch organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken (vgl. BVerfGE 53, 30 [65]; 63, 131 [143]).

149

2. Die Verfassungsbeschwerden geben keinen Anlaß zur erschöpfenden Erörterung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung. Zu entscheiden ist nur über die Tragweite dieses Rechts für Eingriffe, durch welche der Staat die Angabe personenbezogener Daten vom Bürger verlangt. Dabei kann nicht allein auf die Art der Angaben abgestellt werden. Entscheidend sind ihre Nutzbarkeit und Verwendungsmöglichkeit. Diese hängen einerseits von dem Zweck, dem die Erhebung dient, und andererseits von den der Informationstechnologie eigenen Verarbeitungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten ab. Dadurch kann ein für sich gesehen belangloses Datum einen neuen Stellenwert bekommen; insoweit gibt es unter den Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung kein "belangloses" Datum mehr.

150

Wieweit Informationen sensibel sind, kann hiernach nicht allein davon abhängen, ob sie intime Vorgänge betreffen. Vielmehr bedarf es zur Feststellung der persönlich-

151

keitsrechtlichen Bedeutung eines Datums der Kenntnis seines Verwendungszusammenhangs: Erst wenn Klarheit darüber besteht, zu welchem Zweck Angaben verlangt werden und welche Verknüpfungs- und Verwendungsmöglichkeiten bestehen, läßt sich die Frage einer zulässigen Beschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung beantworten. Dabei ist zu unterscheiden zwischen personenbezogenen Daten, die in individualisierter, nicht anonymisierter Form erhoben und verarbeitet werden (dazu unter a), und solchen, die für statistische Zwecke bestimmt sind (dazu unter b).

a) Schon bislang ist anerkannt, daß die zwangsweise Erhebung personenbezogener Daten nicht unbeschränkt statthaft ist, namentlich dann, wenn solche Daten für den Verwaltungsvollzug (etwa bei der Besteuerung oder der Gewährung von Sozialleistungen) verwendet werden sollen. Insoweit hat der Gesetzgeber bereits verschiedenartige Maßnahmen zum Schutz der Betroffenen vorgesehen, die in die verfassungsrechtlich gebotene Richtung weisen (vgl. beispielsweise die Regelungen in den Datenschutzgesetzen des Bundes und der Länder; §§ 30, 31 der Abgabenordnung - AO -; § 35 des Ersten Buches des Sozialgesetzbuches - SGB I - in Verbindung mit §§ 67 bis 86 SGB X). Wieweit das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und im Zusammenhang damit der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowie die Pflicht zu verfahrensrechtlichen Vorkehrungen den Gesetzgeber zu diesen Regelungen von Verfassungen wegen zwingen, hängt von Art, Umfang und denkbaren Verwendungen der erhobenen Daten sowie der Gefahr ihres Mißbrauchs ab (vgl. BVerfGE 49, 89 [142]; 53, 30 [61]). Ein überwiegendes Allgemeininteresse wird regelmäßig überhaupt nur an Daten mit Sozialbezug bestehen unter Ausschluß unzumutbarer intimer Angaben und von Selbstbezeichnungen. Nach dem bisherigen Erkenntnis- und Erfahrungsstand erscheinen vor allem folgende Maßnahmen bedeutsam:

Ein Zwang zur Angabe personenbezogener Daten setzt voraus, daß der Gesetzgeber den Verwendungszweck bereichsspezifisch und präzise bestimmt und daß die Angaben für diesen Zweck geeignet und erforderlich sind. Damit wäre die Sammlung nicht anonymisierter Daten auf Vorrat zu unbestimmten oder noch nicht bestimmbarren Zwecken nicht zu vereinbaren. Auch werden sich alle Stellen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben personenbezogene Daten sammeln, auf das zum Erreichen des angegebenen Zieles erforderliche Minimum beschränken müssen.

Die Verwendung der Daten ist auf den gesetzlich bestimmten Zweck begrenzt. Schon angesichts der Gefahren der automatischen Datenverarbeitung ist ein - amts-hilfefester - Schutz gegen Zweckentfremdung durch Weitergabe- und Verwertungsverbote erforderlich. Als weitere verfahrensrechtliche Schutzvorkehrungen sind Aufklärungs-, Auskunft- und Löschungspflichten wesentlich.

Wegen der für den Bürger bestehenden Undurchsichtigkeit der Speicherung und Verwendung von Daten unter den Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung und auch im Interesse eines vorgezogenen Rechtsschutzes durch rechtzeitige Vorkehrungen ist die Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter von erheb-

licher Bedeutung für einen effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung.

b) Die Erhebung und Verarbeitung von Daten für statistische Zwecke weisen Besonderheiten auf, die bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung nicht außer acht bleiben können. 156

aa) Die Statistik hat erhebliche Bedeutung für eine staatliche Politik, die den Prinzipien und Richtlinien des Grundgesetzes verpflichtet ist. Wenn die ökonomische und soziale Entwicklung nicht als unabänderliches Schicksal hingenommen, sondern als permanente Aufgabe verstanden werden soll, bedarf es einer umfassenden, kontinuierlichen sowie laufend aktualisierten Information über die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Zusammenhänge. Erst die Kenntnis der relevanten Daten und die Möglichkeit, die durch sie vermittelten Informationen mit Hilfe der Chancen, die eine automatische Datenverarbeitung bietet, für die Statistik zu nutzen, schafft die für eine am Sozialstaatsprinzip orientierte staatliche Politik unentbehrliche Handlungsgrundlage (vgl. BVerfGE 27, 1 [9]). 157

Bei der Datenerhebung für statistische Zwecke kann eine enge und konkrete Zweckbindung der Daten nicht verlangt werden. Es gehört zum Wesen der Statistik, daß die Daten nach ihrer statistischen Aufbereitung für die verschiedensten, nicht von vornherein bestimmbar Aufgaben verwendet werden sollen; demgemäß besteht auch ein Bedürfnis nach Vorratsspeicherung. Das Gebot einer konkreten Zweckumschreibung und das strikte Verbot der Sammlung personenbezogener Daten auf Vorrat kann nur für Datenerhebungen zu nichtstatistischen Zwecken gelten, nicht jedoch bei einer Volkszählung, die eine gesicherte Datenbasis für weitere statistische Untersuchungen ebenso wie für den politischen Planungsprozeß durch eine verlässliche Feststellung der Zahl und der Sozialstruktur der Bevölkerung vermitteln soll. Die Volkszählung muß Mehrzweckerhebung und -verarbeitung, also Datensammlung und -speicherung auf Vorrat sein, wenn der Staat den Entwicklungen der industriellen Gesellschaft nicht unvorbereitet begegnen soll. Auch wären Weitergabe- und Verwertungsverbote für statistisch aufbereitete Daten zweckwidrig. 158

bb) Ist die Vielfalt der Verwendungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten damit bei der Statistik von der Natur der Sache her nicht im voraus bestimmbar, müssen der Informationserhebung und -verarbeitung innerhalb des Informationssystems zum Ausgleich entsprechende Schranken gegenüberstehen. Es müssen klar definierte Verarbeitungsvoraussetzungen geschaffen werden, die sicherstellen, daß der Einzelne unter den Bedingungen einer automatischen Erhebung und Verarbeitung der seine Person betreffenden Angaben nicht zum bloßen Informationsobjekt wird. Beides, die mangelnde Anbindung an einen bestimmten, jederzeit erkennbaren und nachvollziehbaren Zweck sowie die multifunktionale Verwendung der Daten, verstärkt die Tendenzen, welche durch die Datenschutzgesetze aufgefangen und eingeschränkt werden sollen, die das verfassungsrechtlich gewährleistete Recht auf informationelle Selbstbestimmung konkretisieren. Gerade weil es von vornherein an zweckorientier- 159

ten Schranken fehlt, die den Datensatz eingrenzen, bringen Volkszählungen tendenziell die schon im Mikrozensus-Beschluß (BVerfGE 27, 1 [6]) hervorgehobene Gefahr einer persönlichkeitsfeindlichen Registrierung und Katalogisierung des Einzelnen mit sich. Deshalb sind an die Datenerhebung und -verarbeitung für statistische Zwecke besondere Anforderungen zum Schutz des Persönlichkeitsrechts der auskunftspflichtigen Bürger zu stellen.

Unbeschadet des multifunktionalen Charakters der Datenerhebung und -verarbeitung zu statistischen Zwecken ist Voraussetzung, daß diese allein als Hilfe zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben erfolgen. Es kann auch hier nicht jede Angabe verlangt werden. Selbst bei der Erhebung von Einzelangaben, die für statistische Zwecke gebraucht werden, muß der Gesetzgeber schon bei der Anordnung der Auskunftspflicht prüfen, ob sie insbesondere für den Betroffenen die Gefahr der sozialen Abstempelung (etwa als Drogensüchtiger, Vorbestrafter, Geisteskranker, Asozialer) hervorrufen können und ob das Ziel der Erhebung nicht auch durch eine anonymisierte Ermittlung erreicht werden kann. Dies dürfte beispielsweise bei dem in § 2 Nr. 8 VZG 1983 geregelten Erhebungstatbestand der Fall sein, wonach die Volks- und Berufszählung im Anstaltsbereich die Eigenschaft als Insasse oder die Zugehörigkeit zum Personal oder zum Kreis der Angehörigen des Personals erfaßt. Diese Erhebung soll Anhaltspunkte über die Belegung der Anstalten liefern (BTDrucks. 9/451, S. 9). Ein solches Ziel ist - abgesehen von der Gefahr sozialer Etikettierung - auch ohne Personenbezug zu erreichen. Es genügt, daß der Leiter der Anstalt verpflichtet wird, zum Stichtag der Volkszählung die zahlenmäßige Belegung nach den in § 2 Nr. 8 VZG 1983 aufgeführten Merkmalen ohne jeden Bezug auf die einzelne Person mitzuteilen. Eine personenbezogene Erhebung des Tatbestandes des § 2 Nr. 8 VZG 1983 wäre deshalb von vornherein ein Verstoß gegen das durch Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG geschützte Persönlichkeitsrecht.

160

Zur Sicherung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung bedarf es ferner besonderer Vorkehrungen für Durchführung und Organisation der Datenerhebung und -verarbeitung, da die Informationen während der Phase der Erhebung - und zum Teil auch während der Speicherung - noch individualisierbar sind; zugleich sind Lösungsregelungen für solche Angaben erforderlich, die als Hilfsangaben (Identifikationsmerkmale) verlangt wurden und die eine Deanonymisierung leicht ermöglichen würden, wie Name, Anschrift, Kennnummer und Zählerliste (vgl. auch § 11 Abs. 7 Satz 1 BStatG). Von besonderer Bedeutung für statistische Erhebungen sind wirksame Abschottungsregelungen nach außen. Für den Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ist - und zwar auch schon für das Erhebungsverfahren - die strikte Geheimhaltung der zu statistischen Zwecken erhobenen Einzelangaben unverzichtbar, solange ein Personenbezug noch besteht oder herstellbar ist (Statistikgeheimnis); das gleiche gilt für das Gebot einer möglichst frühzeitigen (faktischen) Anonymisierung, verbunden mit Vorkehrungen gegen eine Deanonymisierung.

161

Erst die vom Recht auf informationelle Selbstbestimmung geforderte und gesetzlich abzusichernde Abschottung der Statistik durch Anonymisierung der Daten und deren

162

Geheimhaltung, soweit sie zeitlich begrenzt noch einen Personenbezug aufweisen, öffnet den Zugang der staatlichen Organe zu den für die Planungsaufgaben erforderlichen Informationen. Nur unter dieser Voraussetzung kann und darf vom Bürger erwartet werden, die von ihm zwangsweise verlangten Auskünfte zu erteilen. Dürften personenbezogene Daten, die zu statistischen Zwecken erhoben wurden, gegen den Willen oder ohne Kenntnis des Betroffenen weitergeleitet werden, so würde das nicht nur das verfassungsrechtlich gesicherte Recht auf informationelle Selbstbestimmung unzulässig einschränken, sondern auch die vom Grundgesetz selbst in Art. 73 Nr. 11 vorgesehene und damit schutzwürdige amtliche Statistik gefährden. Für die Funktionsfähigkeit der amtlichen Statistik ist ein möglichst hoher Grad an Genauigkeit und Wahrheitsgehalt der erhobenen Daten notwendig. Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn bei dem auskunftspflichtigen Bürger das notwendige Vertrauen in die Abschottung seiner für statistische Zwecke erhobenen Daten geschaffen wird, ohne welche seine Bereitschaft, wahrheitsgemäße Angaben zu machen, nicht herzustellen ist (so bereits zutreffend die Begründung der Bundesregierung zum Entwurf des Volkszählungsgesetzes 1950; vgl. BTDrucks. I/982, S. 20 zu § 10). Eine Staatspraxis, die sich nicht um die Bildung eines solchen Vertrauens durch Offenlegung des Datenverarbeitungsprozesses und strikte Abschottung bemühte, würde auf längere Sicht zu schwindender Kooperationsbereitschaft führen, weil Mißtrauen entstünde. Da staatlicher Zwang nur begrenzt wirksam werden kann, wird ein die Interessen der Bürger überspielendes staatliches Handeln allenfalls kurzfristig vorteilhaft erscheinen; auf Dauer gesehen wird es zu einer Verringerung des Umfangs und der Genauigkeit der Informationen führen (BTDrucks. I/982, a.a.O.). Läßt sich die hochindustrialisierte Gesellschaften kennzeichnende ständige Zunahme an Komplexität der Umwelt nur mit Hilfe einer zuverlässigen Statistik aufschlüsseln und für gezielte staatliche Maßnahmen aufbereiten, so läuft die Gefährdung der amtlichen Statistik darauf hinaus, eine wichtige Voraussetzung sozialstaatlicher Politik in Frage zu stellen. Kann damit nur durch eine Abschottung der Statistik die Staatsaufgabe "Planung" gewährleistet werden, ist das Prinzip der Geheimhaltung und möglichst frühzeitigen Anonymisierung der Daten nicht nur zum Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung des Einzelnen vom Grundgesetz gefordert, sondern auch für die Statistik selbst konstitutiv.

cc) Wird den erörterten Anforderungen in wirksamer Weise Rechnung getragen, ist die Erhebung von Daten zu ausschließlich statistischen Zwecken nach dem derzeitigen Erkenntnis- und Erfahrungsstand verfassungsrechtlich unbedenklich. Es ist nicht erkennbar, daß das Persönlichkeitsrecht der Bürger beeinträchtigt werden könnte, wenn die erhobenen Daten nach ihrer Anonymisierung oder statistischen Aufbereitung (vgl. § 11 Abs. 5 und 6 BStatG) von Statistischen Ämtern anderen staatlichen Organen oder sonstigen Stellen zur Verfügung gestellt werden.

163

Besondere Probleme wirft eine etwaige Übermittlung (Weitergabe) der weder anonymisierten noch statistisch aufbereiteten, also noch personenbezogenen Daten auf. Erhebungen zu statistischen Zwecken umfassen auch individualisierte Angaben

164

über den einzelnen Bürger, die für die statistischen Zwecke nicht erforderlich sind und die - davon muß der befragte Bürger ausgehen können - lediglich als Hilfsmittel für das Erhebungsverfahren dienen. Alle diese Angaben dürfen zwar kraft ausdrücklicher gesetzlicher Ermächtigung weitergeleitet werden, soweit und sofern dies zur statistischen Aufbereitung durch andere Behörden geschieht und dabei die zum Schutz des Persönlichkeitsrechts gebotenen Vorkehrungen, insbesondere das Statistikgeheimnis und das Gebot der frühzeitigen Anonymisierung, ebenso durch Organisation und Verfahren zuverlässig sichergestellt sind wie bei den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder. Eine Weitergabe der für statistische Zwecke erhobenen, nicht anonymisierten oder statistisch aufbereiteten Daten für Zwecke des Verwaltungsvollzugs kann hingegen in unzulässiger Weise in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingreifen (vgl. ferner unten C IV 1)1.

III.

Den dargelegten verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt das Erhebungsprogramm des Volkszählungsgesetzes 1983 im wesentlichen. Gegenstand der Nachprüfung sind insoweit die §§ 2 bis 4 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 des Gesetzes mit Ausnahme der Frage nach der Eigenschaft als Anstaltsinsasse oder der Zugehörigkeit zum Anstaltspersonal (§ 2 Nr. 8 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 Nr. 1 Halbsatz 2). Diese Vorschriften sind mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG mit der Maßgabe vereinbar, daß der Gesetzgeber ergänzend für bisher fehlende grundrechtssichernde Organisations- und Verfahrensregelungen sorgt und damit die an eine Totalerhebung nach Art der Volkszählung 1983 zu stellenden verfassungsrechtlichen Anforderungen gewährleistet.

165

1. Das Volkszählungsgesetz 1983 verpflichtet in § 5 die Beschwerdeführer unter Androhung einer Geldbuße (§ 14 in Verbindung mit § 10 BStatG) zur Auskunft über die in § 2 Nr. 1 bis 7, §§ 3, 4 VZG 1983 genannten Erhebungstatbestände. Dadurch greift es in das durch Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG gewährleistete Persönlichkeitsrecht ein. Die erhobenen Daten sollen auch für künftige, zur Zeit der Erhebung noch nicht vorhersehbare Aufgaben nutzbar sein. Diesen Informationseingriff hat der Auskunftspflichtige hinzunehmen. Er erfolgt im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit und genügt den Geboten der Normenklarheit und der Verhältnismäßigkeit.

166

a) Das Erhebungsprogramm des Volkszählungsgesetzes 1983 führt nicht zu einer mit der Würde des Menschen unvereinbaren gänzlichen oder teilweisen Registrierung und Katalogisierung der Persönlichkeit.

167

Volks-, Wohnungs-, Berufs- und Arbeitsstättenzählungen sollen nach der Begründung des Regierungsentwurfs (BTDrucks. 9/451, S. 7 ff.) Angaben über den neuesten Stand der Bevölkerung, ihre räumliche Verteilung und ihre Zusammensetzung nach demographischen und sozialen Merkmalen sowie über ihre wirtschaftliche Betätigung, also im Ergebnis lediglich entpersönlichte Aussagen liefern.

168

Das Erhebungsprogramm vermag zwar einzelne Lebensbereiche, zum Beispiel den Wohnbereich des Bürgers, jedoch nicht dessen Persönlichkeit abzubilden. Etwas anderes würde nur gelten, soweit eine unbeschränkte Verknüpfung der erhobenen Daten mit den bei den Verwaltungsbehörden vorhandenen, zum Teil sehr sensiblen Datenbeständen oder gar die Erschließung eines derartigen Datenverbundes durch ein einheitliches Personenkennzeichen oder sonstiges Ordnungsmerkmal möglich wäre; denn eine umfassende Registrierung und Katalogisierung der Persönlichkeit durch die Zusammenführung einzelner Lebens- und Personaldaten zur Erstellung von Persönlichkeitsprofilen der Bürger ist auch in der Anonymität statistischer Erhebungen unzulässig (BVerfGE 27, 1 [6]). Derartigen Datenverbindungen - Totalabbildern - steht schon § 11 BStatG entgegen, der sogar die Übermittlung von nicht anonymisierten Einzelangaben zwischen den mit der Durchführung einer Bundesstatistik betrauten Personen und Stellen nur erlaubt, soweit dies zur Erstellung der Bundesstatistik erforderlich ist (§ 11 Abs. 2 BStatG).

169

Die Zusammenführung von im Rahmen der Volkszählung 1983 erhobenen Daten oder deren Verbindung mit bei den Statistischen Ämtern bereits vorhandenen Informationen ermöglicht es auch nicht, Teilabbilder der Persönlichkeit anzufertigen, die mit der Würde des Menschen nicht vereinbar sind. Einmal muß sich die Verarbeitung und Verwendung der Daten innerhalb des mit der Bezeichnung als Volks-, Berufs-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung gekennzeichneten und gesetzlich festgelegten Zweckes der Befragung bewegen; zum anderen gilt der die amtliche Statistik generell verpflichtende Grundsatz, daß die Aufbereitung der Individualdaten immer zu einer "strukturierten" -anonymen - Form führen muß, so daß im Ergebnis die Erstellung von "Bildern" mit Persönlichkeitsbezug auch in der Form von Teilabbildern unzulässig ist.

170

b) Das Erhebungsprogramm des Volkszählungsgesetzes 1983 genügt auch dem Gebot der Normenklarheit.

171

Hinreichend bestimmt ist ein Gesetz, wenn sein Zweck aus dem Gesetzestext in Verbindung mit den Materialien deutlich wird (BVerfGE 27, 1 [8]); dabei reicht es aus, wenn sich der Gesetzeszweck aus dem Zusammenhang ergibt, in dem der Text des Gesetzes zu dem zu regelnden Lebensbereich steht (vgl. BVerfGE 62, 169 [183 f.]). Diesen Anforderungen genügt die Beschreibung der zu erhebenden Merkmale im Volkszählungsgesetz 1983; der Bürger kann erkennen, über welche Grundtatbestände der Sozialstruktur er befragt werden soll. Die Hauptzwecke lassen sich aus der Art der Erhebung - einer Volks-, Berufs-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung -, dem Erhebungsprogramm und den Gesetzesmaterialien hinreichend deutlich entnehmen. Nicht erforderlich ist, daß der Gesetzgeber zu jeder einzelnen gesetzlichen Verpflichtung auch den konkreten Zweck im Gesetz selbst erläutert. Dies gilt namentlich mit Rücksicht auf die Besonderheiten der Erhebung von Daten für statistische Zwecke, zumal bei einer Volkszählung; hier ist eine Auflistung der einzelnen Zwecke aufgrund ihrer multifunktionalen Zielsetzung unmöglich.

172

c) Das Erhebungsprogramm des Volkszählungsgesetzes 1983 entspricht, soweit es Prüfungsgegenstand ist, auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Danach muß eine Maßnahme zur Erreichung des angestrebten Zweckes geeignet und erforderlich sein; der mit ihr verbundene Eingriff darf seiner Intensität nach nicht außer Verhältnis zur Bedeutung der Sache und den vom Bürger hinzunehmenden Einbußen stehen (vgl. BVerfGE 27, 344 [352 f.]; st. Rspr.). 173

Das Volkszählungsgesetz 1983 soll dem Staat die für künftiges Planen und Handeln benötigten Informationen verschaffen. Als Vorbedingung für die Planmäßigkeit staatlichen Handelns (vgl. BVerfGE 27, 1 [7]) dient die Volkszählung 1983 einem einleuchtenden, zur Erfüllung legitimer Staatsaufgaben angestrebten Zweck. 174

Mit dem eingesetzten Mittel der Volkszählung als Totalerhebung (Vollerhebung) und dem Fragenkatalog des § 2 Nr. 1 bis 7 und der §§ 3, 4 VZG 1983 ist die Bundesrepublik Deutschland ihrer Verpflichtung aufgrund der Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 22. November 1973 zur Synchronisierung der allgemeinen Volkszählungen - 73/403/EWG - (ABLEG Nr. L 347 vom 17.12.1973, S. 50) nachgekommen. Erhebungsmethode und Erhebungsprogramm sind geeignet und erforderlich, um den angestrebten Zweck zu erreichen, und für die Auskunftspflichtigen zumutbar. 175

aa) Es ist derzeit nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber davon ausgegangen ist, daß Erhebungen aufgrund von Stichproben auf ausnahmslos freiwilliger Basis oder eine Kombination von Voll- und Stichprobenerhebung die Volkszählung als Totalerhebung nicht zu ersetzen vermögen. Diese Alternativen zu einer Totalerhebung sind noch mit zu großen Fehlerquellen behaftet. Außerdem setzen sie verlässliche Daten über die Gesamtbevölkerung voraus, die zur Zeit nur periodische Volkszählungen liefern können. 176

Diese Würdigung beruht auf dem gegenwärtigen Erkenntnis- und Erfahrungsstand. Vor künftigen Entscheidungen für eine Erhebung wird sich der Gesetzgeber erneut mit dem dann erreichten Stand der Methodendiskussion auseinandersetzen müssen, um festzustellen, ob und in welchem Umfang die herkömmlichen Methoden der Informationserhebung und -verarbeitung beibehalten werden können. Die Methoden der amtlichen Statistik und der Sozialforschung entwickeln sich stetig weiter. Diese Entwicklung darf der Gesetzgeber nicht unberücksichtigt lassen. Er muß ungewissen Auswirkungen eines Gesetzes dadurch Rechnung tragen, daß er die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen ausschöpft, um die Auswirkungen so zuverlässig wie möglich abschätzen zu können (BVerfGE 50, 290 [334]); bei einer sich später zeigenden Fehlprognose ist er zur Korrektur verpflichtet (vgl. BVerfGE a.a.O. [335]). Der Gesetzgeber kann aufgrund veränderter Umstände zur Nachbesserung einer ursprünglich verfassungsgemäßen Regelung gehalten sein (vgl. BVerfGE 56, 54 [78 f.] m. w. N.). Ebenso muß er bei der Anordnung einer statistischen Erhebung anhand des erreichbaren Materials prüfen, ob eine Totalerhebung trotz einer inzwischen fortgeschrittenen Entwicklung der statistischen und sozialwissenschaftlichen Methoden 177

noch verhältnismäßig ist. Es reicht insoweit zur Begründung nicht aus, lediglich darauf zu verweisen, daß Volkszählungen schon immer in Form von Totalerhebungen durchgeführt worden seien.

In diesem Sinne hat der Deutsche Bundestag in einem Beschluß vom 15. Dezember 1982 zum Gesetz über die Durchführung einer Repräsentativstatistik der Bevölkerung und des Erwerbslebens (Mikrozensusgesetz) die Bundesregierung ersucht darzulegen (BTDrucks. 9/2261, S. 3), 178

„1. in welchem Umfang auf Erhebungen nach dem Mikrozensusgesetz wegen Reduzierung oder Wegfalls der sachlichen Notwendigkeit dieser Erhebung verzichtet werden kann, 179

2. in welchem Umfang Erhebungen nach dem Mikrozensusgesetz durch weniger kostenintensive und gleichwertige oder bessere Umfragemethoden ersetzt werden können. 180

Dabei sollen auch die neuesten Erkenntnisse der empirischen Sozialforschung und die Erfahrungen mit statistischen Erhebungen im Ausland bewertet und sofern sie auf anderen Systemen beruhen, ihre Geeignetheit für die Bundesrepublik Deutschland geprüft werden.“ 181

Wie aus den Stellungnahmen mehrerer Datenschutzbeauftragter hervorgeht, wird neuerdings im In- und Ausland diskutiert, ob auf Totalerhebungen verzichtet werden kann. Diese Diskussion wird der Gesetzgeber aufmerksam zu verfolgen haben. Zur Zeit liegen aber noch keine sicheren Ergebnisse vor, die das Mittel der Totalerhebung schon jetzt unverhältnismäßig erscheinen lassen. 182

bb) Auch die Übernahme sämtlicher Daten aus bereits vorhandenen Dateien der Verwaltung ist keine zulässige Alternative zu der vorgesehenen Totalzählung. Denn die Nutzung von Daten aus verschiedenen Registern und Dateien würde voraussetzen, daß technische, organisatorische und rechtliche Maßnahmen getroffen werden, die es erst erlauben, diese Daten, bezogen auf bestimmte Personen oder Institutionen, zusammenzuführen. Eine solche Maßnahme wäre zum Beispiel die Einführung eines einheitlichen, für alle Register und Dateien geltenden Personenkennzeichens oder dessen Substituts. Dies wäre aber gerade ein entscheidender Schritt, den einzelnen Bürger in seiner ganzen Persönlichkeit zu registrieren und zu katalogisieren. Die Verknüpfung vorhandener Dateien wäre danach auch nicht das mildere Mittel. 183

cc) Auch die bei Wahlen und Abstimmungen geläufigen, der Briefwahl nachgebildeten und damit anonymen Erhebungsformen sind allgemein kein Ersatz für die vorgesehene Zählung. 184

Eine vollständige und regional richtige Feststellung der Einwohner, Gebäude, Wohnungen und Arbeitsstätten setzt eine Begehung des Gemeindegebietes voraus. Ein Postversand der Fragebogen erreicht nicht alle Auskunftspflichtigen. Denn es müßte hierbei auf Adressen in vorhandenen Registern zurückgegriffen werden, die in aller 185

Regel die Situation am Zählungstichtag nicht vollständig wiedergeben.

Ein gegenüber dem bisher vorgesehenen Volkszählungsverfahren milderes Mittel besteht jedoch darin, die Zähler die Fragebogen lediglich austeilten und eine Adressenliste anlegen zu lassen, in der Namen und Anschriften der Auskunftspflichtigen aufgeführt sind, die Fragebogen erhalten haben. Die Auskunftspflichtigen hätten dann die ausgefüllten Bögen in verschlossenem Umschlag dem Zähler zu übergeben, bei der Zählungsdienststelle abzugeben oder an diese zurückzusenden. Diese Erhebungsmethode vermeidet die Gefährdungen, die durch die Einsichtnahme der Zähler in die personenbezogenen Angaben der Bürger entstehen. Sie berücksichtigt andererseits, daß zur vollständigen und richtigen Zählung das Gemeindegebiet begangen werden muß, und ermöglicht es, Unstimmigkeiten durch Rückfragen zu klären. 186

Eine solche Erhebungsmethode läßt § 5 Abs. 1 VZG 1983 in Verbindung mit § 10 Abs. 2 und 3 BStatG zu. Die Auskunftspflicht besteht nach § 10 Abs. 2 BStatG gegenüber den mit der Durchführung der Bundesstatistik amtlich betrauten Stellen und Personen. Nach § 10 Abs. 3 BStatG ist die Antwort unter anderem kosten- und portofrei zu erteilen. Die Auskunftspflicht kann somit auf dem Postwege erfüllt werden; der Bürger ist berechtigt, den Erhebungsbogen zur Volkszählung im verschlossenen Umschlag kosten- und portofrei an die Zählungsdienststellen zu senden. Eine andere Auslegung hätte zur Folge, daß die Erhebungsform der Volkszählung 1983 unverhältnismäßig wäre und deshalb das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG verletzen würde. 187

dd) Die Erhebungstatbestände des § 2 Nr. 1 bis 7 und der §§ 3, 4 VZG 1983 sind auch in ihrer Gesamtheit erforderlich, um den Zweck der Volkszählung zu erreichen. Die Volkszählung soll ein vielseitiges koordiniertes statistisches Gesamtbild von Gesellschaft und Wirtschaft liefern. Dazu werden die Daten aus allen Zählungsteilen - für die Volks- und Berufszählung sowie für die Gebäude-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung - in Verbindung miteinander benötigt. Die Erhebungstatbestände des Volkszählungsgesetzes 1983 dienen in der Regel mehreren nicht abschließend zu benennenden Zwecken. Das jeweilige Merkmal darf aber nicht isoliert gesehen werden. Denn nur in der Kombination mit weiteren Merkmalen - in Abhängigkeit von den jeweiligen Fragestellungen - sind die vielfältigen von der Bundesregierung in ihrer Stellungnahme im einzelnen genannten Zwecke zu erfüllen. Deshalb werden die Daten gerade in ihrer Gesamtheit benötigt. 188

2. Indessen bedarf es zur Sicherung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung noch ergänzender verfahrensrechtlicher Vorkehrungen für Durchführung und Organisation der Datenerhebung. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen (oben C II 2 b bb)¹ sind für die durch das Volkszählungsgesetz 1983 vorgesehene Erhebung nur zum Teil erfüllt. Zwar trägt § 11 BStatG dem Schutz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung durch eine Regelung über das Statistikgeheimnis Rechnung. Auch schreibt § 11 Abs. 7 Satz 1 BStatG die Löschung der zur Identifizie- 189

rung dienenden Daten vor, sobald diese nicht mehr für statistische Zwecke des Bundes benötigt werden. Bis zu diesem Zeitpunkt sollen nach Satz 2 der Vorschrift Namen und Anschriften von den übrigen Angaben getrennt und unter besonderem Verschuß gehalten werden. Diese Bestimmungen reichen jedoch nicht aus, um für die Volkszählung verfassungsgemäße Bedingungen der Datenerhebung und -verarbeitung zu gewährleisten. Vielmehr hat der Gesetzgeber darüber hinaus für notwendige Sicherungsvorkehrungen zum Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts Sorge zu tragen. Er braucht nicht alles selbst zu regeln, muß aber dafür sorgen, daß das Notwendige geschieht. Im einzelnen sind folgende grundrechtssichernde Maßnahmen geboten:

a) Es bestehen Aufklärungs- und Belehrungspflichten. Zwar braucht der Auskunftspflichtige sich nicht mit anderen einem Haushalt zurechnen zu lassen, sondern wird, sofern er es wünscht, anhand eines eigenen Haushaltsbogens gezählt; denn § 5 Abs. 1 VZG 1983 sieht grundsätzlich eine persönliche Auskunftspflicht jedes einzelnen Bürgers vor. Auch steht diesem - wie bereits ausgeführt - das Recht zu, den ausgefüllten Erhebungsbogen in verschlossenem Umschlag dem Zähler zu übergeben, bei der Zählungsdienststelle abzugeben oder ihn ihr mit der Post zuzusenden. Diese Rechte sind für den Bürger bei Massenerhebungen der streitigen Art aber nur schwer erkennbar und der gesetzlichen Regelung erst im Wege der Auslegung zu entnehmen; die vorgesehene Durchführung der Erhebung lenkt von ihnen eher ab. Daher hat der Gesetzgeber sicherzustellen, daß die Bürger über diese Rechte schriftlich belehrt werden. Auch ist deutlich kenntlich zu machen, soweit bestimmte Angaben (wie etwa die Telefonnummer) lediglich auf freiwilliger Basis erhoben werden. 190

b) Die zur Identifizierung dienenden Merkmale (insbesondere Namen, Anschriften, Kennnummern und Zählerlistennummern) sind zum frühest möglichen Zeitpunkt zu löschen und bis dahin von den übrigen Angaben getrennt unter Verschuß zu halten. Die Handhabung der Vorschrift des § 11 Abs. 7 BStatG, der insoweit grundrechtssichernde Funktion zukommt, darf nicht allein dem Ermessen der Verwaltung überlassen bleiben. Zugleich ist eine effektive Kontrolle durch die Datenschutzbeauftragten notwendig. Sinnvollerweise wird der Auskunftspflichtige genauer darüber zu belehren sein, welche Merkmale lediglich Hilfsmittel der Erhebung sind (vgl. § 5 des Mikrozensusgesetzes vom 21. Februar 1983 [BGBl. I S. 201]). 191

c) Den Bürgern treten Zähler entgegen, die Einblick in die Unterlagen erhalten, wenn der ausgefüllte Erhebungsbogen offen abgegeben wird. Deshalb müssen Maßnahmen getroffen werden, um Interessenkollisionen möglichst zu vermeiden. Dem Schutzbedürfnis wird zwar schon weitgehend durch die aufgeführten verschiedenen Möglichkeiten der Abgabe des ausgefüllten Fragebogens Rechnung getragen. Dies allein reicht jedoch bei einer Massenerhebung mit etwa 600 000 Zählern (vgl. BT-Drucks. 9/451, S. 10) für einen effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nicht aus. Mit Recht haben die Datenschutzbeauftragten deshalb in ihrer Besprechung vom 22. März 1983 angeregt, auf den Einsatz von Zählern zu verzichten, bei denen im Hinblick auf ihre dienstliche Tätigkeit Interessenkonflikte 192

nicht auszuschließen sind. Als weitere Maßnahme ist eine Vorschrift geboten, daß Zähler - darüber besteht zwischen dem Bundesminister des Innern und den Datenschutzbeauftragten Einvernehmen - nicht in der unmittelbaren Nähe ihrer Wohnung eingesetzt werden sollen, damit in der Nachbarschaft die Auskunftsbereitschaft nicht beeinträchtigt wird.

d) Schließlich hat der Gesetzgeber dafür Sorge zu tragen, daß der Inhalt des Fragebogens mit dem Gesetz übereinstimmt. So ist es nicht angängig, alle Auskunftspflichtigen von vornherein nach Haushalten zu erfassen, obwohl § 5 VZG 1983 grundsätzlich eine persönliche Auskunftspflicht jedes Bürgers vorsieht. Auch darf der Inhalt der einzelnen Fragen im Fragebogen nicht weiter gehen, als der Gesetzestext es zuläßt. Die Entscheidung, wie die Erfüllung dieser Anforderungen an den Fragebogen sicherzustellen ist, hat der Gesetzgeber zu treffen. Dazu stehen ihm verschiedene Möglichkeiten offen, einschließlich der Ermächtigung, den Inhalt des Fragebogens durch eine Rechtsverordnung festzulegen.

193

IV.

1. Die zu statistischen Zwecken erhobenen, noch nicht anonymisierten, also noch personenbezogenen Daten dürfen - wie bereits ausgeführt (oben C II 2 b cc)¹ - kraft ausdrücklicher gesetzlicher Ermächtigung weitergeleitet werden, soweit und sofern dies zur statistischen Aufbereitung durch andere Behörden erfolgt und wenn dabei die zum Schutz des Persönlichkeitsrechts gebotenen Vorkehrungen, insbesondere das Statistikgeheimnis und das Gebot der Anonymisierung, in gleicher Weise zuverlässig sichergestellt sind wie bei den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder. Würden hingegen personenbezogene, nicht anonymisierte Daten, die zu statistischen Zwecken erhoben wurden und nach der gesetzlichen Regelung dafür bestimmt sind, für Zwecke des Verwaltungsvollzuges weitergegeben (Zweckentfremdung), würde in unzulässiger Weise in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingegriffen. Es kann offenbleiben, ob eine direkte Weiterleitung dieser Daten generell und selbst dann als unvereinbar mit dem Grundsatz der Trennung von Statistik und Vollzug zu beanstanden wäre, wenn der Gesetzgeber diese Weiterleitung ausdrücklich vorsähe. Es bedarf auch keiner abschließenden Erörterung, ob die gleichzeitige Durchführung einer an sich statthaften Erhebung personenbezogener Daten für statistische Zwecke mit einer an sich statthaften Erhebung personenbezogener Daten für bestimmte Zwecke des Verwaltungsvollzuges auf verschiedenen Bögen (kombinierte Erhebung) zulässig wäre. Sowohl die direkte Übermittlung von zu statistischen Zwecken erhobenen Daten als auch die kombinierte Erhebung wären schon deshalb nicht bedenkenfrei, weil die Verknüpfung zweier unterschiedlicher Zwecke mit unterschiedlichen Anforderungen den Bürger angesichts der für ihn undurchsichtigen Möglichkeiten der automatischen Datenverarbeitung in hohem Maße verunsichert und dadurch die Zuverlässigkeit der Angaben und deren Eignung für statistische Zwecke gefährden kann. Ferner wären die unterschiedlichen Voraussetzungen zu beachten: So gelten für die Erhebung und Verwertung zu statistischen Zwecken das Statistikgeheimnis, das Gebot der Anonymisierung und das Nachteils-

194

verbot; für die Erhebung zu Verwaltungsvollzugszwecken ist dies hingegen nicht oder nicht in gleicher Weise der Fall; während für die Statistik Identifikationsmerkmale (etwa Name und Anschrift) nur als Hilfsmittel dienen, sind sie in aller Regel für die Erhebung zu Verwaltungsvollzugszwecken wesentlicher Bestandteil. Zudem wird dabei die auf statistische Datensammlung zugeschnittene Ermittlungsorganisation zugleich für andere Erhebungszwecke eingesetzt, die für sich allein eine solche Organisation schwerlich rechtfertigen würden. Auch wäre zu beachten, daß das Rechtsschutzverfahren bei den beiden Erhebungsarten auseinanderlaufen kann.

Eine Regelung, die dennoch beide Zwecke gleichzeitig erreichen will, ist zur Erreichung der beabsichtigten Zwecke jedenfalls dann untauglich und damit verfassungswidrig, wenn sie tendenziell Unvereinbares miteinander verbindet. In einem solchen Fall kann die Verbindung statistischer Zwecke mit Verwaltungsvollzugszwecken in einer Zählung nicht nur zu Unklarheit und Unverständlichkeit der Norm führen, sondern bewirkt darüber hinaus ihre Unverhältnismäßigkeit. Anders als bei Datenerhebungen zu ausschließlich statistischen Zwecken ist hier eine enge und konkrete Zweckbindung der weitergeleiteten Daten unerlässlich (oben C II 2 a)¹. Zudem ist das Gebot der Normenklarheit von besonderer Bedeutung. Der Bürger muß aus der gesetzlichen Regelung klar erkennen können, daß seine Daten nicht allein zu statistischen Zwecken verwendet werden, für welche konkreten Zwecke des Verwaltungsvollzugs seine personenbezogenen Daten bestimmt und erforderlich sind und daß ihre Verwertung unter Schutz gegen Selbstbezeichnungen auf diesen Zweck begrenzt bleibt.

195

2. Die Kombination der Volkszählung für statistische Zwecke mit dem Melderegisterabgleich nach § 9 Abs. 1 VZG 1983 entspricht nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

196

a) Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer fehlt dem Bund zur Regelung des Melderegisterabgleichs allerdings nicht die Zuständigkeit; sie ist nach Art. 75 Nr. 5 GG gegeben.

197

Die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 75 GG) gestattet diesem nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch Vollregelungen für einzelne Teile einer Gesetzgebungsmaterie, sofern dem Landesgesetzgeber für die Gesamtmaterie noch ausreichender Regelungsspielraum verbleibt, den dieser aufgrund eigener EntschlieÙung ausfüllen kann (vgl. BVerfGE 43, 291 [343] - Numerus clausus). Da § 9 Abs. 1 Satz 1 VZG 1983 nur die Möglichkeit des Melderegisterabgleichs einräumt, bleibt dem Landesgesetzgeber, der sowohl das Ob als auch das Wie des Abgleichs der Angaben der Volkszählung nach § 2 Nr. 1 und 2 VZG 1983 bestimmen kann, noch ausreichender Regelungsspielraum, den er aufgrund eigener EntschlieÙung ausfüllen kann, aber nicht muß. Die Entscheidung darüber, ob ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung des Melderegisterabgleichs im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG besteht, ist in das Ermessen des Bundesgesetzgebers gestellt (vgl. BVerfGE 33, 224 [229]; st. Rspr.). Für den Melde-

198

registerabgleich besteht nach der nicht zu beanstandenden Einschätzung des Gesetzgebers ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit (Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG); denn die Berichtigung der Melderegister sollte insbesondere im Hinblick auf § 12 Abs. 2 des Melderechtsrahmengesetzes (MRRG) vom 16. August 1980 (BGBl. I S. 1429) in allen Bundesländern zur gleichen Zeit und in gleichem Umfang erfolgen. Da somit die Zuständigkeit des Bundes zur Regelung des Melderegisterabgleichs nach Art. 75 Nr. 5 GG gegeben ist, kann dahingestellt bleiben, ob seine Zuständigkeit zu dieser Regelung auch aus Art. 73 Nr. 11 GG folgt.

b) § 9 Abs. 1 VZG 1983 verletzt aber das in Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG gesicherte Recht auf informationelle Selbstbestimmung, weil die Regelung tendenziell Unvereinbares miteinander verbindet, deshalb zur Erreichung der angestrebten Zwecke ungeeignet, in ihrem Inhalt unklar und daher in ihrer Tragweite für den Bürger unverständlich ist. 199

§ 9 Abs. 1 Satz 1 VZG 1983 gestattet den Gemeinden, bestimmte Angaben aus den Erhebungsunterlagen mit den Melderegistern zu vergleichen und zu deren Berichtigung zu verwenden. Ausgewählte Personendaten der Volkszählung 1983 können so nicht nur zu statistischen Zwecken, sondern zusätzlich zu einem Verwaltungsvollzug verwandt werden, dem keine konkrete Zweckbindung entspricht. Zwar ergibt sich aus der gesetzlichen Regelung, daß die gemäß § 2 Nr. 1 und 2 VZG 1983 erhobenen Daten nicht nur zu statistischen Zwecken, sondern zusätzlich für den Melderegisterabgleich erhoben werden; es ist jedoch infolge der Aufgaben der Meldebehörden, die Daten ihrerseits nach Maßgabe des Vierten Abschnitts des Melderechtsrahmengesetzes und der entsprechenden Vorschriften der Länder weiterzugeben, nicht vorhersehbar, zu welchem konkreten Zweck welche Behörden die Daten verwenden. Dies hat zur Folge, daß sich die Zwecke beider Erhebungen (Statistik - Melderegisterabgleich) nicht nur gegenseitig beeinträchtigen, sondern sogar ausschließen; denn während die Effizienz der Statistik eine strenge Beachtung des Statistikgeheimnisses verlangt, ist dieses, wie die weitergehenden Übermittlungsregelungen des Melderechtsrahmengesetzes zeigen, mit den Aufgaben der Meldebehörden (§ 1 Abs. 3 MRRG) unvereinbar. 200

Wie sehr durch die gleichzeitige Verfolgung beider Zwecke die Funktionsfähigkeit der amtlichen Statistik gefährdet wird, die ein Kernstück der statistischen Bestandsaufnahme bildet (vgl. Begründung der Bundesregierung zu dem Entwurf eines Gesetzes über eine Volks-, Berufs-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung - Volkszählungsgesetz 1982 [BTDrucks. 9/451, S. 7, A I]), hat auch der Gesetzgeber gesehen; denn in § 9 Abs. 1 Satz 2 hat er es ausdrücklich untersagt, aus den statistischen Einzelangaben gewonnene Erkenntnisse zu Maßnahmen gegen den einzelnen Auskunftspflichtigen zu verwenden. Dieses Nachteilsverbot verspricht jedoch mehr, als es leisten kann. Es vermag das Defizit für die Funktionsfähigkeit der Statistik und für den Schutz der Betroffenen nicht auszugleichen, das durch die Verbindung von Statistik und Vollzug entsteht. Das Verbot, das wörtlich aus § 11 Abs. 3 Satz 2 BStatG 201

übernommen und welches auf das Statistikgeheimnis zugeschnitten ist, kann zwar einen ausreichenden Schutz gewähren, wenn die Daten allein zu statistischen Zwecken weitergegeben werden. Seine Übernahme in eine Vorschrift über den Melderegisterabgleich erhöht aber die Unverständlichkeit der gesamten Regelung und führt dazu, daß der auskunftspflichtige Bürger die Auswirkungen dieser Bestimmung nicht mehr zu übersehen vermag. Für den Betroffenen ist nicht erkennbar, daß seine statistischen Angaben nach Maßgabe der melderechtlichen Vorschriften in weitem Umfang an Behörden und öffentliche Stellen übermittelt werden können, ohne daß diese den statistischen Ursprung dieser Daten feststellen und dem Nachteilsverbot Rechnung tragen können. Damit kann das Nachteilsverbot (§ 9 Abs. 1 Satz 2 VZG 1983) seine Aufgabe nicht erfüllen; zugleich verletzt es das Gebot der Normenklarheit (oben C II 1 b)1.

3. Auch § 9 Abs. 2 VZG 1983 verstößt gegen Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG. Diese Vorschrift gestattet die Übermittlung von personenbezogenen Einzelangaben an die fachlich zuständigen obersten Bundes- und Landesbehörden sowie an die von ihnen bestimmten Stellen, soweit diese personenbezogenen Daten von den Empfängern zur rechtmäßigen Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben benötigt werden. Sie geht über § 11 Abs. 5 und 6 BStatG hinaus, da die Daten lediglich ohne Namen, nach § 9 Abs. 2 Satz 2 VZG 1983 auch ohne die Angabe der Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft übermittelt werden können und dem Betroffenen daher noch ohne Schwierigkeiten zuzuordnen sind. Ob die Übermittlung nur zu statistischen Zwecken oder auch für den Verwaltungsvollzug zulässig ist, kann der Vorschrift nicht entnommen werden. Eine Begrenzung auf die Übermittlung zu statistischen Zwecken scheitert an der fehlenden Normenklarheit. Damit ist aber die Möglichkeit der Verwendung für Verwaltungsvollzugszwecke gegeben. Selbst wenn die Übermittlung von zu statistischen Zwecken erhobenen personenbezogenen Daten zu Verwaltungsvollzugszwecken oder eine Kombination einer für sich allein zulässigen statistischen Erhebung mit einer für sich allein zulässigen Erhebung zu Verwaltungsvollzugszwecken nicht von vornherein gegen das Persönlichkeitsrecht verstoßen sollte, verletzt § 9 Abs. 2 VZG 1983 die Bürger doch bereits deshalb in ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung, weil weder aus der Vorschrift klar zu erkennen ist, daß diese überhaupt eine Weitergabe zu Verwaltungszwecken vorsieht, noch um welche konkreten, klar definierten Zwecke es sich dabei handelt, wie dies bei nicht anonymisierten Daten geboten ist. Wenn aber schon eine klare Zweckbestimmung fehlt, ist auch nicht mehr abzusehen, ob sich die Weitergabe in den Grenzen des zur Zweckerfüllung Erforderlichen hält.

4. § 9 Abs. 3 VZG 1983 verstößt ebenfalls gegen Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG.

a) Satz 1 des § 9 Abs. 3 VZG 1983 ermöglicht es, die mit Hilfe der Gemeinden erhobenen personenbezogenen Daten ohne Namen auch dem kommunalen Bereich für bestimmte Verwaltungszwecke zur Verfügung zu stellen. Übermittelt werden dür-

fen die erforderlichen (personenbezogenen) Einzelangaben über die nach den §§ 2 bis 4 VZG 1983 erfaßten Tatbestände - mit Ausnahme der nach § 4 Nr. 1 Buchstabe c und § 4 Nr. 3 Buchstabe c VZG 1983 verlangten Angaben und des Merkmals der rechtlichen Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft - für Zwecke der Regionalplanung, des Vermessungswesens, der gemeindlichen Planung und des Umweltschutzes. Zu welchem konkreten Zweck die Daten indessen weitergegeben werden, insbesondere ob nur zu statistischen oder auch zu Verwaltungsvollzugszwecken, ist danach nicht hinreichend erkennbar. So besteht Regionalplanung auf gemeindlicher Ebene aus den Flächennutzungsplänen und den aus ihnen hervorgegangenen Bebauungsplänen. Diese sind ebenso Bestandteil gemeindlicher Planung und treffen für die im jeweiligen Planungsgebiet belegenen Grundstücke spezifizierte und eindeutige Festsetzungen über Art und Ausmaß der zugelassenen baulichen Nutzung, mithin Verwaltungsentscheidungen gegenüber dem einzelnen Bürger. Auch die für Zwecke des Vermessungswesens und des Umweltschutzes übermittelten personenbezogenen Einzelangaben können von den Übermittlungsadressaten nicht nur zu statistischen, sondern ebenso zu Verwaltungsvollzugszwecken verwendet werden. So wurde in der Berichterstattergruppe "Statistik" des Innenausschusses anlässlich der Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung ausdrücklich darauf hingewiesen, daß mit der Formulierung "für Zwecke des Vermessungswesens" gerade nicht nur eine statistische Aufbereitung für eine gemeindliche Planung gemeint sei, sondern mit Rücksicht auf die Landesvermessungsbehörden an einen Abgleich der Unterlagen und an eine Verbesserung der vorhandenen Liegenschaftskataster gedacht sei (vgl. S. 14 des Kurzprotokolls der 4. Sitzung der Berichterstattergruppe "Statistik" vom 8. Mai 1979). Überdies verfolgen der Umweltschutz und das Vermessungswesen im Bereich der Gemeinden weniger statistische, sondern eher Verwaltungsvollzugszwecke; hierauf hatte bereits der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz in seiner Stellungnahme vom 31. Mai 1979 an den Innenausschuß des Deutschen Bundestages ausdrücklich hingewiesen. § 9 Abs. 3 Satz 1 VZG 1983 verstößt daher bereits deshalb gegen das durch Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Persönlichkeitsrecht, weil die Vorschrift weder klar erkennen läßt, daß die übermittelten personenbezogenen Daten auch zu Verwaltungsvollzugszwecken verwendet werden können, noch um welche konkreten klar definierten Zwecke es sich dabei handelt. Angesichts der Unklarheit der vorgesehenen Zwecke ist es den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder auch nicht möglich festzustellen, ob zur Erfüllung der jeweiligen Zwecke nicht die Übermittlung - faktisch - anonymisierter Einzelangaben (§ 11 Abs. 5 BStatG) an die Gemeinden oder ihre Verbände genügt.

b) Auch Satz 2 des § 9 Abs. 3 VZG 1983 verstößt gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Für eigene statistische Aufbereitungen können den Gemeinden und Gemeindeverbänden nach dieser Vorschrift die nach den §§ 2 bis 4 VZG 1983 erfaßten Tatbestände sogar einschließlich der Namen zur Verfügung gestellt werden.

205

Zwar begrenzt die Bestimmung damit die Verwendung personenbezogener Einzelangaben im kommunalen Bereich auf statistische Aufbereitungen. Unberücksichtigt bleibt jedoch, daß es zur Sicherung des informationellen Selbstbestimmungsrechts der Bürger darüber hinaus bei der Verarbeitung personenbezogener Daten auch außerhalb der Statistischen Ämter einer Organisation bedarf, welche die Zweckbindung ebenso sichert wie innerhalb der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. Eine derartige Sicherung ist insbesondere deshalb geboten, weil in vielen Gemeinden keine für die Bearbeitung von Statistiken zuständigen Stellen vorhanden sind, so daß eine ausschließlich für statistische Zwecke vorgesehene Nutzung der Daten nicht als ausreichend gewährleistet angesehen werden kann. Hinzu kommt, daß die Kommunalstatistik im Gegensatz zur Bundesstatistik nicht gesetzlich geregelt und damit von anderen Verwaltungsaufgaben nicht von vornherein abgeschottet ist. Damit ist der Datenfluß personenbezogener Daten über die nach den §§ 2 bis 4 VZG 1983 erfaßten Tatbestände innerhalb der Kommunen und ihrer Verbände nur unzureichend allein durch die Verwendungsschranke "statistische Aufbereitungen" gehemmt. Diese Formulierung ist aber so ungenau, daß sie herangezogen werden kann, um die verschiedensten Aktivitäten zu decken. Im kommunalen Bereich sind die Grenzen statistischer Nutzung fließend: Darunter werden nicht nur herkömmliche Tabellenwerke verstanden, sondern auch Spezialaufbereitungen für Planungszwecke, die bei kleinräumigem Bezug - wegen des besonders großen Zusatzwissens der Kommunen - leicht an die Grenze der Deanonymisierung stoßen. Gemeindliche Statistik wird insoweit heute weitgehend als "Stadtentwicklung" oder "Stadtentwicklungsforschung" verstanden. Gerade wenn sich die Angaben - wie im gemeindlichen Bereich - auf kleinere Personengruppen beziehen, muß der Gesetzgeber für organisatorische Vorkehrungen sorgen, welche die vorgesehene Zweckbindung garantieren. Dazu ist die Trennung der Kommunalstatistik von anderen Aufgabenbereichen der Gemeinden und ihrer Verbände ("informationelle Gewaltenteilung") unerlässlich. Da § 9 Abs. 3 Satz 2 VZG 1983 eine Übermittlung von personenbezogenen Einzelangaben für statistische Aufbereitungen der Gemeinden und ihrer Verbände gestattet, ohne die Zweckbindung zu statistischen Zwecken wie in den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder zu sichern, ist die Vorschrift mit Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 GG unvereinbar.

5. Demgegenüber verletzt § 9 Abs. 4 VZG 1983 nicht das allgemeine Persönlichkeitsrecht. Diese Vorschrift gestattet für wissenschaftliche Zwecke die Übermittlung bestimmter Einzelangaben an Amtsträger und für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete. Die Übermittlung hat sich in den Grenzen des für wissenschaftliche Zwecke Erforderlichen zu halten; Name und Anschrift dürfen überhaupt nicht weitergegeben werden. Die Regelung folgt damit der Erkenntnis, daß für die meisten Untersuchungsbereiche ein direkter Personenbezug nicht erforderlich ist; denn der Wissenschaftler ist regelmäßig nicht an der einzelnen Person interessiert, sondern an dem Individuum als Träger bestimmter Merkmale. Da bei den Übermittlungsadressaten des § 9 Abs. 4 VZG 1983 regelmäßig kaum Zusatzwissen vorhanden sein wird, ist nach dem derzeitigen Erkenntnis- und Verfahrensstand nicht davon auszugehen,

daß der Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts bei der Verarbeitung von Daten nach § 9 Abs. 4 VZG 1983 über die durch § 5 BDSG, § 11 Abs. 5 BStatG, § 9 Abs. 5 VZG 1983 und die Kontrolle der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder gewährleisteten Sicherungen hinaus weitere Vorkehrungen von Verfassungen wegen erfordert.

V.

Die Beschwerdeführer werden nicht in ihrem Grundrecht aus Art. 19 Abs. 4 GG verletzt. 208

1. Art. 19 Abs. 4 GG garantiert nicht nur das formelle Recht und die Möglichkeit, die Gerichte anzurufen, sondern auch die Effektivität des Rechtsschutzes; der Bürger hat einen substantiellen Anspruch auf eine tatsächlich wirksame gerichtliche Kontrolle (BVerfGE 53, 115 [127 f.]; st. Rspr.). Würde das Volkszählungsgesetz 1983 demnach verhindern, daß der Bürger Kenntnis davon erlangen könnte, wer wo über welche seiner personenbezogenen Daten in welcher Weise und zu welchen Zwecken verfügt, so wäre sein Rechtsschutz verfassungsrechtlich unzureichend. Gerade deshalb verpflichtet Art. 19 Abs. 4 GG die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, die Übermittlung personenbezogener Daten zu protokollieren, so daß der Bürger von der Weitergabe seiner Daten gemäß § 13 BDSG und den entsprechenden Vorschriften der Datenschutzgesetze der Länder Kenntnis erlangen und dagegen den Rechtsweg beschreiten kann. 209

2. Auch § 5 Abs. 2 VZG 1983, der die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen gegen die Aufforderung zur Auskunftserteilung ausschließt, ist mit Art. 19 Abs. 4 GG vereinbar. 210

Der Rechtsweggarantie kommt auch die Aufgabe zu, irreparable Entscheidungen, wie sie durch die sofortige Vollziehung einer staatlichen Maßnahme eintreten können, soweit als möglich auszuschließen (BVerfGE 35, 263 [274]; 51, 268 [284]; 53, 30 [67 f.]). Aus dieser grundsätzlichen Garantie folgt zugleich das Verfassungsgebot, möglichst zu verhindern, daß durch die sofortige Vollziehung Tatsachen geschaffen werden, die auch dann nicht mehr rückgängig gemacht werden können, wenn sie sich bei richterlicher Prüfung als rechtswidrig; erweisen sollten (vgl. BVerfGE 35, 382 [401 f.]; 37, 150 [153]). Andererseits gewährleistet Art. 19 Abs. 4 GG die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen im Verwaltungsprozeß nicht schlechthin. Überwiegende öffentliche Belange können es rechtfertigen, den Rechtsschutzanspruch des Einzelnen einstweilen zurückzustellen, um unaufschiebbare Maßnahmen im Interesse des allgemeinen Wohls rechtzeitig in die Wege zu leiten (BVerfGE 51, 268 [284]). 211

Bei Volkszählungen wäre eine vollständige Erhebung, die insbesondere als Informationsbasis für regional bezogene Entscheidungen unentbehrlich ist, für die Dauer der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Aufforderung zur Auskunftserteilung ausgeschlossen. Das Ziel der Volkszählung wäre 212

ohne § 5 Abs. 2 VZG 1983 gefährdet. Die besonderen Umstände der Volkszählung, die auf vollständige Angaben zu einem Stichtag angewiesen ist, rechtfertigen es, den Rechtsschutzanspruch des einzelnen Bürgers einstweilen zurückzustellen.

VI.

1. Da die Absätze 1 bis 3 des § 9 VZG 1983 mit dem Grundgesetz unvereinbar sind und die Beschwerdeführer in ihren Grundrechten aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG verletzen, sind diese Vorschriften gemäß § 95 Abs. 3 Satz 1 BVerfGG für nichtig zu erklären. Gründe, die es ausnahmsweise zulassen, von einer Nichtigkeitsklärung abzusehen, liegen nicht vor. 213

2. Die Entscheidung über die Erstattung der Auslagen beruht auf § 34 Abs. 3 und 4 BVerfGG. 214

Da die Verfassungsbeschwerden Anlaß zur Gesamtüberprüfung des Gesetzes gegeben und zu wesentlichen Beanstandungen geführt haben, ist es gerechtfertigt, eine Auslagenerstattung auch insoweit anzuordnen, als die Verfassungsbeschwerden erfolglos geblieben sind. 215

Benda	Simon	Hesse
Katzenstein	Niemeyer	Heußner
Henschel		Niedermaier

**Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 15. Dezember 1983 -
1 BvR 209/83, 1 BvR 484/83, 1 BvR 440/83, 1 BvR 420/83, 1 BvR 362/83, 1 BvR 269/83**

Zitiervorschlag BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 15. Dezember 1983 - 1 BvR 209/
83, 1 BvR 484/83, 1 BvR 440/83, 1 BvR 420/83, 1 BvR 362/83,
1 BvR 269/83 - Rn. (1 - 215), [http://www.bverfg.de/e/
rs19831215_1bvr020983.html](http://www.bverfg.de/e/rs19831215_1bvr020983.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:1983:rs19831215.1bvr020983