

*Seminar "Informations- und Datenschutzrecht"*

Hausarbeit:

## Volkszählungs-Urteil, BVerfGE 65,1-Volkszählung

*Priebe, Matthias; Mühlal, 2002*

*Gehrls, Sven; Frankfurt am Main, 2002*

# Vorwort

„Necessity is the plea of every infringement of human freedom.  
It is the argument of tyrants; it is the creed of slaves.“

**William Pitt**

1759-1806

Britischer Abgeordneter (Tory) und späterer Premierminister (1783-1801, 1804-1806),  
in seiner Rede über die *India Bill* vor dem britischen Unterhaus im November 1783.

Als August Heinrich Hoffmann von Fallersleben im August 1841 der deutschen Demokratie- und Vereinigungsbewegung mit seinem „Deutschlandlied“ das Streben nach Einigkeit, Recht und Freiheit als Leitgedanken mit auf den Weg gab, konnte er nicht ahnen, welche Formen und Ausmaße die deutsche Geschichte der jüngeren Zeit annehmen würde: dass erst zwei Weltkriege später eine stabile Demokratie auf deutschem Boden ent- und bestehen konnte, die ein freiheitliches Miteinander ihrer Bürger nicht nur wünschte, sondern auch schützte; die anders als die Reichsverfassung 1871 neben den wirtschaftlichen auch die politischen Freiheitsrechte als grundlegend festsetzte und die anders als die Weimarer Reichsverfassung von 1919 ihren Feinden im Innern den Spielraum nimmt, sie mit den von ihr selbst zugestandenen Mitteln zu zerstören.

Diese Demokratie, im Mai 1949 gegründet, feierte unlängst ihr 50jähriges Bestehen. Sie schrieb sich von Beginn an - ausdrücklich in ihrer Nationalhymne, implizit durch ihre Grundordnung - Einigkeit und Recht und Freiheit auf ihre Fahne, und sie stützte sich ebenso von Beginn an auf die Säulen einer Verfassung, die ursprünglich nur als vorläufiges Konstrukt bis zur deutsch-deutschen Wiedervereinigung Bestand haben sollte: auf das Grundgesetz. Anders als in der Weimarer Reichsverfassung haben im Grundgesetz die Grundrechte obersten Rang, und sie umfassen an erster Stelle den Schutz der Menschenwürde und der freien Entfaltung der Persönlichkeit.

Wir glauben, dass der Schutz der Freiheit ihrer Bürger zu den essentiellen Merkmalen einer Demokratie gehört; dass eine Demokratie somit ohne freiheitliche Grundordnung nicht bestehen kann. Wer nicht frei ist, seine Meinung zu sagen, seinen Beruf zu wählen, eine Vereinigung zu gründen und mit seinem Eigentum zu tun, was ihm als richtig erscheint, der wird es als wenig erstrebenswert ansehen, ein gesellschaftliches System zu unterstützen, das sich selbst Demokratie nennt und die Herrschaft des Volkes in die Tat umsetzen will, die relevanten Freiheitsrechte tatsächlich aber nicht gewähren kann.

Wir glauben, dass der Schutz der freien Persönlichkeitsentfaltung für jeden Einzelnen grundlegend für die individuelle Selbstbestimmung ist, und wir glauben, dass das Gemeinwohl am meisten dann profitiert, wenn Jedermann frei ist, im Rahmen gewisser Regeln selbst zu entscheiden und zu tun, was er für richtig hält. Wir glauben weiterhin, dass die Demokratie schon allein durch ihr Bestehen eine Selbstverpflichtung eingeht, den Schutz von Freiheits-, Gleichheits- und Unverletzlichkeitsrechten des Einzelnen nicht nur durch ihre Grundordnung zu garantieren, sondern auch durch ihre Gesetzgebung - allen voran die Verfassung - dafür zu sorgen, dass das Gemeinwesen in Form des Staates als Vertreter des Allgemeininteresses nur in vertretbarem Maße in diese Rechte eingreifen darf. Wenn ein solcher Eingriff geschieht, muss der Gesetzgeber sicherstellen, dass nach menschlichem Ermessen jedwedes Missbrauchspotential, das durch den Eingriff entstehen könnte, vollkommen ausgeschlossen ist.

In einer Zeit, in der der Wert einer Information immer wichtiger wird, in der wir in einer Informationsgesellschaft leben oder uns an der Schwelle zu ihr befinden, steht Datenverarbeitung als Mittel zur Disposition, um Daten zu sammeln über Individuen, sie zu verknüpfen und auszuwerten, um das Bild der Persönlichkeit eines Menschen zu rekonstruieren - ohne dessen Mitwissen, geschweige denn seiner Einwilligung. Datenschutz ist demnach ein unbedingt notwendiges Mittel, die Daten des Einzelnen und somit dessen Persönlichkeit zu schützen vor Eingriffen, die geeignet sind, mit diesen Daten so zu verfahren, dass elementare Grundrechte in Gefahr geraten könnten. Informationen und Daten sind demnach ebenso schützenswert wie die Unantastbarkeit des Eigentums.

Für einen freiheitlich organisierten Staat, insbesondere dann, wenn er sich aus eigenem Willen dem Sozialstaatsprinzip unterwirft und dies auch in seiner Verfassung verankert - wie die Bundesrepublik es tut -, besteht die Notwendigkeit einer Gratwanderung: zum einen benötigt er, um planen und handeln zu können, ausreichend tiefgehende, zutreffende und vollständige Informationen seiner Bürger über ihr Privat- und Berufsleben, zum anderen unterliegt er der Verpflichtung, die Rechte des Einzelnen auf Selbstbestimmung über Informationen aus der eigenen Privatsphäre nur im Rahmen des unbedingt Notwendigen zu beschränken. Zudem muss er dafür einstehen, dass mit den erhobenen Informationen niemand Missbrauch betreiben kann.

Eine Totalerhebung von persönlichen Daten aller Bürger, wie die Volkszählung eine solche ist, verdient nach den angeführten Grundsätzen eine besonders genaue Betrachtung, und eine Frage steht dabei im Mittelpunkt: gelingt es dem Staat, die genannte Gratwanderung zu meistern und weder die eine noch die andere Seite zu benachteiligen? Das vorliegende Essay beschäftigt sich in seiner ganzen Länge mit dieser übergeordneten Frage; im konkreten Kern der Sache mit dem Volkszählungsurteil, welches das Bundesverfassungsgericht 1983 über das von Bundestag und Bundesrat angenommene Volkszählungsgesetz gefällt hat, im zeitlichen Zusammenhang zu den vorhergehenden Ereignissen und den nachfolgenden Konsequenzen für die bundesdeutsche Gesetzgebung und Rechtsprechung mit besonderem Blick auf den Datenschutz betreffende Regelungen und Themenbereiche.

Frankfurt a.M. und Mühlthal, im Juni 2002

Sven Gehrls

Matthias Priebe

<b>Vorwort</b> .....	<b>2</b>
<b>I. Entwicklung im Vorfeld des Urteils</b> .....	<b>5</b>
Politische Diskussion .....	6
Gesellschaft.....	6
Kritikpunkte – der „gläserne Bürger“.....	8
Rechtliche Einordnung und Bedeutung.....	9
Ursachen – Die „Dritte industrielle Revolution“ .....	10
Politische Konsequenzen, Volkszählung 1987.....	11
<b>II. Urteilsspruch</b> .....	<b>13</b>
Die ursprüngliche Argumentation des Gesetzgebers.....	13
Argumentation der Beschwerdeführer .....	13
Die Rückfragen des Gerichts .....	15
Zulässigkeit .....	17
Begründung.....	18
Schlußfolgerungen des BVerfG.....	20
Überblick über die zentralen Leitgedanken der Argumentation des BVerfG.....	22
<b>III. Konsequenzen des Urteils</b> .....	<b>23</b>
Die wesentlichen Konsequenzen des Urteils für den Bereich der Gesetzgebung und Rechtsprechung	23
Die Novellierung des BDSG .....	24
<b>IV. Quellen</b> .....	<b>25</b>

## ***I. Entwicklung im Vorfeld des Urteils***

Kaum jemand hätte im Vorfeld der Diskussionen um die Volkszählung von 1983 tatsächlich erwartet, dass die Befragung derartiger Aufmerksamkeit wert oder bedürftig wäre. Da ähnliche Zählungen bereits in den Jahren 1950, 1961 und 1970 erfolgreich durchgeführt wurden, rechnete man auch 1983 nicht mit besonderen Vorkommnissen und verabschiedete das Volkszählungsgesetz (VZG 1983) relativ zügig. Die für den 27. April 1983 vorgesehene Zählung galt als reine Routine.

Die tatsächliche Entwicklung verlief aber anders. Die technologische Weiterentwicklung und die verfeinerte Datenerhebung<sup>1</sup> weckten bei einem Großteil der Allgemeinheit Misstrauen, das sich in dieser Weise zum ersten Mal gemeinschaftlich ausdrücken ließ. Jede Bürgerin und jeder Bürger sah sich zu genau dem gleichen Zeitpunkt mit genau den gleichen Informationsanforderungen konfrontiert<sup>2</sup>.

Eine enorme Protestbewegung breitete sich quer durch alle Gesellschaftsschichten aus. Zunächst von einzelnen angeführt, bildete sich bald darauf eine breite Front des Unmuts.

Diese kritische Einstellung dem Zensus gegenüber wurde auch vom Bundesverfassungsgericht erkannt und bewegte es, auf Grund zuvor eingereichter einstweiliger Anordnungen, "die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Datenschutzes umfassend zu prüfen"<sup>3</sup>.

Kritiker sahen die "Verhinderung des rechtlichen Weges in den Überwachungsstaat"<sup>4</sup> wieder in greifbare Nähe gerückt. Doch die Diskussion auf rechtlicher Ebene wurde auch von weniger erfreuten Stimmen begleitet. Sorgen um die Behinderung der Verwaltungsarbeit und Überlastung des Gesetzgebers sowie erschwerte Strafverfolgung wurden als Gründe angeführt und die "Öffnung eines bedenklichen Weges, der zu einer fundamentalen Änderung unserer Rechtsordnung führen kann"<sup>5</sup>, vorhergesehen.

1983 wurde das Volkszählungsgesetz vom BVerfG in einigen Punkten für nichtig erklärt. Die Volkszählung konnte in diesem Jahr nicht wie geplant durchgeführt werden. Eine gesetzliche Neuregelung unter Berücksichtigung der Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts ermöglichte erst im Jahre 1987, nicht ohne erneute Kritik durch Gegner, die Volksbefragung<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> vgl. spätere Ausführungen

<sup>2</sup> Simitis, Dammann, Geiger, Mallmann, Walz: Kom. zum BDSG, §1 RN23

<sup>3</sup> BVerfGE 65,1 – Volkszählung, Seite 3

<sup>4</sup> A. Podlech, Lev. 84, 89, 97

<sup>5</sup> E. Schickedanz

<sup>6</sup> vgl. spätere Ausführungen

## ***Politische Diskussion***

Längst war es keine anarchische Randgruppe mehr, die die geplante Volkszählung vereiteln wollte. Die Boykott-Bewegung fand vielmehr zunehmend Unterstützung bei "den Bürgern, deren Misstrauen gegen den neugierigen Staat nicht über das Maß dessen hinaus ging, was einem freiheitsbewussten Bürger ansteht", so die FAZ. Und so verwundert es nicht, dass das Volkszählungsthema mehr und mehr politisch zu einem Wahlkampfthema wurde. So beschloss die kurz zuvor bestätigte Bonner Regierung am Volkszählungstermin festzuhalten trotz ihrer großen Zweifel zu Zeiten des Wahlkampfes. So meinte CSU-Chef Strauß zu jener Zeit, es könne auf die geplante Volkszählung getrost "noch ein paar Jahre verzichtet werden". Aber aus "wahltaktischen Interessen" könne "nicht von der Notwendigkeit der Volksbefragung abgerückt werden", so der CSU-Innenminister Zimmermann.<sup>1</sup>

Doch Protestler unternahmen weiterhin juristische und auch parlamentarische Wege, um gegen die Befragung vorzugehen. Der Bremer und der Hamburger Senat brachten den Antrag ein, die Volkszählung um zwei Jahre zu verschieben. SPD-Bundestagsabgeordnete wollten im Bundestag neu über die Volkszählung beschließen. Teilweise argumentierten sie, bei der ersten Abstimmung über das Gesetz überhaupt nicht Bescheid gewusst zu haben<sup>2</sup>. Die neu in den Bundestag gewählten Grünen forderten und kündigten eine Revision des Volkszählungsgesetzes an.

Doch als bahnbrechendstes Vorgehen war zu sehen, dass das Bundesverfassungsgericht auf den Plan gerufen wurde. Zahlreiche Verfassungsbeschwerden gingen ein. Allen voran beantragten die Hamburger Rechtsanwältinnen Gisela Wild und Maja Stadler-Euler, die Volkszählungsaktion per einstweiliger Anordnung auszusetzen.

Zwar konnten Datenschützer immer wieder kleinere Änderungen an den Vorgehensweisen bei der Befragung durchsetzen, so beispielsweise, dass Zähler nicht in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft eingesetzt wurden, ausgefüllte Fragebogen in verschlossenen Kuverts an die Zähldienststelle gesandt werden durften und abweichend vom Gesetz keine Angaben an private Stellen weitergegeben werden durften. Dennoch konnte der Unmut bei einem Großteil der Bevölkerung nicht beseitigt werden. Die Vergabe einer Kenn-Nummer auf der Rückseite jedes Befragungsbogens zum Beispiel stellte für Kritiker ein Haushaltsidentifizierendes Kennzeichen dar und war für sie zusammen mit der im Gesetz zu ungenau beschriebenen Möglichkeit der Datenweitergabe durchaus als verfassungswidrig einzustufen.

## ***Gesellschaft***

Nur wenige Wochen vor der Befragung am 27. April 1983 zeichnete sich für die Behörden ein Desaster ab. Zusätzlich zur Verweigerung der Datenabgabe, laut Vorab-Statistiken will jeder Vierte keine Antworten auf die 36 gestellten Fragen abgeben, quittierten auch etliche Volks-Zähler den Dienst.<sup>3</sup>

Um neue Zähler zu gewinnen, verfolgte man verschiedenste Wege. So offerierten einige Arbeitsämter Arbeitslosen den vom 18. April bis 13. Mai befristeten Teilzeit-Job als „Aushilfskraft für Volkszählung“. Kommunalbedienstete erhielten Urlaubssperren für die Zeit der Befragung erteilt. Um die Befreiung von der Zählertätigkeit zu erschweren, mussten Anträge zur Befreiung „schriftlich mit ausführlicher Begründung über den Dezernenten und den Oberstadtdirektor an die Zählendienststelle“ geleitet werden. In München rekrutierte das statistische Amt 6000 Zähler aus öffentlichen Einrichtungen, wie zum Beispiel dem Erzbischöflichen Ordinariat und verschiedenen Bibliotheken. Doch der Zählerschwund aus Gewissensgründen riss nicht ab. Das Statistische Bundesamt beklagte trotz Beschwichtigungen, es sei „übertrieben von einer Tendenz“ zur Verweigerung zu sprechen, ihre verlorenen Zähler als „Opfer der Agitationskampagne gegen die Volkszählung“<sup>4</sup>.

Stellen, wie zum Beispiel das Diakonische Werk, hatten begründete Einwände, Mitarbeiter zu der Befragung abzustellen. Man befürchtete, das Vertrauensverhältnis zwischen Einrichtung und den von ihr betreuten Menschen

---

<sup>1</sup> SPIEGEL 11/83

<sup>2</sup> SPIEGEL a.a.O.

<sup>3</sup> SPIEGEL 15/83

<sup>4</sup> SPIEGEL a.a.O.

könnte gefährdet werden. So sei die Sorge um den möglichen Missbrauch der erhobenen Daten noch nicht restlos ausgeräumt.

Nach dem Volkszählungsgesetz von 1983 ist „jeder Deutsche vom vollendeten 18. bis zum vollendeten 65. Lebensjahr verpflichtet“<sup>1</sup> die Zählertätigkeit auszuüben, soweit er dazu aufgerufen wird. Befreiung von der Tätigkeit kann nur dem gewährt werden, „dem eine solche Tätigkeit aus gesundheitlichen oder anderen wichtigen Gründen nicht zugemutet werden kann“<sup>2</sup>. Doch diese Formulierung öffnete das Tor für Argumentationen. Gebrechen wurden angeführt, Atteste vorgelegt, Arbeitsausfall beklagt. Für die meisten Zähler dürfte aber die laufende Diskussion um die Volkszählung der wahre Grund für den Verweigerungswunsch gewesen sein.

Zähler mussten mit dem verbreiteten Misstrauen der Befragten rechnen. Die fragwürdige und diskutierte Verknüpfung von Melderegisterabgleich und Statistik nach § 9 des Volkszählungsgesetzes und die scheinbar offenen Möglichkeiten zur Datenweitergabe riefen aber auch bei einer Vielzahl der Zähler selbst Bedenken hervor.

Entgegen dem Rat der Datenschützer<sup>3</sup> zur Zählung eingesetzte Polizeibeamte befürchteten beispielsweise eine „Pflichtenkollision“<sup>4</sup>.

In München bekundeten viele Zähler ihre Gewissenskonflikte aufgrund des dort ausgesetzten „Kopfgeldes“<sup>5</sup>. Die Stadt setzte auf das Auffinden nicht im Melderegister geführter Personen eine Belohnung aus. 2,50 DM für eine deutsche Person, für Ausländer das Doppelte. Man begründete dieses Vorgehen mit der „erfahrungsgemäß sehr viel aufwendigeren Erfassung“<sup>6</sup> von nicht im Melderegister geführten Personen, zumal „ein Teil dieses Personenkreises versuchen werde, sich der Erfassung zu entziehen“<sup>7</sup>.

Hart sollte gegen Zähl-Verweigerer durchgegriffen werden. Verpflichtungsbescheide und Zwangsgeldandrohungen sollten die entsprechenden Mittel sein. Der Berliner Innensenator Lummer drohte Verweigerern mit Sanktionen. Nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz kann das Verweigern mit bis zu 10.000 DM Geldbuße geahndet werden.

Doch unterschiedlichste Organisationen unterstützten ihre Mitglieder in dem Wunsch zum Aussteigen. So versprach zum Beispiel die Gewerkschaft ÖTV ihren Mitgliedern Rechtsschutz im Falle der „Androhung arbeits- oder dienstlicher Maßnahmen“<sup>8</sup>.

Im Zentrum und Ursprung der Boykott-Bewegung, in Hamburg, wurde ein sogenanntes „Zählsorgetelefon“ eingerichtet. Es sollte die Möglichkeit zur Information und Kontaktaufnahme der Bürger bieten. Zähler konnten sich bei verschiedenen Organisationen im gesamten Bundesgebiet über das Recht der Verweigerung aufklären lassen. Die Schulungsveranstaltungen der Volkszähler wurden zur Informationsquelle der Boykotteure.

Boykottmaßnahmen, wie das Ermuntern der Befragten zur Verweigerung sowie das Vernichten von Fragebögen, galten strafrechtlich als Sachbeschädigung, Falschbeurkundung oder Urkundenunterdrückung. Namhafte, bekennende Boykotteure rieten deshalb von derartigen Maßnahmen ab, boten sie dem Staat doch nur Möglichkeiten zu „juristischen Racheakten und öffentlicher Abschreckung“<sup>9</sup>.

---

<sup>1</sup> VZG 1983 § 6 (2)

<sup>2</sup> VZG 1983 § 6 (2)

<sup>3</sup> BVerfGE 65,1 – Volkszählung III 2 c "...müssen Maßnahmen getroffen werden, um Interessenkollisionen [...] zu vermeiden."

<sup>4</sup> SPIEGEL 15/83

<sup>5</sup> SPIEGEL a.a.O.

<sup>6</sup> SPIEGEL a.a.O.

<sup>7</sup> SPIEGEL a.a.O.

<sup>8</sup> SPIEGEL a.a.O.

<sup>9</sup> SPIEGEL a.a.O.

## ***Kritikpunkte – der „gläserne Bürger“***

Die Regierung in Bonn beschrieb das Gesetz als "vielfältiges Strukturbild der Bevölkerung in tiefer regionaler Gliederung"<sup>1</sup>. Doch genau dieses von dem Gesetzgeber gepriesene Argument machte den Kritikern große Sorgen. Die Protestbewegung sah es als Problem an, dass sich die Antworten im Zuge des technischen Fortschritts auf umfangreiche und bedenkliche Weise elektronisch verarbeiten und vor allem verknüpfen ließen.

Mit Kampfansagen wie "Politiker fragen – Bürger antworten nicht!"<sup>2</sup> versuchten Bewegungen im gesamten Bundesgebiet zur Verweigerung aufzurufen. Diese konnte durchaus teuer zu stehen kommen, denn wer die 36 Fragen nicht ordnungsgemäß beantwortete, musste mit einem Bußgeld von bis zu 10.000 DM rechnen.

Zunehmend machten sich auch professionelle Datenschützer Sorgen um den Zweck der Datenerhebung. Besonders die Bestimmungen, Daten der Volkszählung wie Namen, Anschrift, Familienstand, Religionszugehörigkeit, Wohnungsnutzung und Arbeitsplatzdaten mit Melderegistereinträgen abzugleichen, erzeugten große Besorgnis. So meinte zum Beispiel der an den parlamentarischen Beratungen des Volkszählungsgesetzes beteiligte Datenschutzbeauftragte Peter Bull: "Statistik und Verwaltung sollen nicht kombiniert werden."

Auch wurde als „rechtlich dubios“<sup>3</sup> angemerkt, dass das Volkszählungsgesetz in diesem Zusammenhang vorschreibt, Erkenntnisse, die aus Angaben zur Person gewonnen wurden, nicht zu Maßnahmen gegen den einzelnen Auskunftspflichtigen zu verwenden. Die Meldeämter wollten auf Bußgelder bei Unstimmigkeit der Melderegistereinträge verzichten. Dennoch wollten aber einige Gemeinden Sanktionen gegen illegal anwesende Ausländer und ertappte Gesetzesbrecher nicht unterlassen.

Hier sahen viele Kritiker, wie auch der Hamburger Datenschutzbeauftragte Schnapper, eine Gefährdung, wenn nicht sogar eine Verletzung des Statistik-Grundsatzes zum Nachteilsverbot. Dies könne zu einem Vertrauensverlust bei den Bürgern und zu Mogeleyen und Falschangaben führen. Schapper sah bei unzureichender Aufklärung der Bürger über die Art und Weise der Verwendung sogar eine Gefährdung von Sinn und Zweck der gesamten 317 Millionen D-Mark teuren Befragungsaktion. Nachteilig konnten sich zum Beispiel Angaben von Schwindlern in Bezug auf den Hauptwohnsitz und Lebensmittelpunkt auswirken. Wer damals keinen Wehrdienst absolvieren wollte und deshalb einen Wohnsitz in Berlin anmeldete, musste so mit der Einberufung rechnen. Ähnliches hatten Bürger zu befürchten, die günstigere Autoversicherungstarife auf dem Land nutzten. Auch Schuldner, die für ihre privaten Gläubiger nicht auffindbar waren, mussten mit ihrer Ertappung rechnen.

Bei der Angabe der Wohnfläche und der Miethöhe konnte sich zu Unrecht gezahltes Wohngeld herausstellen, die Anzahl der Räume einer Wohnung ein fiktives, steuerlich abgesetztes Arbeitszimmer aufdecken und leerstehende Wohnungen Spekulanten enttarnen.<sup>4</sup>

Nach Meinung der Kritiker konnten derartige Sorgen um Nachteile der Befragten nicht Sinn und Zweck der statistischen Zählung sein. Auch ein guter Zweck heilige nicht jedes Mittel<sup>5</sup>.

Diese Sorge wurde ergänzt durch den Sachverhalt, dass Bundes- und Landesbehörden Daten auch für andere Behörden und sonstige öffentliche und nicht-öffentliche Stellen freigeben konnten. Für Kritiker bedeutete dies die Freigabe des Zugriffes auf die Daten auch für Verfassungsschutz, Polizei sowie Sozial- und Finanzämter.

So galt es als absehbar, dass Bürger, die in irgendeiner Weise Befürchtungen hegten, die Auflage des Volkszählungsgesetzes zur "wahrheitsgemäßen, vollständigen und fristgerechten"<sup>6</sup> Beantwortung der Fragen nicht beachten würden.

---

<sup>1</sup> Bundestags-Drucksache 9/451

<sup>2</sup> SPIEGEL 8/83

<sup>3</sup> P. Bull 1983

<sup>4</sup> SPIEGEL a.a.O.

<sup>5</sup> SPIEGEL a.a.O.

<sup>6</sup> VZG 1983 § 10 (3)

Aber derartige Falschauskünfte in großer Anzahl würden die Volkszählungs-Aktion sicherlich scheitern lassen. Es resultierte große Sorge der Politik und befürwortenden Statistik vor breiten, organisierten Boykott-Bewegungen. Derartige durchdachte Bewegungen formierten sich, wie beispielsweise eine Gruppe Hamburger Anwälte. Sie rieten Interessierten, "Anträge auf Herstellung der aufschiebenden Wirkung"<sup>1</sup> bei den Verwaltungsgerichten zu stellen und im Ablehnungsfall Beschwerde einzureichen. Derartige juristische Aktionen sollten die Justiz lähmen und die Volkszählung zum Scheitern bringen. Wie zuvor in Holland. 1971 machten dort 30 Prozent der Niederländer falsche oder gar keine Angaben bei einer ähnlichen Befragung durch den Staat. Als Folge scheiterte die Volkszählung. Auch eine Wiederholung im Jahr 1981 wurde auf Grund von Widerstand verschoben.

## **Rechtliche Einordnung und Bedeutung**

In seinem Urteil vom 15. Dezember 1983 („*Volkszählungs-Urteil*“, BVerfGE 65, 1) beschreibt das Bundesverfassungsgericht das „Recht auf Informationelle Selbstbestimmung“ als "Befugnis des einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen"<sup>2</sup>. Es leitet dieses aus den Grundrechten des Artikel 2 I, „Allgemeines Persönlichkeitsrecht“, in Verbindung mit Artikel 1 I GG, „Schutz der Menschenwürde“, ab. Es handelt sich also um ein individuelles Selbstbestimmungsrecht über die auf die eigene Person bezogenen Informationen, einen Schutz der Entscheidung über Mitteilung und Weitergabe von Informationen über Einzelangaben zu einer bestimmten oder bestimmbarer Person („personenbezogene Daten“). Da das Grundgesetz keine ausdrückliche Gewährleistung eines Datenschutzgrundrechts bietet, ist die Interpretation des Bundesverfassungsgerichts zentral ausschlaggebend für das heutige Verständnis des verfassungsrechtlich orientierten Datenschutzes.

Art. 1 I GG legt als Verfassungsnorm die Würde des Menschen als oberstes Konstitutionsprinzip der Staats- und Rechtsordnung fest<sup>3</sup>. "Die Würde des Menschen ist getroffen, wenn der konkrete Mensch zum Objekt, zu einem bloßen Mittel, zur vertretbaren Größe herabgewürdigt wird"<sup>4</sup>. Genauer definiert wird diese Gefährdung der Menschenwürde in dem Versuch, sie in Bereiche typischer Eingriffe einzuteilen. Hier unterscheiden *Pieroth* und *Schlink* die "rechtliche Gleichheit des Menschen", die "Wahrung der geistig-seelischen Identität und der körperlichen Integrität des Menschen", die "Begrenzung staatlicher Gewaltanwendung" und die "Sicherung individuellen und sozialen Lebens"<sup>5</sup>. Das Bundesverfassungsgericht lokalisiert Teile „informationeller Selbstbestimmung“ in den Bereichen der "Wahrung der geistig-seelischen Identität und der körperlichen Integrität des Menschen" sowie der "Begrenzung staatlicher Gewaltanwendung". Dies zeigt sich im "*Mikrozensus-Urteil*", wo es heißt: "Es widerspricht der menschlichen Würde, den Menschen zum bloßen Objekt im Staat zu machen. [...] Mit der Menschenwürde wäre es nicht zu vereinbaren, wenn der Staat das Recht für sich in Anspruch nehmen könnte, den Menschen zwangsweise zu registrieren und zu katalogisieren [...] und ihn dabei wie eine Sache zu behandeln, die einer Bestandsaufnahme in jeder Beziehung zugänglich ist"<sup>6</sup>. Damit, mit der Einordnung der Bekenntnis zur informationellen Selbstbestimmung in Bereiche der Menschenwürde, wird der Anspruch auf Datenschutz auf die Ebene des Schutzes der Menschenwürde gehoben und damit indirekt Teil des Grundgesetzes.

Das Grundgesetz hat also einige Schutzbedürfnisse der Selbstbestimmung und der ungewollten Offenlegung personenbezogener Daten aufgenommen. Ergänzung findet dieser Gedanke des weiteren im *allgemeinen Persönlichkeitsrecht*. In diesem Bereich werden, begründet durch ein steigendes Schutzbedürfnis aufgrund technischer Weiterentwicklungen, einige Detaillierungen aufgeführt. Hierzu ist, nach *Vogelsang*, die Aufteilung der Grundrechte in vier Kategorien zu nennen<sup>7</sup>: Die Freiheit der Wahl von Kommunikationsthemen ("Bekenntnisfreiheit", "Freiheit der Religionsausübung", "Meinungs-, Pressefreiheit", "Freiheit von Kunst, Wissenschaft und Lehre"), die Freiheit der

<sup>1</sup> SPIEGEL a.a.O.

<sup>2</sup> BVerfGE 65, 1 - Volkszählung, Seite 43

<sup>3</sup> Maunz/Dürig/Herzog: Kom. zum GG, Art. 1 I GG, RN 14

<sup>4</sup> Maunz/Dürig/Herzog a.a.O., Art. 1 GG, RN 28

<sup>5</sup> B. Pieroth / B. Schlink: Grundrechte - Staatsrecht II, RN 406 ff.

<sup>6</sup> BVerfGE 27, 1 - Mikrozensus, Seite 6

<sup>7</sup> Vogelsang: Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, Seite 90ff.

Wahl von Kommunikationspartnern (z.B. "Versammlungsfreiheit"), die Schutzgewährung innerhalb gewisser Bereiche und Sphären ("Ehe und Familie", "Fernmeldegeheimnis") sowie die freie Entfaltung im beruflichen und geschäftlichen Bereich ("freie Berufswahl", "Wahrung geschäftlicher Interessen"). Um aber das Recht der Selbstbestimmung komplett zu erfassen, besteht nun der weitere Bedarf nach dem „allgemeinen Persönlichkeitsrecht“, als Ableitung aus Artikel 2 I in Verbindung mit Artikel 1 I GG, als Auffangrecht.

Träger des allgemeinen Persönlichkeitsrechts ist nach Art. 2 I GG zunächst "jeder". Art. 19 II GG ergänzt hier, wonach "Grundrechte auch für inländische juristische Personen gelten, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind". Eine "Wesensbezogenheit" liegt im Falle dieses Rechts allerdings nicht vor, wie sich auch im Bundesdatenschutzgesetz zeigt<sup>1</sup>. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht schützt also die "Rechte auf Freiheit der personalen Eigensphäre" (resultierend aus Art 2 I GG) und gilt damit nur für natürliche Personen<sup>2</sup>.

### ***Ursachen – Die „Dritte industrielle Revolution“***

Der Fortschritt der Mikrocomputer seit der Vorstellung des Konzeptes zur Gestaltung eines universellen Rechners durch John von Neumann (Von-Neumann-Rechner) im Jahre 1946 schreitet mit zunehmender Geschwindigkeit voran. Daraus ergeben sich immer neue, mächtigere Möglichkeiten der Datenverarbeitung. War es in den 90er Jahren kaum möglich, mehr als 2 Stunden Tonmaterial auf konventionellen Rechnern zu speichern und zu verarbeiten, so wird es in einigen Jahren möglich sein, jede Konversation, die eine Person führt, in annehmbarer Qualität zu speichern und zu verarbeiten<sup>3</sup>.

Tatsächlich wandelte der technologische Prozess, von den Anfängen der Mikroelektronik an, Fiktion in Realität. Moore's Gesetz<sup>4</sup> zufolge ist es nur eine Frage der Zeit bis zu dem Punkt, an dem Menschen sämtliche Informationen, die sie in irgendeiner Weise wahrnehmen, für die Ewigkeit elektronisch aufnehmen und speichern können<sup>5</sup>.

Die Entwicklung von zunächst zentralen Großrechnern in den Anfängen über dezentrale Datenverarbeitungsmöglichkeiten, Großrechner, die von Arbeitsplatzterminals direkt im Zugriff standen, Ende der 70er Jahre, bis heute, wo sich durch Vernetzung der einzelnen Computer zu immer größeren, sogar weltweiten Netzwerken (Internet) eine bis dahin nicht zu erreichende Flexibilität im Informationszugriff und -umgang ergibt, bringt unterschiedlichste, kaum vorhersagbare gesellschaftliche Auswirkungen mit sich.

Der Einzug der Datenverarbeitung in alle Bereiche des täglichen Lebens wird von *Balkhausen* als "dritte industrielle Revolution" bezeichnet<sup>6</sup>. In die Zukunft blickenden, sehr neuen Ansichten zufolge erwartet die Gesellschaft das Zeitalter des "ubiquitous and user-aware computing"<sup>7</sup>, eine Zeit der allgegenwärtigen und an den individuellen Menschen angepassten Rechner.

Die nicht von der Hand zu weisenden Vorteile der informationstechnologischen Entwicklung dürfen aber auch nicht über ein gewisses Gefährdungspotential hinwegtäuschen. Die öffentlich und in den Medien ausgetragene Diskussion über „informationelle Selbstbestimmung“ in Bezug auf die Volkszählung von 1983 hat das Bewusstsein der Bevölkerung für diese neue Art der Gefährdung geschärft. Es geht um die Angst vor dem Verlust der Verfügungsgewalt des Individuums über seine ureigenen Informationen<sup>8</sup>. *Seidel* beschreibt die Neuheit dieser

---

<sup>1</sup> BDSG § 3 (1) i.V. mit § 4 (1)

<sup>2</sup> Manz/Dürig/Herzog Kom. zum GG, Art 2 I GG, RN 67

<sup>3</sup> Gordon Bell, Jim Gray in: Communications of the Association for Computing Machinery 03/2001, Seite 29

<sup>4</sup> Moore's Gesetz: *Moore geht von einer Verdoppelung der Speicherkapazität alle 18 Monate aus. Das Gesetz wurde bis heute immer wieder bestätigt.*

<sup>5</sup> Gordon Bell, Jim Gray, in: Communications of the Association for Computing Machinery 03/2001, Seite 29

<sup>6</sup> Balkhausen: Die dritte industrielle Revolution

<sup>7</sup> Cheri Pancake in: Communications of the Association for Computing Machinery 03/2001, Seite 130

<sup>8</sup> Vogelsang, Seite 30

Problematik sogar wie folgt: "Der räumliche Schutzbereich hat aufgehört, das alleinige Zentrum des Privatlebens zu sein und hat mittlerweile durch den Datenbereich Konkurrenz erhalten"<sup>1</sup>

Doch auch die Ansprüche der Bürger gegenüber dem Staat steigen mit dem Fortschritt der Technologie. Effiziente und schnelle Datenverarbeitung wird zunehmend selbstverständlicher für die Bevölkerung – auch in Bezug auf öffentliche Stellen. Die Erfüllung dieser Leistungserwartungen setzt zunehmend mehr den Einsatz von elektronischer Datenverarbeitung voraus.

Und nicht zuletzt bedingt die Funktionsfähigkeit eines Staates auch die zur Planung erforderliche Informationsbeschaffung.

Mit der immer schneller voranschreitenden technischen Entwicklung, ganz besonders im Bereich der Informationstechnologie und Datenverarbeitung, ergibt sich also auch eine "neue Gefährdung für den Schutz der Persönlichkeit"<sup>2</sup>.

Die Offenbarung persönlicher Lebenssachverhalte und das damit verbundene Unbehagen des Individuums ergibt diesbezüglich die Notwendigkeit eines Selbstbestimmungsrechts. *Steinmüller* prägte 1971 in einem Gutachten für das Bundesministerium des Inneren zu "Grundfragen des Datenschutzes" den Begriff der *informationellen Selbstbestimmung*. Er geht von einem "Selbstbestimmungsrecht des Bürgers über sein informationelles Personenmodell"<sup>3</sup> aus. In diesem Zusammenhang spricht *Podlech*<sup>4</sup> vom Problemtopos der Gewährleistung des Schutzes der "Privat- und Intimsphäre". Für ihn zählt besonders die "sachliche Dimension" der "geschützten Privatheit" nach einer Einteilung der Freiheitsrechte in drei Dimensionen. Unter Selbstbestimmung ist in dieser Argumentation das "Recht auf wenigstens teilweise Entscheidung darüber, welche Informationen über einen selbst in welche Sektoren der Umwelt gelangen"<sup>5</sup>, zu verstehen.

### ***Politische Konsequenzen, Volkszählung 1987***

Als erste Bundesländer zogen Hessen (1986) und Nordrhein-Westfalen (1987) mit der Verabschiedung neuer Datenschutzgesetze Konsequenzen aus dem Volkszählungsurteil vom 15. Dezember 1983. Auch auf Bundesebene wurde bereits 1986 ein Entwurf zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes vorgelegt. In seinem Tätigkeitsbericht für 1986 führte der Bundesbeauftragte für den Datenschutz, Reinhold Baumann, u. a. folgende Beispiele für unzureichenden Datenschutz an<sup>6</sup>:

- Die neue Telekommunikationsordnung der Deutschen Bundespost [...] gewährleiste nicht den Datenschutz bei der Weitergabe personenbezogener Angaben.
- Die Datenbank des Bundeskriminalamts (BKA) für Staatsschutzdelikte erfasse 1986 auch Personen, denen vergleichsweise geringe Verstöße vorgeworfen wurden.
- Das BKA übermittle unzulässigerweise Daten in das Computersystem des Bundesamtes für Verfassungsschutz.
- Das Kraftfahrt-Bundesamt leite Angaben über Wechsel bei Fahrzeughaltern an Kfz-Hersteller weiter, damit diese die Einhaltung von vertraglichen Sperrfristen beim Weiterverkauf von verbilligten Autos durch Firmenmitarbeiter kontrollieren könnten.
- Der militärische Abschirmdienst (MAD) werde die 1982 eingestellte Speicherung von Daten aus der Intimsphäre von Soldaten wieder aufnehmen.

---

<sup>1</sup> Seidel 1970

<sup>2</sup> BVerfGE 54, 148 – Eppler B-II-2a

<sup>3</sup> Steinmüller: Grundfragen des Datenschutzes, S. 88

<sup>4</sup> Begleiter einer Rechtsprofessur an der TU Darmstadt und Mitkläger vor dem BVerfGE-Volkszählung

<sup>5</sup> Podlech, DVR 5 (76), 28

<sup>6</sup> Das Lexikon der Gegenwart

Die vom Verfassungsgericht in seinem Urteil geforderte Weiterentwicklung des Datenschutzrechts verpflichtete den Gesetzgeber zur Überarbeitung bis dahin geltender Bestimmungen und dazu die bisher nicht gesetzlich geregelte Praxis der Datenerhebung und –verarbeitung bei Sicherheitsbehörden auf eine rechtliche Grundlage zu stellen.

Kernpunkt des neuen Hessischen Datenschutzgesetzes war zum ersten Mal der Grundsatz, dass Behörden, abgesehen von wenigen Ausnahmefällen, Daten nur mit Kenntnis der Betroffenen erheben und verarbeiten dürfen. Außerdem wurden die Kontrollrechte des Landesbeauftragten des Datenschutzes erweitert.

Die für 1983 geplante Volkszählung wurde aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes wegen datenschutzrechtlicher Bedenken verschoben. Ein neues Gesetz von 1985 berücksichtigte stärker die Anforderungen des Datenschutzes. Ein Abgleich der bei der Volkszählung erhobenen Daten mit den örtlichen Melderegistern sollte nicht stattfinden. Die Erhebungsstellen sollten organisatorisch und personell von allen anderen Verwaltungsstellen deutlich getrennt sein, um sicherzustellen, dass die Daten ausschließlich für statistische Zwecke erhoben wurden. Name und Anschrift mussten auf einem von dem eigentlichen Fragebogen gesonderten Formular angegeben werden. Bestimmte Berufsgruppen, wie z.B. Polizisten, sowie Personen aus der unmittelbaren Nachbarschaft der Befragten durften nicht als Zähler eingesetzt werden.

Auf diesem Gesetz aufbauend fand im Mai und Juni 1987 die erste Volkszählung seit 1970 statt. Auch diese Zählung war innenpolitisch heftig umstritten. Neben datenschutzrechtlichen Bedenken beherrschten 1987 zunehmend grundsätzliche Fragen über das Verhältnis zwischen Bürger und Staat die Diskussion.

1987 mussten die Bürger 33 Fragen beantworten. Die Erhebung kostete schätzungsweise, unter anderem auf Grund des hohen Werbeaufwandes, rund 1 Mrd. DM. Nach Schätzungen offizieller Stellen lag der Anteil der Boykotteure letztlich bei maximal 2%, was die Qualität der Erhebung nicht beeinträchtigt hätte. Boykottinitiativen gingen allerdings von einem wesentlich höheren Anteil an Boykotteuren aus.

## **II. Urteilsspruch**

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) befasste sich im Dezember 1983 mit einem Antrag von 21 Bundesbürgern, welche die Verfassungsmäßigkeit des Volkszählungsgesetzes von 1983 (VZG) anzweifelten; er wurde teilweise für zulässig befunden und angenommen. Der Urteilsspruch hatte weitreichende Bedeutung für das bundesdeutsche Datenschutzrecht und konstituierte ausdrücklich das *Recht auf informationelle Selbstbestimmung*, das sich aus der Verbindung von Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 1 GG ergibt. Von Bedeutung waren vor allem die rahmensetzenden Schlussfolgerungen, die das BVerfG während der Urteilsfindung zog; die Verfassungsmäßigkeit des VZG wurde mit Ausnahme des darin enthaltenen § 9 festgestellt. Das Gericht nahm stellenweise Bezug auf sein Mikrozensus-Urteil (BVerfG 27,1) vom 16. Juli 1969, entwickelte jedoch eine weitreichendere Argumentation zur Begründung der Urteilsfindung in der vorliegenden Sache.

### **Die ursprüngliche Argumentation des Gesetzgebers**

In der Begründung des Urteils befasste sich das BVerfG zunächst mit der ursprünglichen Position des Gesetzgebers, mit der er die Notwendigkeit des Volkszählungsgesetzes rechtfertigen suchte. Das VZG wurde 1970 bereits einmal - in einer anderen Fassung - für eine Volkszählung verwendet, die damals jedoch mit anderen, verfassungsrechtlich weniger bedenklichen Fragen ausgestattet war. Um die Rechtsgrundlage für die kommende Volkszählung zu schaffen, novellierte der Gesetzgeber darum das VZG. Zur Begründung der Notwendigkeit einer Totalerhebung, wie sie die Volkszählung ist, brachte er vor, dass Statistiken über die Bevölkerung, Berufe und Arbeitsstätten „ein Kernstück der statistischen Bestandsaufnahme“<sup>41</sup> ausmachten; Angaben zur Bevölkerungsstatistik bildeten eine unverzichtbare Grundlage der Entscheidungsfindung auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene. Zahlreiche Rechtsvorschriften nahmen mittelbaren oder unmittelbaren Bezug auf statistische Informationen der genannten Art. Zudem wären Gruppen wie politische Parteien, Gewerkschaften, Berufsvereinigungen und die Wissenschaft auf sie angewiesen, und auch für die Einteilung der Bundesrepublik in Wahlkreise sei eine möglichst präzise Bevölkerungsstatistik notwendig. Der Fragenkatalog sei im Sinne der Kostenminimierung und Entlastung der auskunftspflichtigen Personen auf das absolute Minimum beschränkt worden.

Weitere Teile der Volkszählung umfassten eine Gebäudestatistik, mit der Daten über Wohnungsbau und -auslastung sowie für städtebauliche Vorgänge gewonnen werden sollten, sowie eine Arbeitsstättenzählung, deren Ergebnisse für die „Raumordnung, die Landesplanung und Regionalplanung, die Strukturpolitik, die Arbeitsmarktpolitik und die Verkehrspolitik“<sup>41</sup> eine wesentliche Grundlage bildeten. Darüber hinaus sah § 9 VZG einen Melderegisterabgleich vor, dem ursprünglich in Abs. 3 das Erfordernis einer Datenschutzsatzung beigefügt wurde. Der so gefasste § 9 wurde Gegenstand umfangreicher Überarbeitungsvorschläge durch den Bundesrat: diese beinhalteten § 5 Abs. 2 VZG, wonach die Anfechtung einer Aufforderung zur Auskunftserteilung keine aufschiebende Wirkung haben sollte, die Einbeziehung sämtlicher Angaben nach § 2 Abs. 1 und 2 VZG (persönliche Angaben sowie Nutzungsart der Wohnung) in den Melderegisterabgleich und die Streichung der Erfordernis einer Datenschutzsatzung. Der Vermittlungsausschuss und später auch der Bundestag nahmen das VZG in der vom Bundesrat geänderten Entwurfsfassung einstimmig an.

### **Argumentation der Beschwerdeführer**

Die Beschwerdeführer wurden vertreten durch zwei Rechtsanwältinnen, die die Beeinträchtigung ihrer Grundrechte nach Art. 2 Abs. 1 GG i.V. mit Art. 1 Abs. 1 GG (im Laufe der späteren Urteilsbegründung vom BVerfG im Zusammenhang als *Recht auf informationelle Selbstbestimmung* bezeichnet), Art. 4 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1, Art. 13 und Art.

---

<sup>1</sup> BVerfGE 65,1 – Volkszählung, Seite 12

19 Abs. 4 GG feststellen; darüber hinaus bemängelten sie eine Verletzung des Art. 20 Abs. 3 GG (Prinzip der Rechtsstaatlichkeit).

Zur Begründung ihrer Rüge führten sie an, dass die Grundrechte nach Art. 2 Abs. 1 i.V. mit Art. 1 Abs. 1 GG im Falle einer Volkszählung Anonymität vorschrieben. Wäre diese nicht oder nur teilweise gewährleistet, könnte eine Befragung Daten über Individuen und Gruppen erheben, die später für beliebige, durch die betroffenen Personen unkontrollierbare Zwecke verwendet werden könnten: „Dadurch könne die Einzelperson der freien Selbstbestimmung beraubt und zum Gegenstand fremder Willensausübung und Kontrolle werden.“<sup>2</sup> Die Beschwerdeführer mahnten an, dass die Daten bei der geplanten Volkszählung stets personenbezogen erhalten blieben, selbst dort, wo der Name entfalle; die Rekonstruktion des Personenbezugs sei mittels der Zählerlisten technisch möglich.

Die Besorgnis der Beschwerdeführer, Behörden des Bundes und der Länder könnten Daten der Volkszählung zweckentfremdet verwenden, führte zu ihrer Feststellung, konventionelle Mechanismen zur Sicherstellung des Datengeheimnisses würden möglicherweise nicht ausreichen. Verknüpfungen von bereits vorhandenen Informationen mit dem durch die Volkszählung gewonnenen Datenbestand führten zu neuen Erkenntnissen über den einzelnen Bürger. Es entstünde der „gläserne Mensch“, ein mit dem Grundgesetz unvereinbarer Sachverhalt.

Um dem entgegenzuwirken, forderten die Beschwerdeführer klare Regelungen innerhalb des VZG, die für die korrekte, rechtzeitige Information des Bürgers über die Verarbeitung der erhobenen Daten und die Art und Weise, in der die Informationen beim Bürger erhoben werden, eintreten; andernfalls wäre das Statistikgeheimnis gebrochen, wogegen der Einzelne nur auf seinen Antrag vorgehen könne, was wiederum sein Wissen über den Vorgang voraussetze.

Der mit Abstand umfangreichste Teil der Verfassungsbeschwerde richtete sich gegen einen konkreten Teil des VZG: gegen § 9, der die Weitergabe der erhobenen Daten zu verschiedenen Zwecken an Körperschaften des Bundes und der Länder vorsah. Die Beschwerdeführer brachten vor, dass der Melderegisterabgleich nach § 9 Abs. 1 VZG schon allein deswegen nicht grundgesetzkonform sein könne, weil dem Bund die im Grundgesetz definierte Gesetzgebungskompetenz in diesem Punkt fehle. Die Vorschrift sähe eine unzulässige Kombination aus statistischer Erhebung und dem Vollzug von Verwaltungsmaßnahmen vor, dem Zähler käme eine Doppelfunktion zu: er würde für den Bund statistische Daten erheben und zugleich für die kommunale Meldebehörde tätig sein. Schwerpunkt hierbei war die Feststellung, dass bei einer ausschließlich melderechtlichen Erhebung keine Anonymisierung der Daten notwendig sei, während bei einer Erhebung zu ausschließlich statistischen Zwecken persönliche Daten des Einzelnen gar nicht erst aufgenommen werden müssten. Erst die Kombination dieser beiden Erhebungsarten, wie sie das VZG vorsehe, führe zu Komplikationen. Weiterhin wurden die in § 9 Abs. 2 bis 4 gegebenen Begriffs- und Personenkreisdefinitionen als unklar kritisiert; der Begriff der Wissenschaft sei auch auf wissenschaftliche Abteilungen von Arbeits- und Sozialbehörden, Bundes- und Landeskriminalämtern und des Verfassungsschutzes ausdehnbar.

In der Konsequenz hieße das für den Betroffenen, dass er über die Weitergabe seiner Daten nicht informiert würde und insofern auch keine Möglichkeit habe, Rechtsmittel einzulegen, um diese Weitergabe zu unterbinden. Auch die generelle Zweckbestimmung der Daten würde ihm nicht deutlich gemacht. Das Nachteilsverbot in § 9 Abs. 2 und Abs. 3 sei insofern wirkungslos, als dass die Menge der denkbaren Verwendungsmöglichkeiten der Daten - einschließlich der Verknüpfung mit anderen Daten - offen bliebe.

Schließlich wandten sich die Beschwerdeführer gegen die Verletzung von Grundrechten durch Vorschriften des VZG; insbesondere gegen Art. 4 Abs. 1 (Religionsfreiheit), Art. 5 Abs. 1 (Meinungsfreiheit) sowie Art. 13 GG

---

<sup>1</sup> BVerfGE 65,1 – Volkszählung, Seite 13

<sup>2</sup> a.a.O., Seite 16

(Unverletzlichkeit der Wohnung) sahen sie vor allem durch den Fragenkatalog der geplanten Volkszählung Verstöße als Tatsache an. Die Rechtsschutzgarantie nach Art. 19 Abs. 4 GG würde durch § 5 Abs. 2 VZG verletzt werden, der eine aufschiebende Wirkung von eventuellen Widersprüchen oder Anfechtungen ausschließt: einmal aufgenommene und weitergegebene Daten seien durch den Betroffenen in einem komplexen System nicht herauszufiltern.

### ***Die Rückfragen des Gerichts***

Das BVerfG richtete daraufhin Fragen an die beteiligten Institutionen, die die Klärung bestimmter Sachverhalte vorantreiben sollten. So war beispielsweise für das Gericht von Interesse, welchen Wert die Volkszählung für den Bund hätte für den Fall, dass das Gericht Übermittlungen von Daten nach § 9 VZG aus verfassungsrechtlichen Gründen untersagen sollte. Hierzu äußerten sich für die Bundesregierung der Bundesinnenminister, weiterhin der Bundesbeauftragte für den Datenschutz, zahlreiche Landesregierungen sowie deren Datenschutzbeauftragte. Mit einer Ausnahme hielten alle Befragten das VZG für verfassungskonform und den Beschwerdeantrag in der Konsequenz für unbegründet.

In ihrer Argumentation führten sie an, dass die Auskunftspflichten, die Durchführung der Volkszählung und die Verwendung der somit erhaltenen Daten durch das VZG und das Bundesstatistikgesetz vom 14. März 1980 (BStatG) eindeutig geregelt wären. Die Ergebnisse der Statistik seien „als eine der vielseitigsten Informationsquellen“<sup>1</sup> von unabdingbarer Notwendigkeit für die Planung von Entscheidungen; ein in sich geschlossenes Bild vom Staate sei wegen der komplexen Anforderungen an eine solche Statistik zu befürworten. Dabei fülle § 9 VZG nur den durch § 11 BStatG vorgegebenen Rahmen aus; die Verfahrensweise für einen eventuellen Melderegisterabgleich habe schon das VZG 1970 vorgesehen. Das VZG vertrete die mildestmögliche Form der Durchführung einer Totalerhebung in Gestalt einer Volkszählung.

Weiterhin brachten die Fürsprecher vor, dass der Gesetzgeber besondere Vorsicht walten lassen, um Einzelangaben von Betroffenen tatsächlich vor Missbrauch zu schützen. Im verfassungsrechtlichen Zusammenhang sei keine Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts nach Art. 2 Abs. 1 i.V. mit Art. 1 Abs. 1 GG erkennbar: der Einzelne könne keine absolute Kontrolle über seine Daten erwarten, sondern müsse dem Staat zugestehen, gewisse Datenbestände erheben und verarbeiten zu dürfen. Es sei dem Staate nicht grundsätzlich untersagt, dies zu tun, zumal er das Informationsinteresse der Öffentlichkeit ebenfalls zu berücksichtigen habe. Dies sei unbedingt erforderlich, um dem Bund und den Ländern Planungen zu ermöglichen, die das Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG in die Tat umsetzen, was ohne bestimmte Informationen über die Bevölkerung unmöglich sei. Der Gesetzgeber sei sich bewusst, dass das Sozialstaatsprinzip keine Legitimation für jedwedes Mittel sein könne; er strebe darum ausreichende Vorkehrungen zum Schutz von Einzelangaben an, die im VZG verankert wären, um demnach auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu entsprechen. Es komme ihm „bei der Beurteilung komplexer Sachverhalte ein Beurteilungsspielraum und Einschätzungsspielraum und damit eine Entscheidungsprärogative zu“<sup>2</sup>, wonach ihm auch ein gewisser Freiraum zur Entscheidungsfindung und -durchführung zugestanden werden müsse. Allein richterliche Zurückhaltung sei ein gangbarer Weg, Fragen über die Sinnhaftigkeit eines Gesetzes nicht stets auf dem Rechtsweg beantworten zu müssen.

Besonderen Wert legten die Befürworter der Volkszählung auf die ständige Rechtsprechung des BVerfG, wonach das Gericht politische Entscheidungen stets danach beurteilt habe, ob der Gesetzgeber seinerseits davon ausgehen konnte, dass eine getroffene Entscheidung der Zielerreichung dienlich war. Bund und Länder hätten alle ihnen zugänglichen Informationsquellen erschöpft, um schließlich ein ausgewogenes VZG zu erstellen. Dies zeige sich auch darin, dass das VZG zwar in die Privatsphäre, nicht jedoch in die Intimsphäre des Einzelnen eingreife; dessen Persönlichkeitsrechte würden nicht gefährdet. Gesetzliche Regelungen zum Schutz gegen unbefugte Verwendung

---

<sup>1</sup> BVerfGE 65,1 – Volkszählung, Seite 22

<sup>2</sup> a.a.O., Seite 24

seien „nicht schon für das Erheben der Daten geboten, sondern erst für das Speichern und die weitere Verwendung.“<sup>1</sup> Das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren, welches auch das VZG habe durchlaufen müssen, gewährleiste Transparenz und Beteiligung der Bevölkerung, die über Verbände und Gruppen in ihrem Sinne Einfluss auf das Verfahren hätten nehmen können.

Die Bundesregierung vertrat die Auffassung, dass ein Verzicht auf die geplante Volkszählung nur dann in Betracht gezogen werden könne, wenn die Daten aus anderen Quellen gewonnen werden könnten. Alle potentiellen Quellen wiesen Fehler auf, deren Berichtigung nur mit der Volkszählung möglich wäre. Jedoch sei für die Nutzung von Daten aus verschiedenen Quellen ein einheitliches Persönlichkeitskennzeichen notwendig, was dem Zweck des Datenschutzes entgegenliefe und darum abgelehnt werden müsse. Eine Stichprobe sei zu ungenau und erfasse nicht die gesamte Bevölkerung; letztlich wäre es für den Einzelnen unerheblich, ob er im Rahmen einer Stichprobe oder einer Totalerhebung befragt werde. Die Voraussetzungen zur Volkszählung 1970 seien durch die Gebäude- und Wohnungszählungen 1968 andere gewesen; die Volkszählung nach dem VZG 1983 könne nicht auf einer solchen, damals hinreichend genauen Grundlage aufbauen.

Der Bundesminister des Innern als Vertreter der Bundesregierung stellte weiterhin fest, dass sich dem Grundgesetz keine Vorschrift entnehmen lasse, nach der für einen bestimmten Zweck erhobene Daten für alle Zeit an diesen Zweck gebunden blieben. Statistik erhebe Daten, ohne die zugrundeliegenden Verhältnisse zu beeinflussen. Sie diene dem übergeordneten Gesamtzweck, für künftige Planungen eine substantielle Informationsbasis zu schaffen, die dem Gesetzgeber eine gewisse Flexibilität ermögliche. Der Zweckbindungsgrundsatz sei „von den Vertretern der Zweckbindungslehre überbewertet worden“<sup>2</sup>. Das BStatG sehe vor, dass der Staat die Schutzbedürftigkeit von Einzelangaben würdigt und berücksichtigt; Datenübermittlungen blieben demnach auf das notwendige Minimum beschränkt.

Mit besonderem Blick auf § 9 VZG argumentierte die Bundesregierung, dass der Zweck der Weitergabe von Daten in den einzelnen Absätzen eindeutig genannt sei. Für den Fall des Abs. 1 wären die übermittelten Daten im Melderegister ohnehin schon gespeichert, die Übermittlung diene nur der Korrektur. Sollte dies aus verfassungsrechtlichen Gründen unzulässig sein, so müssten die Meldebehörden eigene, kostspielige Erhebungen durchführen, um die ansonsten gleichen Daten der Betroffenen zu erhalten. Analog gelte dies für die Absätze zu Nr. 2 bis 4, welche die Weitergabe von Daten von der „Rechtmäßigkeit der Aufgabenerfüllung der obersten Bundesbehörden und Landesbehörden“<sup>3</sup> abhängig machten, wobei gewisse Daten ohnehin grundsätzlich von der Weitergabe ausgeschlossen wären. Dies sei ein besonders deutlicher Hinweis auf das Verhalten des Gesetzgebers, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu befolgen.

Die Verfassungsmäßigkeit des § 9 VZG im Ganzen sei auch nicht dadurch beeinträchtigt, dass die Datenerhebung bußgeldbewehrt durchgeführt würde. Der „Zwang zur Selbstbeziehung“<sup>4</sup> tangiere die Menschenwürde, jedoch wären Auskunftspflichten im hier diskutierten Rahmen nach Art. 2 Abs. 1 GG verfassungsseitig unbedenklich. § 9 VZG folge diesem Gedanken, zumal das VZG ein Nachteilsverbot in § 9 Abs. 2 Satz 1 vorsehe. Die Offenbarung strafbarer Handlungen sei auf Grundlage der erhobenen Daten im Normalfall nicht möglich. § 9 VZG verbiete darüber hinaus ausdrücklich die Nutzung der Angaben für Zwecke des Vollzugs. Allerdings gestand der Kreis der Befürworter an dieser Stelle zu, dass, sollte „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.“<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> BVerfGE 65,1 – Volkszählung, Seite 26

<sup>2</sup> a.a.O., Seite 28

<sup>3</sup> a.a.O., Seite 30

<sup>4</sup> a.a.O., Seite 31

<sup>5</sup> a.a.O., Seite 32

Der vom BVerfG gestützten Wesentlichkeitstheorie sei auch das VZG gefolgt; gesetzliche Regelungen hierzu seien durch das BStatG und das Bundesdatenschutzgesetz vom 1. Januar 1978 (BDSG) erbracht. Darüber hinaus sei es „Sache des Gesetzgebers, im Rahmen seiner politischen Gestaltungsfreiheit zu entscheiden, was als wesentlich anzusehen sei.“<sup>1</sup>

Allein der Senat Hamburgs brachte Bedenken ein und sah verfassungsrechtliche Bedenken als begründet an. Es bliebe unklar, ob und bis zu welchem Grad die Anonymität der Einzelangaben gewährleistet sei. Selbst wenn die Intimsphäre nicht betroffen wäre, stelle sich die Frage, ob die Angaben im Zuge der Auswertung ihren Persönlichkeitsbezug verlören. Auch der Melderegisterabgleich nach § 9 VZG sei bedenklich, das darin enthaltene Nachteilsverbot in seiner Wirksamkeit zweifelhaft.

Der Bundes- und die Landesbeauftragten für den Datenschutz äußerten sich in unterschiedlicher Weise, jedoch stets im Sinne von verfassungsrechtlichen Problemen bei der Durchführung einer Volkszählung nach dem in Rede stehenden VZG. Die Urteilsfassung führte diese Äußerungen nicht weiter aus.

### **Zulässigkeit**

Nach der mündlichen Verhandlung entschied das BVerfG über die Zulässigkeit der Beschwerde; jene wurde für „im wesentlichen zulässig“<sup>2</sup> befunden. Abstriche bei der Zulässigkeit sahen die Richter in der Betroffenheit der Beschwerdeführer, die nur dann eine allgemein geltende Norm angreifen könnten, wenn sie „selbst, gegenwärtig und unmittelbar“<sup>3</sup> durch die Norm beeinträchtigt würden. Dies sei hier nicht in allen Fällen zutreffend: weder wären alle Beschwerdeführer Anstaltsinsasse oder Anstaltsleiter im Sinne des § 2 Abs. 8 VZG, noch wären alle Beschwerdeführer Gebäudeeigentümer im Sinne des § 3 Abs. 1 VZG. Gleichermaßen betreffe die Arbeitsstättenzählung nach § 4 VZG nur die „Inhaber oder Leiter der Arbeitsstätten und Unternehmen“<sup>4</sup> als Auskunftspflichtige.

Das BVerfG stellte fest, dass die Beschwerdeführer, soweit sie durch das VZG in ihrer Person betroffen waren, auch unmittelbar und gegenwärtig betroffen wären, allerdings mit dem Zusatz, dass die unmittelbare Betroffenheit in der Sache genau dann fehle, wenn „die Durchführung der angegriffenen Vorschrift einen besonderen Vollziehungsakt der Verwaltung“<sup>5</sup> erfordere, wie das hier an sich der Fall sei: erst die Aufforderung des Betroffenen zur Erteilung von Auskünften im Rahmen des VZG stelle den genannten Vollziehungsakt dar.

Das BVerfG nahm diesen speziellen Fall jedoch von der allgemeinen Regelung aus und berief sich auf frühere Rechtsprechung, nach der „in besonders gelagerten Fällen“<sup>6</sup> die unmittelbare Betroffenheit auch ohne Vorhandensein des Vollziehungsaktes anerkannt werden könne. Dies sei auch dadurch begründet, dass im Falle des Vollzugs des VZG eine Welle von Klagen vor Verwaltungsgerichten zu erwarten wäre, die den Klägern jedoch keinen vorläufigen Rechtsschutz zugestehen könnten; § 5 Abs. 2 VZG stünde dem entgegen. Um diese Klagewelle, in deren Konsequenz möglicherweise das BVerfG unterschiedliche und möglicherweise widersprüchliche Auffassungen mehrerer Gerichte zu berücksichtigen hätte, zu vermeiden und eine Grundsatzentscheidung zu treffen, ließ das Gericht die Verfassungsbeschwerde zu.

---

<sup>1</sup> BVerfGE 65,1 – Volkszählung, Seite 33

<sup>2</sup> a.a.O., Seite 36

<sup>3</sup> a.a.O., Seite 36

<sup>4</sup> a.a.O., Seite 36

<sup>5</sup> a.a.O., Seite 37

<sup>6</sup> a.a.O., Seite 37

## **Begründung**

Die Verfassungsbeschwerden wurden, soweit zulässig, als teilweise begründet anerkannt.

Beschwerden über mögliche Beeinträchtigungen des Art. 4 (Religions- und Glaubensfreiheit), Art. 5 (Meinungsäußerungsfreiheit) sowie Art. 13 (Unverletzlichkeit der Wohnung) GG wären unbegründet. Die Verpflichtung der Betroffenen zu wahrheitsgemäßen Angaben nach § 5 Abs. 1 VZG i.V. mit § 10 Abs. 3 BStatG) beschränke nicht die Religions- und Glaubensfreiheit. Zur Begründung führten die Richter Regelungen aus der Weimarer Reichsverfassung an, welche die Bekenntnisfreiheit betrafen. Die Erhebung solcher Angaben zu statistischen Zwecken des Bundes gemäß Art. 73 Nr. 11 GG sei jedenfalls zulässig.

In gleichem Maße wies das Gericht die Beschwerde über Beeinträchtigung des Art. 13 Abs. 1 GG als unbegründet zurück. Die Erhebung von Auskünften im Rahmen der Volkszählung erfolge ohne Eindringen in die Wohnung des Betroffenen, weswegen hier Art. 13 GG nicht verletzt sein könne. Auch im Falle des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG erkannten die Richter keine stichhaltig begründete Argumentation der Beschwerdeführer: eine „negative Meinungsäußerungsfreiheit“<sup>1</sup>, wie sie nach Auffassung der Beschwerdeführer durch den in Rede stehenden Grundsatz garantiert sei, schütze nicht vor einer Datenerhebung in Form der Volkszählung. Es handele sich hier gar nicht erst um die Äußerung einer Meinung, sondern um Tatsachen, über die der Gesetzgeber Auskünfte einholt, welche der Betroffene ohne jedes Werturteil abgibt. Der Auskunft fehle das „Element der Stellungnahme“<sup>2</sup>, was sie vom Begriff der Meinung unterscheide. Insofern fände Art. 5 GG hier keine Anwendung.

Großen Raum in der Urteilsbegründung widmete das BVerfG möglichen Verletzungen des Persönlichkeitsrechts in Verbindung mit dem Grundsatz der Menschenwürde (Art. 2 Abs. 1 GG i.V. mit Art. 1 Abs. 1 GG) und erkannte dies als überwiegenden „Prüfungsmaßstab“<sup>3</sup> an.

Zunächst stellte das Gericht fest, dass in der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik „Wert und Würde der Person“<sup>4</sup> im Mittelpunkt stünden, deren Schutz Art. 2 Abs. 1 GG i.V. mit Art. 1 Abs. 1 GG diene. Dieses Grundrecht umfasse „auch die aus dem Gedanken der Selbstbestimmung folgende Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen Lebenssachverhalte offenbart werden.“<sup>5</sup> Im Zuge dieser Feststellung merkte das BVerfG an, dass im Lichte der gegenwärtigen und zukünftigen Entwicklungen im Bereich der automatisierten Datenverarbeitung diese Befugnis besonderen Schutzes bedürfe. Es zog hieraus eine bemerkenswerte Konsequenz, die den Kern der gesamten Urteilsbegründung bildete:

„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.“<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> BVerfGE 65,1 – Volkszählung, Seite 40

<sup>2</sup> a.a.O., Seite 41

<sup>3</sup> a.a.O., Seite 41

<sup>4</sup> a.a.O., Seite 41

<sup>5</sup> a.a.O., Seite 42

<sup>6</sup> a.a.O., Seite 42

Es müsse verhindert werden, dass sich Bürger in der Ausübung ihrer verfassungsmäßig garantierten Grundrechte gehindert fühlen und somit die Entfaltung ihrer Persönlichkeit als nicht oder nur teilweise möglich ansähen. Dies beeinträchtige nicht nur den Einzelnen, sondern auch das Gemeinwohl, weil die Selbstbestimmung des Individuums einen wesentlichen Bestandteil eines freiheitlichen Gemeinwesens verkörpere.

Das BVerfG notierte weiterhin:

„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 Daten zu bestimmen.“<sup>1</sup>

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sei nicht unbegrenzt gewährleistet; der Bürger habe keine absolute Herrschaft über alle ihn betreffende Daten. Stattdessen wäre er vielmehr ein in eine soziale Gemeinschaft eingebundenes Individuum. „Information, auch soweit sie personenbezogen ist, stellt ein Abbild sozialer Realität dar, das nicht ausschließlich dem Betroffenen allein zugeordnet werden kann.“<sup>2</sup> Der Einzelne müsse daher prinzipiell Beschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung hinnehmen, wenn diese Beschränkungen im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit liegen. Beschränkungen dieser Art bedürften nach Art. 2 Abs. 1 GG einer gesetzlichen Grundlage und müssten sich dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unterwerfen. Weiterhin habe der Einzelne ein Recht darauf, nach dem Grundsatz der Normenklarheit den Umfang solcher Beschränkungen aus einem Gesetz klar erkennen zu können.

Das BVerfG sah aufgrund der vorgebrachten Verfassungsbeschwerden keinen Anlass, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung vollständig zu diskutieren; es beschränkte sich auf die Analyse der Tragweite dieses Rechts „für Eingriffe, durch welche der Staat die Angabe personenbezogener Daten vom Bürger verlangt.“ In diesem Zusammenhang stellte das Gericht fest, dass die Fortschritte der Informationstechnologie Möglichkeiten der Verarbeitung und Verknüpfung böten, die jedem Datum einen Stellenwert zukommen ließen. Konsequenterweise umfasste die Feststellung auch den Hinweis, dass es unter dieser Konstellation „kein ‚belangloses‘ Datum“<sup>3</sup> mehr geben könne.

Darüber hinaus sprach das BVerfG den Grundsatz der Zweckbestimmung an: erst wenn Klarheit darüber bestehe, welchem Zweck die Erhebung von Daten diene und welche Möglichkeiten der Verarbeitung solcher Daten existierten, könne die Frage über die Zulässigkeit einer Einschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung beantwortet, wobei noch zwischen personenbezogenen Daten, die individualisiert abgerufen werden können, und personenbezogenen Daten, die für statistische Zwecke bestimmt sind, unterschieden werden müsse:

Im ersteren Fall sei die zwangsweise Erhebung nicht unbegrenzt zulässig, vor allem dann, wenn die genannten Angaben im Bereich des Verwaltungsvollzugs verwendet werden. Ein überwiegendes Allgemeininteresse, das eine Einschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung begründet, könne nur an Daten mit Sozialbezug bestehen, wobei Selbstbezeichnungen und intime Angaben von der Erhebung ausgeschlossen wären. Ein Zwang zur Angabe solcher Daten setze voraus, dass der Gesetzgeber einen bereichsspezifischen Verwendungszweck präzise definiert und die Angaben für diesen Zweck notwendig wären; die Sammlung von Daten auf Vorrat zu noch unbestimmten Zwecken wäre somit unzulässig. Weiterhin seien Schutzvorkehrungen in Form von Aufklärungs-,

---

<sup>1</sup> BVerfGE 65,1 – Volkszählung, Seite 43

<sup>2</sup> a.a.O., Seite 44

<sup>3</sup> a.a.O., Seite 45

Auskunfts- und Löschungspflichten der erhebenden Stelle sowie die Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter geboten.

Im letzteren Fall erkannte das BVerfG an, dass statistische Angaben wesentliche Bedeutung für die Erfüllung staatlicher Aufgaben darstellten, wenn ihre Erhebung und Verarbeitung in einer Handlungsgrundlage des Staates resultierten. Es könne darum hier keine konkrete Zweckbindung verlangt werden; dies widerspräche dem Zweck einer Statistik. Gleichmaßen wären Verbote für Weitergabe und Verwertung kontraproduktiv. Darüber hinaus müsse in diesem speziellen Fall eine Speicherung auf Vorrat zulässig sein, um die Statistik nicht ihrer Daten zu berauben. Allerdings müssten diesen Freiheiten Schranken gegenüberstehen, die bei der Erhebung und Verarbeitung Anwendung finden und verhindern, dass der Einzelne „zum bloßen Informationsobjekt“<sup>41</sup> reduziert werde. Konkret sollten diese Schranken eine „soziale Abstempelung“<sup>42</sup> des Betroffenen vermeiden. Zudem müsse der Gesetzgeber prüfen, ob das Ziel der Erhebung auch durch eine anonyme Auskunft erreicht werden kann; in jedem Fall bedürfe es Vorkehrungen zum Schutz gegen Deanonymisierung von Einzelangaben. Nur unter diesen Voraussetzungen könne vom Bürger erwartet werden, personenbezogene Auskünfte zu erteilen. Die Weitergabe so erhaltener Angaben ohne Kenntnis des Betroffenen schränke das Recht auf informationelle Selbstbestimmung unzulässig ein.

Das BVerfG sah es als erwiesen an, dass, sollte der Gesetzgeber durch das BStatG und VZG diesen Anforderungen Rechnung tragen, keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen könnten. Allerdings müsse hierbei stets sichergestellt sein, dass die für statistische Zwecke erhobenen Daten nicht für Zwecke des Verwaltungsvollzugs verwendet werden.

### ***Schlussfolgerungen des BVerfG***

Nach Auffassung des Gerichts genüge das VZG den vorgelegten verfassungsrechtlichen Anforderungen in wesentlichen Teilen und führe auch nicht zu einer mit der Menschenwürde unvereinbaren Erfassung der Persönlichkeit. Die beabsichtigte Erhebung münde nicht in einer umfassenden Abbildung der Persönlichkeit des Einzelnen, sondern vermöge nur Teilbereiche derselben wiederzugeben, und sie genüge ebenso dem Grundsatz der Normenklarheit und der Verhältnismäßigkeit, wie das Gericht ausführte. Der Fragenkatalog sei den Auskunftspflichtigen zumutbar.

Für den gegenwärtigen Zeitpunkt sei darüber hinaus die Feststellung des Sachverhaltes ausreichend, wenn der Gesetzgeber keine Alternative zu einer Totalerhebung sehe. Die Verfügbarkeit von Alternativen wie beispielsweise Stichproben müsse bei zukünftigen Volkszählungen jedoch stets neu geprüft werden, und es reiche nicht aus, allein mit der Begründung, Volkszählungen wären schon seit jeher Totalerhebungen gewesen, in jedem Fall eine Totalerhebung anzusetzen.

Das Gericht wandte sich - im Sinne der Fürsprecher - gegen eine Verknüpfung von bereits bestehenden Datenbanken, weil dies wegen der Notwendigkeit eines einheitlichen Personenkennzeichens nicht das mildere Mittel im Vergleich zu einer totalerhebenden Volkszählung sein könne. Gleichmaßen hielt das BVerfG anonymere, an das Briefwahlssystem angelehnte Erhebungsmethoden nicht für besser, weil diese zwar die Notwendigkeit von Zählern weitgehend eliminiere, durch den Postversand jedoch gar nicht erst alle Empfänger erreiche. Es wurde hier als bessere Alternative eine Kombinationsmethode vorgeschlagen, nach der zwar Zähler zur Austeilung der Fragebögen eingesetzt werden, der Rückversand dafür auf dem Postweg erfolgt.

---

<sup>1</sup> BVerfGE 65,1 – Volkszählung, Seite 48

<sup>2</sup> a.a.O., Seite 48

Die §§ 2 bis 4 VZG wurden von den Richtern als notwendig und zweckmäßig anerkannt, allerdings mit der Maßgabe, dass zur Sicherung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ergänzende verfahrensrechtliche Vorschriften zu schaffen sind. Im einzelnen sollen der Gesetzgeber und seine Beauftragten hierbei:

- Aufklärungspflichten und Belehrungspflichten wahrnehmen;
- potentielle Identifikationsmerkmale zum frühestmöglichen Zeitpunkt löschen (gem. § 11 Abs. 7 BStatG);
- Interessenkonflikte von Zählern zu vermeiden suchen;
- die Übereinstimmung des tatsächlichen Fragenkatalogs mit dem Gesetz gewährleisten;
- personenbezogene, nicht anonymisierte Daten, die zu statistischen Zwecken erhoben wurden, nicht für Zwecke des Verwaltungsvollzugs weitergeben.

Das Bundesverfassungsgericht stellte heraus, dass die Kombination der Volkszählung für statistische Zwecke mit dem Melderegisterabgleich nach § 9 Abs. 1 VZG nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspreche, weil hierdurch „tendenziell Unvereinbares“<sup>41</sup> kombiniert werde: für Daten, die zu statistischen Zwecken erhoben werden, gelte das Statistikgeheimnis, das Anonymisierungsgebot und das Nachteilsverbot; Identifikationsmerkmale des Einzelnen wie Name und Anschrift dienten nur als Hilfsmittel. All dies sei bei Daten, die für den Verwaltungsvollzug erhoben werden, jedoch nicht mehr der Fall. Der Bürger könne die Tragweite seiner Auskunft nicht erkennen. Es sei unmöglich vorherzusehen, zu welchen konkreten Zwecken die kommunalen Meldebehörden die erhobenen Daten verwenden würden. Die angedachte Vorgehensweise wäre nach § 1 Abs. 3 des Melderegisterrahmengesetz vom 16. August 1980 (MRRG) mit den „Aufgaben der Meldebehörden unvereinbar“<sup>42</sup>.

Gleichsam verstoße § 9 Abs. 2 VZG gegen das *Recht auf informationelle Selbstbestimmung*. Die Regelung lasse den Bürger nicht erkennen, dass eine Weitergabe der Daten zu Verwaltungszwecken möglich sei, und genauso wenig, um welche konkreten Zwecke es sich dabei handeln könnte. Das Fehlen einer konkreten Zweckbestimmung führe dazu, dass auch die Weitergabe möglicherweise keinem klar definierten Zweck diene.

Auch § 9 Abs. 3 VZG verstoße gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Wie auch in der Kritik zu § 9 Abs. 2 VZG führte das BVerfG an, dass in diesem Punkt keine klare Zweckbestimmung vorgegeben werde. Mit Blick auf die Regional- und Kommunalplanung stellte es fest, dass unter den vom Gesetzgeber verfolgten Zweckbereichen der Umweltschutz und das Vermessungswesen lägen, die aber gerade dem Verwaltungsvollzug und nicht etwa der Statistik zuzuordnen wären. Noch hinzu käme, dass vor allem in kleinen Gemeinden die Zuordnung eines Personenbezugs wegen des Zusatzwissens der Verwaltungsbehörden leichter möglich wäre; die „Grenze der Deanonymisierung“<sup>43</sup> würde damit eine kleinere Barriere darstellen, zumal die Kommunalstatistik im Gegensatz zur Statistik auf Bundesebene nicht gesetzlich reguliert sei.

Als einziger Absatz des § 9 verletze Abs. 4 dagegen nicht das allgemeine Persönlichkeitsrecht. Für wissenschaftliche Zwecke dürften die erhobenen Daten ohne Name und Anschrift weitergegeben werden, wodurch die Wiederherstellung des Personenbezugs erheblich erschwert wäre. Im übrigen sei die Wissenschaft im Regelfall ohnehin nicht an den Identifikationsmerkmalen des Individuums (wie Name und Anschrift) interessiert.

Mit Blick auf die Beschwerden über Verletzungen des Art. 19 Abs. 4 GG wies das BVerfG darauf hin, dass dieses Grundrecht entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer nicht verletzt werde. Im Gegenteil verpflichte es diejenigen Institutionen des Bundes und der Länder, welche Funktionen der Statistik wahrnehmen, zur Protokollierung von Übertragungen personenbezogener Daten, wodurch der Bürger Kenntnis von der Weitergabe erlangen könne. Weiterhin sei § 5 Abs. 2 VZG mit Art. 19 Abs. 4 GG vereinbar: überwiegendes öffentliches Interesse, das dem Einzelnen in diesem speziellen Fall keinen vorläufigen, aufschiebenden Rechtsschutz gewähren

---

<sup>1</sup> BVerfGE 65,1 – Volkszählung, Seite 62

<sup>2</sup> a.a.O., Seite 64

<sup>3</sup> a.a.O., Seite 69

könne, stünde der aufschiebenden Wirkung eines Widerspruchs entgegen, weil ansonsten die Auswertung der erhobenen Daten möglicherweise dermaßen verzerrt werde, dass der schlussendliche Wert der Volkszählung zweifelhaft wäre.

Das BVerfG schloss mit dem Hinweis, dass die Verfassungsbeschwerden eine Generalüberprüfung des gesamten Gesetzes veranlasst hätten, welche im Ergebnis das Volkszählungsgesetz 1983 mit Ausnahme des § 9 Abs. 1 bis 3 VZG als insgesamt verfassungskonform erkannt hat. § 9 Abs. 1 bis 3 VZG wurde nach § 95 Abs. 3 BVerfGG für wirkungslos erklärt.

### ***Überblick über die zentralen Leitgedanken der Argumentation des BVerfG***

- **Transparenz:** Der Bürger soll die Tragweite seiner Entscheidungen - so auch die Weitergabe seiner Daten - im voraus erkennen können. Dem Gesetzgeber kommen dabei Informations-, Auskunfts- und Löschungspflichten zu.
- **Recht auf informationelle Selbstbestimmung:** jedermann hat das Recht, selbst über die Preisgabe seiner personenbezogenen Daten zu entscheiden. Dieses Recht gilt nicht unbeschränkt, kann aber nur im überwiegenden Allgemeininteresse begrenzt werden. Es ergibt sich aus der Verbindung von Art. 2 Abs. 1 mit Art. 1 Abs. 1 GG.
- **Datenschutz dient dem Persönlichkeitsschutz:** Art. 2 Abs. 1 GG ist ein Abwehrrecht des Einzelnen gegen Eingriffe des Staates; hierbei bildet der Datenschutz einen wesentlichen Teilbereich.
- **Keine belanglosen Daten:** die moderne Datenverarbeitung bietet Möglichkeiten, bisher unkorrelierte Daten zu verknüpfen, um neue Erkenntnisse zu gewinnen. Konsequenterweise kann darum kein Datum mehr als „belanglos“ bezeichnet werden.
- **Zweckbindung:** der Zweckbindungsgrundsatz gebietet, Daten, die für einen bestimmten Zweck erhoben werden, nicht ohne Zustimmung des Betroffenen auch für einen anderen Zweck zu verwenden. Dies soll vor allem verhindern, dass Daten zweckentfremdet weitergegeben und/oder verarbeitet werden, sodass neue Informationssachverhalte entstehen, von denen der Betroffene keine Kenntnis erlangen kann. Allein Erhebungen zu statistischen Zwecken lassen Abweichungen von diesem Grundsatz zu.

Diese wegweisenden Grundsätze sind seitdem auch für die Rechtsprechung ordentlicher Gerichte von Bedeutung, wie in Kapitel 6 ausführlich dargestellt wird.

### ***III. Konsequenzen des Urteils***

Das Volkszählungsurteil zog gesellschaftliche, politische sowie die Gesetzgebung betreffende Konsequenzen nach sich. Zu letzteren gehörte vor allem, dass das Bundesverfassungsgericht *das Recht auf informationelle Selbstbestimmung* - der Schutz des Einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Verarbeitung und Weitergabe seiner personenbezogenen Daten - als solches im Wortlaut festgeschrieben und ihm nicht nur Verfassungsrang, sondern den Rang eines Grundrechts attestiert hat. Für den Schutz der Grundrechte und für diesen speziellen Fall, der den Schutz der Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG ausdrücklich einbezieht, sieht das Grundgesetz besondere Schranken vor, die potenzielle Eingriffe in ihrem Umfang und ihrer Art von vornherein begrenzen (vgl. Art. 19, Art. 79 Abs. 3 GG).

Die praktischen Konsequenzen für die deutsche Rechtsprechung und Gesetzgebung - weniger für die Exekutive -, die sich hieraus ergaben, waren vielfältig. Zwar existierten Gesetze zum Datenschutz schon vorher, so etwa das Hessische Datenschutzgesetz als das erste bundesdeutsche Datenschutzgesetz überhaupt, welches am 30. September 1970 in Kraft trat und auf dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Juli 1969 über die Mikrozensus-Erhebungen (BVerfGE 27,1 - „Mikrozensus“) basierte, sowie das Bundesdatenschutzgesetz, das am 1. Januar 1978 Wirksamkeit erlangte. Doch erst dadurch, dass das Recht auf informationelle Selbstbestimmung durch das BVerfG in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit gerückt und ihm der Rang eines Grundrechts zugesprochen wurde, war der Gesetzgeber gezwungen, umfangreiche Nachbesserungen vorzunehmen. Als Grundrecht unmittelbar abzuleiten aus Art. 2 Abs. 1 i.V. mit Art. 1 Abs. 1 GG verpflichtet es die Legislative (und auch die Judikative), die Anforderungen an den Schutz der Daten des Individuums in einem anderen, strengeren Licht zu sehen. Unabdingbar hierfür war vor allem die Ansicht des Gerichts, es gebe durch die Möglichkeiten der Datenverarbeitung keine Daten ohne Belang mehr; jedes Datum könne somit in einem bestimmten Zusammenhang ein Stück der Persönlichkeit des Einzelnen widerspiegeln, ohne dessen Kenntnis oder Einflussnahme zu erfordern.

#### ***Die wesentlichen Konsequenzen des Urteils für den Bereich der Gesetzgebung und Rechtsprechung***

- Als Grundrecht kann das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 19 Abs. 1 GG nur im überwiegenden Allgemeininteresse und nur durch ein Gesetz eingeschränkt werden. Art. 19 Abs. 2 GG verbietet Beeinträchtigungen dieses Grundrechts in seinem Wesensgehalt.
- Jegliche legitime Beschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung muss gewissen verfassungsgerichtlichen Anforderungen genügen, die auch in dem Volkszählungsurteil genannt werden: so dem Transparenzgrundsatz und dem daraus folgenden Grundsatz der Normenklarheit, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowie den Prinzipien der vom BVerfG aufgestellten Wesentlichkeitstheorie.
- Das BVerfG forderte die strikte Einhaltung des Zweckbindungsgrundsatzes bei der Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten. Nur wenn dies aufgrund des Erhebungszwecks (Bundesstatistik nach BStatG, Art. 73 Abs. 11 GG) unmöglich war, konnte fortan hiervon in gewissem Rahmen abgewichen werden.

In der Konsequenz entstanden für den Bund, die Länder und die Kommunen als Träger der öffentlichen Verwaltung neue Pflichten dem Einzelnen gegenüber, so etwa Auskunfts-, Löschungs- und Belehrungspflichten.

Politische und gesellschaftliche Konsequenzen ergaben sich zunächst daraus, dass das BVerfG der geplanten Volkszählung in einem wesentlichen Teil des Volkszählungsurteils, dem Abschnitt betreffend den § 9 VZG, die Verfassungsmäßigkeit abgesprochen und Verquickungen von Erhebungen, die teils statistischen, teils verwaltungstechnischen Zwecken dienen und nicht anonym durchgeführt werden, für unzulässig erklärt hatte. Die Stellung des Bürgers gegenüber dem Staat wurde hierdurch gestärkt, die Eingriffsmacht des Staates in die Rechte des Einzelnen - hier insbesondere sein Recht auf Privatsphäre - reduziert.

### ***Die Novellierung des BDSG***

Das erste Bundesdatenschutzgesetz von 1977 (in Kraft getreten 1978) resultierte in wesentlichen Teilen aus dem Mikrozensus-Urteil<sup>1</sup> von 1969. Es war ein Novum seiner Zeit - bis zu diesem Zeitpunkt gab es keine vergleichbaren gesetzlichen Regelungen auf Bundesebene. Aus heutiger Sicht erscheint es, trotz der im folgenden beschriebenen Novellierungen, recht weit entwickelt. Schon 1977 enthielt der Gesetzestext Definitionen, wie die des „personenbezogenen Datums“, in ihrer heutigen Form. Auch die Notwendigkeit der „Einwilligung“ des „Betroffenen“ war bereits erkannt. Dennoch war das Gesetz in einigen Punkten nicht definit genug, weshalb sich auf Grund des Volkszählungsurteils einige Überarbeitungen und Ergänzungen als notwendig herausstellten.

Am 20. Dezember 1990 trat das novellierte BDSG in Kraft, mit dem zahlreiche Änderungen einhergingen. Hervorgehoben werden soll vor allem § 1, der nun - im Gegensatz zur bisherigen Fassung - ausdrücklich den Schutz der Persönlichkeit als Ziel des Gesetzes nannte, woran die Wirkung des BVerfG-Urteils vom 15. Dezember 1983 auf die Gesetzgebung deutlich sichtbar wird.

Das novellierte BDSG stärkte zudem die Rechte des Betroffenen auf Auskunft (§§ 19, 34 BDSG) sowie auf die Berichtigung oder Löschung seiner personenbezogenen Daten (§§ 20, 35 BDSG) und gewährte dem Betroffenen einen verschuldensunabhängigen Schadensersatzanspruch auch gegen immaterielle Schäden, wobei die Beweislast bei der speichernden Stelle liegt.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß der Urteilsspruch zur Volkszählung bedeutsame Konsequenzen für die Rechtsprechung dieser Republik hatte und hat, und es ist davon auszugehen, dass diese Bedeutsamkeit in Zukunft noch deutlicher werden wird, wenn der Schritt von der Informations- zur Wissensgesellschaft offenkundig ist. Das vorgestellte Urteil hält das funktionierende Gemeinwesen im Gleichgewicht, weil es die Rechte des Einzelnen schützt und stärkt, die Erfüllung von Aufgaben durch den Staat jedoch ebenso schätzt und stützt. Die Konsequenzen, die das Urteil nach sich gezogen hat, werden in der Zukunft umso schwerwiegender sein, je mehr das Bild der Persönlichkeit eines Einzelnen mittels eines Computers erfaßt werden kann - denn dann stehen die Möglichkeiten der Technik gegen die Grundsätze der Verfassung.

---

<sup>1</sup> BVerfGE 27,1 – Mikrozensus, Seite 6

## ***IV. Quellen***

Bundesdatenschutzgesetze von 1978, 1990, 2001 (BDSG)  
Bundestags-Drucksache 9/451  
BVerfGE 27, 1 - Mikrozensus  
BVerfGE 65, 1 - Volkszählung  
Communications of the Association for Computing Machinery (ACM) 03/2001  
Das Lexikon der Gegenwart, Harenberg  
Der SPIEGEL 8, 11, 15/83  
Maunz, Dürig, Herzog: Kommentar zum Grundgesetz, München 2001, Beck  
Pieroth, Schlink, Grundrechte / Staatsrecht II., Heidelberg 2000, Müller  
Simitis, Dammann, Geiger, Mallmann, Walz: Kommentar zum BDSG, Baden-Baden 2001, Nomos  
Steinmüller: Grundfragen des Datenschutzes, 1986, Koch  
Vogelsang: Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, Baden-Baden 1987  
Volkszählungsgesetz von 1983 (VZG)