

typisierter Eigenschaften und Bewußtseinshaltungen zu bedienen brauchte, die es auch heute noch gibt, dann verlieren die Massenverbrechen der Nazis ihre historische Einmaligkeit, dann öffnet sich der Blick für ihre jederzeitige Wiederholbarkeit.

Der Angeklagte Otto sei zu keiner Zeit ein überzeugter Nationalsozialist gewesen, heißt es in den Urteilsgründen. Er habe eine vermeintliche Pflicht erfüllt.

Was nicht in den Urteilsgründen steht: Die Befehle, denen Wolfgang Otto folgte, und die Pflichten, die er erfüllte, hatten einen bestimmten Inhalt, der mit seinem politischen Bewußtsein in Einklang stand. Sein Handeln war von einem antikomunistischen und antisemitischen Weltbild getragen, einem Weltbild, das weder mit Hitler geboren noch mit Hitler gestorben ist. Aktuell ist vor allem noch die antikomunistische Geisteshaltung. Sie ist in der Tat nicht gebunden an das geschichtliche Phänomen des Hitler-Faschismus. Man braucht nicht »überzeugter Nationalsozialist« zu sein, um Täter oder Gehilfe neuer Massenverbrechen zu werden, die Buchenwald und Auschwitz in den Schatten stellen könnten.

Gerichtsentscheidungen, die den historischen Sachverhalt der faschistischen Massenverbrechen mit solcher politischen und juristischen Stringenz erfassen, wie dies in den Urteilen des Obersten Gerichts der DDR in den Strafsachen gegen den KZ-Aufseher Schäfer und gegen den KZ-Arzt Fischer geschehen ist, wird man in der Bundesrepublik vergeblich suchen. Das konnte auch in Krefeld nicht nachgeholt werden, ohne dem BGH weh zu tun.

Verena S. Rottmann

Volkszählung 1987 – wieder verfassungswidrig?

Nachdem durch eine einstweilige Anordnung des Bundesverfassungsgerichts die für 1983 vorgesehene Volkszählung noch im Vorbereitungsstadium gestoppt und die Verfassungsbeschwerden in dem späteren Volkszählungsurteil vom 15. 12. 1983¹ als teilweise begründet angesehen wurden, soll nun aufgrund des neuen Volkszählungsgesetzes 1987 die Totalerhebung mit Stichtag am 25. Mai 1987 durchgeführt werden. Seit einigen Wochen mehren sich in der Öffentlichkeit Stimmen, die auch die Volkszählung 1987 nicht nur politisch, sondern auch verfassungsrechtlich für bedenklich halten. Inzwischen liegt auch in den Jahresberichten 1986 einiger Landesdatenschutzbeauftragter fundierte Kritik an der Organisation und geplanten Durchführung der Volkszählung 1987 vor. Der Datenschutzbeauftragte der Freien und Hansestadt Hamburg appelliert sogar an die Bundesregierung, unter Anwendung des § 5 Abs. 4 Bundesstatistikgesetz (BStatG) bei der Volkszählung 1987 lediglich die für die Ersatzvornahme gemäß § 11 Abs. 1 Volkszählungsgesetz 1987 (VZG 1987) zugelassenen Merkmale (Melderegisterdaten) zwangsweise erheben zu lassen, während die Beantwortung der übrigen Fragen der freiwilligen Beantwor-

¹ BVerfGE 65, 1; dazu allgemein Simitis, Die informationelle Selbstbestimmung, NJW 1984, 398; Mückenberger, Datenschutz als Verfassungsgebot, KJ 1984, 22; Heußner, Das informationelle Selbstbestimmungsrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Die Sozialgerichtsbarkeit 1984, 279; daran bereichsspezifisch anknüpfend Denninger, Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Innere Sicherheit, KJ 1985, 230 und Sterzel, Grundrechtsschutz im Sozialhilferecht, KJ 1986, 117 (135).

tung überlassen sein sollte. Nach Schappers Einschätzung würde eine solche Vorgehensweise auf die Bevölkerung befriedigend wirken und ein Scheitern der gesamten Volkszählung und damit Fehlinvestitionen in Höhe vieler hundert Millionen DM vermeiden.^{1a}

1. Die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts aus dem Volkszählungs-Urteil

Zwar ist für eine verfassungsrechtliche Beurteilung des VZG 1987 nicht allein das Volkszählungsurteil vom 15. 12. 1983 ausschlaggebend, dennoch hatte der Gesetzgeber auch die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu berücksichtigen. Prüfungsmaßstab bei dem VZG 1983 war in erster Linie das allgemeine Persönlichkeitsrecht, daß aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG herzuleiten ist. Wie das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung² festgestellt hat, umfaßt das allgemeine Persönlichkeitsrecht auch die aus dem Gedanken der Selbstbestimmung folgende Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden. Im Volkszählungsurteil stellte das Bundesverfassungsgericht fest, daß unter den heutigen und künftigen Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung diese Befugnis in besonderem Maße des Schutzes bedürfe, weil Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbar Person technisch gesehen unbegrenzt speicherbar und jederzeit ohne Rücksicht auf Entfernungen in Sekundenschnelle abrufbar seien.³ Außerdem könnten diese Daten mit anderen Datensammlungen zu einem teilweise oder weitgehend vollständigen Persönlichkeitsbild zusammengefügt werden, ohne daß der Betroffene die Richtigkeit und Verwendung zureichend kontrollieren könne. Durch diese neu geschaffenen Möglichkeiten einer Einsicht- und Einflußnahme kann bei den Betroffenen ein Klima der Unsicherheit geschaffen werden, das schließlich eine Einschränkung der normalen Lebensführung zur Folge haben kann. 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.⁴

Individuelle Selbstbestimmung setzt zunächst allgemein voraus, daß im Einzelnen die Entscheidungsfreiheit über vorzunehmende oder zu unterlassende Handlungen gegeben ist.⁵ Unter den Bedingungen der heutigen Informationsverarbeitungstechnologien ist diese Entscheidungsfreiheit jedoch nur gewährleistet, wenn für den Einzelnen überschaubar ist, welche ihn betreffenden Informationen in bestimmten

1a 5. Tätigkeitsbericht des hamburgischen Datenschutzbeauftragten 1986, S. 39.

2 BVerfGE 54, 148 (155); 27, 1 (6); 27, 344 (350 f.); 32, 373 (379); 35, 202 (220); 44, 353 (372 f.); 56, 37 (41 ff.); 63, 131 (142 f.).

3 BVerfGE 65, 1 (42).

4 A. a. O., S. 43.

5 A. a. O., S. 42.

Bereichen seiner sozialen Umwelt bekannt sind, und er das Wissen möglicher Kommunikationspartner einigermaßen abzuschätzen vermag. Ist dies nicht der Fall, kann er in seiner Freiheit, aus eigener Selbstbestimmung zu planen oder zu entscheiden, wesentlich gehemmt werden.⁶ Daher müsse das allgemeine Persönlichkeitsrecht unter den Bedingungen der modernen Datenverarbeitung den Schutz des Einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten umfassen.⁷ Diese spezielle Ausformung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts bezeichnete das Bundesverfassungsgericht als Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Dieses Grundrecht soll die Befugnis des Einzelnen gewährleisten, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.⁸

Wie fast alle Grundrechte ist aber auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht schrankenlos gewährleistet. Da das Individuum nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁹ immer auch gemeinschaftsbezogen zu betrachten und an die Gemeinschaft gebunden ist, müsse der Einzelne grundsätzlich Einschränkungen dieses Rechts im überwiegenden Allgemeininteresse hinnehmen.¹⁰

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darf allerdings nur insoweit beschränkt werden, als es zum Schutz öffentlicher Interessen *unerlässlich* ist.¹¹ Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht für die Beschränkungen dieses Grundrechts ganz bestimmte Voraussetzungen statuiert. So bedarf es für den Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht zunächst 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.¹² Hierbei hat der Gesetzgeber insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Das bedeutet u. a., daß der Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht nur mit dem mildesten Mittel erfolgen darf.

Aufgrund der besonderen Gefahren durch die Nutzung der automatischen Datenverarbeitung ist der Gesetzgeber außerdem in verstärktem Maße verpflichtet, organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, welche der Gefahr der Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken.¹³

Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch mit dem Volkszählungsurteil keine erschöpfende Formulierung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung vornehmen wollen.¹⁴ Das Gericht hat lediglich die Tragweite des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung umrissen bezüglich staatlicher Eingriffe zur Erlangung personenbezogener Daten. In diesem Zusammenhang wurde festgestellt, daß es entscheidend auf die Nutzbarkeit und Verwendungsmöglichkeit der Daten ankomme, die wiederum von dem Erhebungszweck sowie von den jeweiligen Verarbeitungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten abhängen. Je nachdem kann auf diese Weise ein für sich gesehen »belangloses« Datum einen ganz anderen Stellenwert bekommen, so daß man unter den Bedingungen der automatischen Datenverarbei-

6 A. a. O., S. 43.

7 Ebenda.

8 Ebenda.

9 BVerfGE 4, 7 (15); 8, 274 (329); 27, 1 (7); 27, 344 (351 f.); 33, 303 (334); 50, 290, (353); 56, 37 (49).

10 BVerfGE 65, 1 (44).

11 Ebenda. (Hervorhebung durch Verfasserin)

12 Ebenda.

13 Ebenda m. w. N.

14 Ebenda.

tung überhaupt nicht mehr von »belanglosen« Daten sprechen könne.¹⁵ Ausschlaggebend für die Frage, wann eine Beschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung zulässig ist, soll danach die Kenntnis sein, zu welchen Zweck Angaben verlangt werden und welche Verknüpfungs- und Verwendungsmöglichkeiten bestehen. Hierbei soll grundsätzlich zwischen personenbezogenen Daten, in die individualisierter, nicht anonymisierter Form erhoben und verarbeitet werden und solchen, die für statistische Zwecke bestimmt sind, unterschieden werden.¹⁶ Die Daten der Volkszählung wurden vom Bundesverfassungsgericht lediglich als Daten für statistische Zwecke eingeordnet. Anders als für die Erhebung personenbezogener Daten verlangt das Gericht für die Datenerhebung zu statistischen Zwecken keine konkrete Zweckbindung der Daten. Das Gebot einer konkreten Zweckumschreibung und das strikte Verbot der Sammlung personenbezogener Daten auf Vorrat könne nur für Datenerhebungen zu nicht statistischen 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 solle.¹⁷ Als Ausgleich zu der Vielfalt von Verwendungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten, die bei Statistikdaten möglich sind, müssen der Informationserhebung und -verarbeitung jedoch innerhalb des Informationssystems entsprechende Schranken gegenüberstehen, um das informationelle Selbstbestimmungsrecht zu schützen. 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.¹⁸ Diese Verarbeitungsvoraussetzungen sind für die Gewährleistung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung deshalb wichtig, weil es bei Statistikdaten an zweckorientierten Schranken fehle, die den Datensatz eingrenzen, und somit bei Volkszählungen tendenziell die Gefahr einer persönlichkeitsfeindlichen Registrierung und Katalogisierung des Einzelnen bestehe. Aus diesem Grunde seien an die Datenerhebung und -verarbeitung von Statistikdaten besondere Anforderungen zum Schutz des Persönlichkeitsrechts der auskunftspflichtigen Bürger zu stellen.¹⁹ Hierzu bedürfe es besonderer Vorkehrungen für die Durchführung und Organisation der Datenerhebung und -verarbeitung, da die Informationen während der Phase der Erhebung – und zum Teil auch während der Speicherung – noch individualisierbar seien. Ebenso seien Lösungsregelungen für solche Angaben erforderlich, die als sog. Hilfsangaben (Identifikationsmerkmale) von den Bürgern erfragt wurden und die eine Deanonymisierung leicht ermöglichen würden. Hierzu gehören unter anderem der Name, die Anschrift, die Kenn-Nummer und Zählerlisten.²⁰ Ebenso seien zum Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts bei statistischen Erhebungen wirksame Abschottungsregelungen nach außen erforderlich, und zwar auch schon für das Erhebungsverfahren.²¹ Das bedeutet, daß sicherzustellen ist, daß die Erhebungsstellen von der übrigen Verwaltung getrennt sind und mit der Erhebung und Verarbeitung der Daten nicht Beamte aus anderen Verwaltungsbereichen betraut werden. Schließlich seien für den Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung strikte

¹⁵ A. a. O., S. 45

¹⁶ Ebenda.

¹⁷ A. a. O., S. 47

¹⁸ A. a. O., S. 48; dazu Heußner (Fn. 1), S. 282 ff.

¹⁹ Ebenda.

²⁰ A. a. O., S. 49.

²¹ Ebenda.

Geheimhaltungsregelungen der zu statistischen Zwecken erhobenen Einzelangaben unverzichtbar, solange ein Personenbezug noch besteht oder herstellbar ist, sowie das Gebot einer möglichst frühzeitigen (faktischen) Anonymisierung, verbunden mit Vorkehrungen gegen eine Deanonymisierung.²² Eine solche faktische Anonymisierung ist dann anzunehmen, wenn die Deanonymisierung einen an der konkreten Situation gemessenen unverhältnismäßigen Aufwand an Zeit, Kosten und Personal erfordern würde.²³ Nur wenn alle diese Bedingungen erfüllt seien, könne und dürfe vom Bürger erwartet werden, die von ihm zwangsweise verlangten Auskünfte zu erteilen.²⁴

Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber aufgegeben, sich vor künftigen Erhebungen mit dem dann erreichten Stand der Methodendiskussion in der empirischen Sozialforschung auseinanderzusetzen, um festzustellen, ob und in welchem Umfang die herkömmlichen Methoden der Informationserhebung und -verarbeitung, insbesondere in Form der Totalerhebung mit Auskunftspflicht, beibehalten werden können.²⁵ Dabei müsse er die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen ausschöpfen und prüfen, ob eine Totalerhebung noch verhältnismäßig ist.²⁶

Das Bundesverfassungsgericht hat weiterhin im Volkszählungsurteil für den Einsatz von Zählern bestimmte Vorgaben zum Schutze der Anonymität der Daten gegeben. Danach haben die Zähler die Fragebögen lediglich auszuteilen und eine Adressenliste anzulegen, in der Namen und Anschriften der Auskunftspflichtigen aufgeführt sind, die Fragebögen erhalten haben.²⁷ Die Auskunftspflichtigen hätten dann die ausgefüllten Bögen in verschlossenen Umschlägen dem Zähler zurückzugeben, bei der Erhebungsstelle abzugeben oder an diese portofrei zurückzusenden. Durch diese Erhebungsmethode würden Gefährdungen vermieden, die durch die Einsichtnahme der Zähler in die personenbezogenen Angaben der Bürger entstehen können.²⁸ Die Zähler sollten nicht in der unmittelbaren Nähe ihrer Wohnung eingesetzt werden, damit in der Nachbarschaft die Auskunftsbereitschaft nicht beeinträchtigt werde.²⁹

Zu den notwendigen Sicherungsvorkehrungen zum Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts, die das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber für ein neues Volkszählungsgesetz aufgegeben hat, gehörten auch Aufklärungs- und Belehrungspflichten gegenüber den Auskunftspflichtigen, frühestmögliche Löschungsfristen sowie die Feststellung, daß Angaben nur von jedem einzelnen Bürger und nicht nach Haushalten erfaßt werden.³⁰ Die Aufklärungs- und Belehrungspflichten beziehen sich vor allem auf den Hinweis, daß grundsätzlich nur eine persönliche Auskunftspflicht jedes einzelnen Bürgers besteht, daß er sich nicht mit anderen einem Haushalt zurechnen zu lassen braucht und daß jeder volljährige Bürger einen eigenen Fragebogen beanspruchen kann und keinesfalls verpflichtet ist, Fragen für Mitbewohner zu beantworten.

Als verfassungswidrig wertete das Bundesverfassungsgericht den 1983 vorgesehenen Melderegisterabgleich, die Übermittlung personenbezogener Einzelangaben an oberste Bundes- und Landesbehörden sowie die Übermittlung personenbezogener

22 Ebenda.

23 Simits-Dammann-Mallmann-Reh, BDSG, 3. Auflage (1981), § 2 Rdnrn. 26 ff.

24 BVerfGE 65, 1 (50).

25 BVerfGE 65, 1 (55).

26 A. a. O., S. 55 f.

27 BVerfGE 65, 1, (57)

28 Ebenda.

29 A. a. O., S. 60.

30 A. a. O., S. 59.

Daten ohne Namen im kommunalen Bereich, auch für eigene statistische Aufbereitungen der Gemeinden und Gemeindeverbände. Aus den beanstandeten Vorschriften war nicht klar zu erkennen, ob die Daten nicht auch zu Verwaltungszwecken genutzt werden sollten und ob die erforderliche Abschottung gewährleistet wäre. Einen Verstoß gegen die Religions- und Meinungsfreiheit sowie eine Verletzung des Grundrechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung konnte das Bundesverfassungsgericht nicht feststellen. Ebenso sah das Gericht das informationelle Selbstbestimmungsrecht auch nicht durch das Erhebungsprogramm des Volkszählungsgesetzes 1983 als verletzt an.

II. Verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber der Volkszählung 1987

Der Gesetzgeber hat sich bei der Schaffung des VZG 1987 bemüht, die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aus dem Volkszählungsurteil zu berücksichtigen. Dennoch ist ihm nicht gelungen, mit diesem Gesetz die Grundlage für eine verfassungskonforme Erhebung zu erstellen. Verfassungsrechtliche Bedenken am VZG 1987 sowie insbesondere an den nunmehr – zumindest teilweise – vorliegenden Durchführungsbestimmungen der Länder bestehen in folgenden Punkten:

1. Mangelhafte Methodenbearbeitung

Die Methodendiskussion, die der Gesetzgeber vor der Schaffung eines neuen Volkszählungsgesetzes nach dem Volkszählungsurteil zu führen hatte, ist zu oberflächlich ausgefallen. So kritisierte die Datenschutzbeauftragte des Landes Baden-Württemberg in ihrem 7. Tätigkeitsbericht 1986, daß man im Gesetzgebungsverfahren das Problem, ob es wirklich notwendig sei, daß jeder Bürger jede Frage des Volkszählungsbogens beantworten müsse, mit dem Hinweis vom Tisch gewischt habe, die Totalerhebung habe das Verfassungsgericht wegen des gegenwärtigen Erfahrungs- und Erkenntnisstands in der amtlichen Statistik und Sozialforschung noch für zulässig gehalten.³¹ Analysen anderer Erhebungsmethoden, wie sie im Ausland praktiziert werden, sind auf der Oberfläche geblieben. Offenbar hielt man es für überzeugend, zum Anhörungsverfahren Herrn Rapaport vom Statistischen Zentralbüro Schwedens zu laden, der lediglich über Erhebungsmethoden in seinem Land berichten konnte, ohne allerdings seine Erkenntnisse auf bundesrepublikanische Verhältnisse übertragen zu können. Der Vorschlag, Erhebungen künftig auf freiwilliger Basis durchzuführen, wurde mit der Begründung abgelehnt, daß dabei nicht die erforderliche Beteiligungsquote gesichert sei. In diesem Zusammenhang wurde das Argument, daß eine Auskunftspflicht nach aller Erfahrung zu einem relativ hohen Prozentsatz von Falschangaben führe, während man bei freiwilligen Angaben in der Regel von deren Richtigkeit ausgehen könne, nicht gebührend gewürdigt. Insofern hat der Gesetzgeber nicht die erforderlichen Anstrengungen unternommen, sich vor der Entscheidung für eine Totalerhebung wie 1983 mit anderen Erhebungsmethoden eingehend auseinanderzusetzen.

2. Fehlende Konkretisierung der Lösungsfristen

Die Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach kurzen Lösungsfristen ist nicht befriedigend erfüllt worden. Das VZG 1987 schreibt in § 15 lediglich pauschal

³¹ 7. Tätigkeitsbericht der Landesbeauftragten für den Datenschutz in Baden-Württemberg 1986. S. 24.

vor, daß die Erhebungsvordrucke einschließlich der Hilfsmerkmale zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu vernichten seien. Es überläßt damit aber der Verwaltung die Entscheidung, wann dies tatsächlich zu geschehen hat. Die Vorgabe, daß die Löschung der Hilfsmerkmale und Ordnungsnummern nach bestimmten Verarbeitungsvorgängen zu erfolgen habe, setzt den Erhebungsstellen keinen konkreten zeitlichen Rahmen. Eine solche Regelung verstößt gegen das Gebot der Normenklarheit.

3. Fehlende Abschottung von Erhebungsstellen und Verwaltung

In § 9 Abs. 1 VZG 1987 ist die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Abschottung der Erhebungsstellen von der übrigen Verwaltung normiert worden. Nach den bisher vorliegenden Regelungen einiger Bundesländer muß davon ausgegangen werden, in der Praxis die Erhebungsstellen nicht – wie vom Bundesverfassungsgericht geforderte – von der übrigen Verwaltung strikt abgeschottet werden. Zum Beispiel fungiert in einer kleinen Gemeinde in Schleswig-Holstein der Bürgermeister nicht nur als Erhebungsstelle, sondern auch noch als Zähler. In Baden-Württemberg sollen Mitarbeiter anderer Verwaltungsstellen tageweise in den Erhebungsstellen arbeiten und dann wieder an ihren üblichen Arbeitsplatz zurückkehren. Es ist dort nicht ausgeschlossen, daß sich die Mitarbeiter des Einwohnermelde-, Sozial-, Steuer- oder Ordnungsamts im täglichen Wechsel in der Erhebungsstelle ablösen. Nach Auffassung der Datenschutzbeauftragten des Landes Baden-Württemberg wird damit das Gebot der personellen Trennung Makulatur.³² Das gesetzliche Verwertungsverbot könne daran nichts ändern, weil in die Verwaltungsentscheidungen der Mitarbeiter unweigerlich immer auch ihre beruflichen Erfahrungen einfließen, ganz gleich, ob ein solches Verwertungsverbot bestehe oder nicht. Für diese Erfahrung führt die Datenschutzbeauftragte das Beispiel eines Oberbürgermeisters an, der ihr in anderem Zusammenhang bezüglich eines Verwertungsverbotes schrieb: »Beim besten Willen ist es mir nicht gelungen, bis heute zu vergessen, was mein Gedächtnis beim Durchlesen ... bemerkt hat.«³³ Bereits aufgrund dieser ersten Erfahrungen in der Praxis bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken an der Durchführung der Volkszählung 1987.

4. Verfassungsrechtliche Mängel der Zählpraxis

Die Befugnisse der Zähler reichen weiter, als das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil für zulässig erkannte. Danach sind – wie oben beschrieben – die Auskunftspflichtigen lediglich verpflichtet, dem Zähler Namen und Anschrift zu nennen. Dagegen besteht nach § 13 Abs. 5 i. V. m. § 10 Abs. 7 S. 1 und § 8 Abs. 1 Nr. 1 VZG 1987 die Verpflichtung, dem Zähler darüber hinaus die Vor- und Familiennamen der Haushaltsmitglieder, den Namen der Arbeits- und Ausbildungsstätte sowie die Zahl der Personen im Haushalt, die Zahl der Haushalte und Arbeitsstätten im Gebäude und in der Wohnung sowie das Leerstehen der Wohnung zu nennen. Außerdem ist in § 13 Abs. 2 VZG 1987 vorgesehen, daß die in den Erhebungsvordrucken enthaltenen Fragen auch mündlich gegenüber dem Zähler beantwortet werden können. Bereits durch die Schaffung dieser Möglichkeit wird die Anonymität der personenbezogenen Daten gefährdet. Das VZG 1987 legt nicht fest, daß die Zähler die Erhebungsunterlagen unverzüglich

³² A. a. O., S. 29.

³³ A. a. O., S. 28 f.

nach Erhalt bei der Erhebungsstelle abzuliefern haben. Mehrere Wochen können vergehen, bis diese bei den Erhebungsstellen abgeliefert werden. In der Zwischenzeit lagern die ausgefüllten Fragebögen in den Wohnungen der Zähler, womit ein zusätzliches unnötiges Risiko für den Schutz der Volkszählungsdaten verbunden ist. Dies hat gleichfalls die Datenschutzbeauftragte des Landes Baden-Württemberg kritisiert.³⁴

In der Praxis wird der Auflage des Bundesverfassungsgerichts nicht Rechnung getragen, daß Zähler nicht in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft eingesetzt werden dürfen. So können Zähler in Hamburg, die sich für diese Aufgabe freiwillig melden, bei ihrer Anmeldung ausdrücklich einen Einsatz in der Nähe ihrer Wohnung ankreuzen.

Die Forderung des Bundesverfassungsgerichts im Volkszählungsurteil, die Auskunftspflichtigen nicht von vornherein nach Haushalten zu erfassen, hat im VZG 1987 keinen Niederschlag gefunden. Nach § 13 Abs. 3 VZG 1987 besteht lediglich ein Wahlrecht der Auskunftspflichtigen, die in den Erhebungsvordrucken enthaltenen Fragen gemeinsam mit anderen Haushaltsmitgliedern oder für sich allein zu beantworten. Dieses Wahlrecht wird jedoch in der Praxis bereits mit Hilfe des sog. Haushaltsmantelbogens außer Kraft gesetzt. Jeder Auskunftspflichtige hat in diesen Haushaltsmantelbogen seinen Namen und seine Anschrift sowie die Vor- und Familiennamen aller Haushaltsmitglieder einzutragen. Aus den Hinweisen zum Ausfüllen der Erhebungsvordrucke geht nicht deutlich hervor, daß jeder volljährige Auskunftspflichtige eigene Erhebungsvordrucke beanspruchen kann und nur für sich allein auskunftspflichtig ist. Es heißt dort lediglich: »Sie können die ausgefüllten Fragebogen für den Haushalt oder für sich allein dem Zähler aushändigen oder in verschlossenem Umschlag übergeben, innerhalb einer Woche in Ihrer Erhebungsstelle abgeben oder dorthin übersenden.«³⁵

Eine solche Belehrung der Auskunftspflichtigen widerspricht der Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts, die ausgefüllten Bögen – zum Schutze des informationellen Selbstbestimmungsrechts – dem Zähler im verschlossenen Umschlag zu übergeben. Eine Rückgabe der für den Zähler einzusehenden ausgefüllten Fragebögen ist im Volkszählungsurteil nicht erwogen worden, weil die Gefahr des Datenmißbrauchs bei einer solchen Handhabung zu groß wäre.

5. Unzureichende Datensicherung bei der Automatischen Datenverarbeitung (ADV)

Weitere verfassungsrechtliche Bedenken richten sich auf den ADV-Einsatz in den Erhebungsstellen. Der Einsatz der modernen Datenverarbeitungstechnik für die Unterstützung der Erhebungsstellen ist bei der Volkszählung 1987 erstmals vorgesehen. Hierfür wurden z. B. in Berlin 48 Personalcomputer angeschafft, in Hamburg Terminals, die mit der Datenverarbeitungszentrale der Hamburger Verwaltung verbunden werden sollen.³⁶ Für den ADV-Einsatz in den Erhebungsstellen gibt es keine spezialgesetzliche Rechtsgrundlage.³⁷ Das Statistische Landesamt Hamburg will mit Hilfe der ADV die Vollständigkeitskontrolle der Erhebungsbögen, die Ersatzvornahme nach § 11 Abs. 1 VZG 1987 und die Vorbereitung von Zwangsmaßnahmen gegen diejenigen, die ihrer Auskunftspflicht nicht nachkommen, vor-

³⁴ A. a. O., S. 30.

³⁵ Hinweis zum Ausfüllen der Erhebungsvordrucke im Haushaltsmantelbogen.

³⁶ 5. Tätigkeitsbericht des hamburgischen Datenschutzbeauftragten 1986, S. 40.

³⁷ A. a. O., S. 41.

bereiten.³⁸ Der hamburgische Datenschutzbeauftragte sieht in der Speicherung von Identifikationsmerkmalen der Auskunftspflichtigen eine zusätzliche Gefahrenquelle für das informationelle Selbstbestimmungsrecht, weil mit Hilfe der ADV diese Identifikationsmerkmale und die statistischen Daten ohne großen Aufwand miteinander verknüpft werden können. Trotz des Re-Identifizierungs-Verbots in § 17 VZG 1987 sei ein Mißbrauch nicht auszuschließen, weil nicht mit letzter Sicherheit nachgeprüft werden könne, ob die entsprechenden Daten tatsächlich gelöscht worden seien oder ob nicht etwa eine Kopie des Datenbestandes existiert und somit die Trennungs- und Löschungsregelungen umgangen werden können. Sobald nämlich Datenträger aus der Anlage entfernt und auf einer anderen Anlage ausgewertet oder kopiert würden, sei ein solcher Eingriff weder zu verhindern noch nachzuweisen.³⁹ Darüber hinaus dürfte die Verarbeitung der im Rahmen der Volkszählung gespeicherten Daten auf demselben Rechner, auf dem in Hamburg auch andere Verwaltungsverfahren abgewickelt werden, nicht dem vom Bundesverfassungsgericht formulierten Abschottungsgebot von Statistik und Verwaltung entsprechen. Die Speicherung sog. »Bearbeitungsmerkmale« begegnet ebenfalls verfassungsrechtlichen Bedenken, weil es hierfür einer gesetzlichen Grundlage bedürfte. Insbesondere die Erstellung spezieller »Verweigerer-Dateien«, die aufgrund der Speicherung solcher »Bearbeitungsmerkmale« möglich ist, wäre verfassungswidrig.

6. Keine Gewährleistung der »faktischen« Anonymität

§ 15 Abs. 4 VZG 1987 schreibt vor, die Hilfsmerkmale Straße und Hausnummer zu löschen, sobald ihre Zugehörigkeit zu der sog. »Blockseite« festgelegt ist. Die Blockseite wird somit nicht als Hilfsmerkmal, sondern als sog. Erhebungsmerkmal definiert. Da sich unter dem Begriff Blockseite jedoch die Hilfsmerkmale Straße und Hausnummer verbergen, verlieren auf diese Weise die an sich für Hilfsmerkmale geltenden Löschungsfristen ihre Wirkung. Außerdem wird die strikte Trennung zwischen Erhebungs- und Hilfsmerkmalen aufgehoben. Eine derartige Verwendung von Hilfsmerkmalen widerspricht den Grundsätzen des Volkszählungsurteils und ist verfassungswidrig.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Volkszählungsurteil dargelegt, daß zum Schutze des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung statistische Daten so früh wie möglich faktisch anonymisiert und Vorkehrungen getroffen werden müssen, die eine Deanonymisierung verhindern.⁴⁰ Es bestehen jedoch erhebliche Bedenken, ob nach dem jetzigen Stand der ADV-Technik eine faktische Anonymisierung der Daten noch zu gewährleisten ist. So wurde kürzlich am Fachbereich Informatik der Universität Hamburg nachgewiesen, daß selbst mit einem einfachen Personalcomputer mit geringem Aufwand möglich ist, eine Person anhand von 4 oder 5 Merkmalen einwandfrei aus einer großen Bevölkerungsgruppe zu re-identifizieren. So ist, obwohl Name und Anschrift vom Fragebogen abgetrennt sind, im nachhinein zu ermitteln, welche Person welchen Fragebogen ausgefüllt hat. Selbst bei einer Einwohnerzahl von 100 000 Personen reichen 10 Merkmale aus, um jeder Person ihren Fragebogen zuzuordnen und den gesamten Datensatz einer Person herauszuarbeiten.⁴¹ Ende Oktober 1986 mußte das Statistische Landesamt Hamburg auf das Angebot eines Informatikers, die Deanonymisierung von Mikrozensus-Daten zu

³⁸ A. a. O., S. 40.

³⁹ A. a. O., S. 41.

⁴⁰ BVerfGE 65, 1 (49).

⁴¹ DER SPIEGEL Nr. 3/87, S. 89.

demonstrieren, eingestehen, daß eine Identifizierung der meisten Personen der in Frage kommenden Gruppe hochwahrscheinlich sei. Daher verzichtete die Behörde auf die angebotene Demonstration.

Noch leichter fällt die Re-Identifizierung aufgrund der aggregierten Blockseiten-Daten. Besonders auf Gemeindeebene können Verwaltungssachbearbeiter, die naturgemäß über großes »Zusatzwissen« verfügen, aufgrund der aggregierten Blockseiten-Daten einzelne Personen re-identifizieren. Die vom Bundesverfassungsgericht geforderte faktische Anonymität der Daten ist somit nicht gewährleistet.

7. Verstoß gegen das Nachteilsverbot

Obwohl ein Melderegisterabgleich im Volkszählungsgesetz 1987 nicht vorgesehen ist, hat sich in der Praxis im Rahmen der vergleichbaren Mikrozensus-Verfahren gezeigt, daß die Nachfragen der Erhebungsstellen bei den Meldeämtern zu Nachforschungen der Meldeämter hinsichtlich der dort nicht registrierten Auskunftspflichtigen führen können. Auf diese Weise sind Ermittlungen der Meldeämter eingeleitet und ausfindig gemachten Personen Bußgeldverfahren angedroht worden. Hierin dürfte ein Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Nachteilsverbot liegen.

III. Sind Volkszählungsdaten wirklich »amtsilfest«?

Die Volkszählung birgt jedoch noch eine weitere Gefahr des Datenmißbrauchs in sich. Wie Simitis⁴² bereits dargelegt hat, dient die Erhebung dazu, Daten zu ermitteln, die, einmal aufbereitet, für die verschiedensten Zwecke verwendet werden können und sollen. Daher reichen die an den Vorgaben des Volkszählungsurteils orientierten Regelungen im VZG 1987 nicht aus, um dem Bürger Sicherheit hinsichtlich der ausschließlich statistischen Verwendung seiner Angaben zu geben.⁴³ Hierbei ist zu bedenken, daß das VZG 1987 keinesfalls abschließende Übermittlungsregelungen enthält. Zwar ist zum Beispiel die noch 1983 im Volkszählungsgesetz enthaltene Weitergaberegulierung für Daten zu wissenschaftlichen Zwecken im VZG 1987 fortgelassen worden, doch ist damit eine Weitergabe der Volkszählungsdaten zu wissenschaftlichen Zwecken keinesfalls ausgeschlossen. Insoweit tritt die generelle Übermittlungsregelung des Bundesstatistikgesetzes ein. Außer diesen weiteren Übermittlungsmöglichkeiten nach den bisher bestehenden allgemeinen Bestimmungen werden künftig noch etliche Gesetze, insbesondere im Bereich der inneren Sicherheit, geschaffen werden, die auch einen Zugriff auf die Volkszählungsdaten zulassen könnten.

Wie das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil dargelegt hat, gilt das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung für den Einzelnen nicht unbeschränkt. Denninger, der den Gemeinwohlvorbehalt eingehend analysiert hat, kam dabei zu dem Schluß, daß sich ein exekutivisch interpretiertes »Gemeinwohlinteresse« bei Entscheidungen zur Einschränkung des informationellen Selbstbestimmungsrechts allemal durchsetzen werde.⁴⁴ So folgert er: »Da jedes »überwiegende Allgemeininteresse« geeignet ist, eine Beschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung zu rechtfertigen und da der hohe Rang der »Sicherheit des Staates

⁴² Simitis (Fn. 1), S. 403.

⁴³ Mallmann, Das Volkszählungsgesetz 1987, NJW 1986, 1850, 1853.

⁴⁴ Denninger (Fn. 1), S. 230.

und seiner Bevölkerung« zum gesicherten Bestand der Verfassungswerte-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gehört, sind die Konsequenzen sowohl für die vom Gesetzgeber in abstracto vorzunehmende Abwägung zwischen Allgemeininteresse und Einzelgrundrecht, zumal bei einem so »ätherischen« Recht wie dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung, als auch für die konkrete Einzelfall-Abwägung der ausführenden Behörde unschwer vorauszuschätzen.«⁴⁵

Als konkretes Beispiel sei hier bereits das neue Bundesstatistikgesetz vom 22. 1. 1987 genannt. In § 10 BStatG ist der spezielle Gesetzesvorbehalt für die Verwendung der höchst sensiblen Hilfsmerkmale (Vor- und Familiennamen, Straße und Hausnummer, Name der Arbeits- bzw. Ausbildungsstätte usw.), die die Befragten unmittelbar identifizieren, bereits vorsorglich normiert. Dort heißt es: »Hilfsmerkmale sind Angaben, die der technischen Durchführung von Bundesstatistiken dienen. Für andere Zwecke dürfen sie nur verwendet werden, soweit Absatz 2 oder ein sonstiges Gesetz es zulassen.«⁴⁶

Eine weitere Gefahr für den Schutz der Volkszählungsdaten stellt außerdem die Amtshilfe dar, die sich praktisch im rechtsfreien Raum abspielt. Gerade bei den Gemeinden, bei denen ein erhebliches Zusatzwissen vorliegt, kann es im Wege der Amtshilfe zur späteren Zusammenführung auch der zu Blockseiten zusammengefaßten Daten kommen. Dieser Gefahr ist das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil nicht konsequent entgegengetreten. Zu recht kritisiert Mückenberger, daß das Amtshilfeproblem zumindest ebenso wie der Melderegisterabgleich im Volkszählungsurteil hätte behandelt werden müssen.⁴⁷

Aufgrund von schon durch das BStatG 1987 eingeführten und im Zuge der Einführung der sog. »Sicherheitsgesetze« noch zu erwartenden weiteren Übermittlungsregelungen drohen erhebliche Gefahren gerade auch für den Schutz der Volkszählungsdaten. Die Verfassungskonformität auch der Volkszählung 1987 erscheint somit alles andere als zweifelsfrei⁴⁸.

⁴⁵ Ebenda.

⁴⁶ BStatG vom 22. 1. 1987, BGBl. I 462 (Hervorhebung durch Verfasserin).

⁴⁷ Mückenberger (Fn. 1), S. 22.

⁴⁸ Quellen: Volkszählungsgesetz 1987 (BGBl. 1985 I, S. 2078 ff.); Sachverständigenanhörung v. 17. 4. 1985; Deutscher Bundestag-Innenausschuß-, Protokoll 10/Nr. 57; Beschlußempfehlung und Bericht des Innenausschusses, BT-Drs. 10/3843.