

Entwurf Begründung Verfassungsbeschwerde Stand 12.07.2017

B.8. Recht auf informationelle Selbstbestimmung / Volkszählung

Ein Meilenstein in der deutschen Rechtsgeschichte ist das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Volkszählung und dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung:

BVerfGE 65, 1 - Volkszählung Urteil vom 15. Dezember 1983,

Urteil des Ersten Senats vom 15. Dezember 1983 auf die mündliche Verhandlung vom 18. und 19. Oktober 1983 – 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83 –

Leitsätze:

1. Unter den Bedingungen der modernen Datenverarbeitung wird der Schutz des Einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten von dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Art. 2 Abs. 1 GG 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.
2. Einschränkungen dieses Rechts auf "informationelle Selbstbestimmung" sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig. Sie bedürfen einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechen muß. Bei seinen Regelungen hat der Gesetzgeber ferner den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Auch hat er organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken.
3. Bei den verfassungsrechtlichen Anforderungen an derartige Einschränkungen ist zu unterscheiden zwischen personenbezogenen Daten, die in individualisierter, nicht anonymer Form erhoben und verarbeitet werden, und solchen, die für statistische Zwecke bestimmt sind. Bei der Datenerhebung für statistische Zwecke kann eine enge und konkrete Zweckbindung der Daten nicht verlangt werden. Der Informationserhebung und Informationsverarbeitung müssen aber innerhalb des Informationssystems zum Ausgleich entsprechende Schranken gegenüberstehen.
4. Das Erhebungsprogramm des Volkszählungsgesetzes 1983 (§ 2 Nr. 1 bis 7, §§ 3 bis 5) führt nicht zu einer mit der Würde des Menschen unvereinbaren Registrierung und Katalogisierung der Persönlichkeit; es entspricht auch den Geboten der Normenklarheit und der Verhältnismäßigkeit. Indessen bedarf es zur Sicherung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ergänzender verfahrensrechtlicher Vorkehrungen für Durchführung und Organisation der Datenerhebung.
5. **Die in VoZähIG 1983 § 9 Abs. 1 bis 3 vorgesehenen Übermittlungsregelungen (unter anderem Melderegisterabgleich) verstoßen gegen das allgemeine Persönlichkeitsrecht.**
Die Weitergabe zu wissenschaftlichen Zwecken (VoZähIG 1983 § 9 Abs. 4) ist mit dem Grundgesetz vereinbar.

Gründe:**A.**

Die Verfassungsbeschwerden richten sich unmittelbar gegen das Gesetz über eine Volkszählung, Berufszählung, Wohnungszählung und Arbeitsstättenzählung (Volkszählungsgesetz 1983) vom 25. März 1982 (BGBl. I S. 369) - VZG 1983 -. Die durch dieses Gesetz angeordnete Datenerhebung hat Beunruhigung auch in solchen Teilen der Bevölkerung ausgelöst, die als loyale Staatsbürger das Recht und die Pflicht des Staates respektieren, die für rationales und planvolles staatliches Handeln erforderlichen Informationen zu beschaffen. Dies mag teilweise daraus zu erklären sein, dass weithin Unkenntnis über Umfang und Verwendungszwecke der Befragung bestand und dass die Notwendigkeit zur verlässlichen Aufklärung der Auskunftspflichtigen nicht rechtzeitig erkannt worden ist, obwohl sich das allgemeine Bewusstsein durch die Entwicklung der automatisierten Datenverarbeitung seit den Mikrozensus-Erhebungen in den Jahren 1956 bis 1962 (vgl. BVerfGE 27, 1) erheblich verändert hatte. Die Möglichkeiten der modernen Datenverarbeitung sind weithin nur noch für Fachleute durchschaubar und können beim Staatsbürger die Furcht vor einer unkontrollierbaren

Entwurf Begründung Verfassungsbeschwerde Stand 12.07.2017

Persönlichkeitserfassung selbst dann auslösen, wenn der Gesetzgeber lediglich solche Angaben verlangt, die erforderlich und zumutbar sind. Zur Beunruhigung mag nicht zuletzt beigetragen haben, dass auch Sachkundige die Überzeugung vertraten, das Volkszählungsgesetz 1983 genüge trotz einstimmiger Verabschiedung in den gesetzgebenden Körperschaften schon in den Vorschriften über die Erhebung der Daten und vor allem in den Bestimmungen über deren Verwertung nicht hinreichend den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Da zu diesen nur eine lückenhafte verfassungsgerichtliche Rechtsprechung bestand, nötigen die zahlreichen Verfassungsbeschwerden gegen das Volkszählungsgesetz 1983 das Bundesverfassungsgericht, die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Datenschutzes umfassender zu prüfen. Der Erlass der einstweiligen Anordnung vom

13. April 1983 (EuGRZ 1983, S. 171 = BVerfGE 64, 67) hat die Voraussetzungen für eine solche Prüfung geschaffen.

Die Regelungen der Datenerhebung, Verarbeitung und Nutzung des RBStV und das tatsächlich durchgeführte Verfahren zeigen in beunruhigendem Maße auf, dass die Furcht vor der modernen „staatlichen“ Datenverarbeitung der loyalen Staatsbürger begründet ist. Das ein Lobbyverband wie ARD und ZDF über Mittel und Möglichkeiten verfügt um auf die Landesgesetzgeber, die Gerichte und die unmittelbare Staatverwaltung - in Gestalt der Vollstreckungsbehörden und Melderegister - einzuwirken, ist erschreckend. Es belegt zugleich das völlige Versagen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bei ihrem Kernauftrag nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Das „staatsferne Konstrukt“ der Rundfunkbeitragsverwaltung und die damit verbundenen Datenströme personenbezogener Daten ist undurchschaubar. Die Fach- und Sachkundigkeit der Landesgesetzgeber macht fassungslos. Insbesondere deshalb weil die warnenden Hinweise der Datenschützer vollkommen missachtet wurden.

C.

Die Verfassungsbeschwerden sind - soweit zulässig - teilweise begründet.

II.

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

1.

- a) Im Mittelpunkt der grundgesetzlichen Ordnung stehen Wert und Würde der Person, die in freier Selbstbestimmung als Glied einer freien Gesellschaft wirkt. Ihrem Schutz dient - neben speziellen Freiheitsverbürgungen - das in Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG gewährleistete allgemeine Persönlichkeitsrecht, das gerade auch im Blick auf moderne Entwicklungen und die mit ihnen verbundenen neuen Gefährdungen der menschlichen Persönlichkeit Bedeutung gewinnen kann (vgl. BVerfGE 54, 148 [153]). Die bisherigen Konkretisierungen durch die Rechtsprechung umschreiben den Inhalt des Persönlichkeitsrechts nicht abschließend. Es umfasst - wie bereits in der Entscheidung BVerfGE 54, 148 (155) unter Fortführung früherer Entscheidungen (BVerfGE 27, 1 [6] - Mikrozensus; 27, 344 [350f] - Scheidungsakten; 32, 373 [379] - Arztkartei; 35, 202 [220] - Lebach; 44, 353 [372f] - Suchtkrankenberatungsstelle) angedeutet worden ist - auch die aus dem Gedanken der Selbstbestimmung folgende Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden (vgl. ferner BVerfGE 56, 37 [41 ff.] - Selbstbezeichnung; 63, 131 [142f] - Gegendarstellung). Diese Befugnis bedarf unter den heutigen und künftigen Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung in besonderem Maße des Schutzes. Sie ist vor allem deshalb gefährdet, weil bei Entscheidungsprozessen nicht mehr wie früher auf manuell zusammengetragene Karteien und Akten zurückgegriffen werden muss, vielmehr heute mit Hilfe der automatischen Datenverarbeitung Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer Person (personenbezogene Daten [vgl. § 2 Abs. 1 BDSG])

Entwurf Begründung Verfassungsbeschwerde Stand 12.07.2017

technisch gesehen unbegrenzt speicherbar und jederzeit ohne Rücksicht auf Entfernungen in Sekundenschnelle abrufbar sind. Sie können darüber hinaus - vor allem beim Aufbau integrierter Informationssysteme - mit anderen Datensammlungen zu einem teilweise oder weitgehend vollständigen Persönlichkeitsbild zusammengefügt werden, ohne dass der Betroffene dessen Richtigkeit und Verwendung zureichend kontrollieren kann. Damit haben sich in einer bisher unbekanntem Weise die Möglichkeiten einer Einsichtnahme und Einflussnahme erweitert, welche auf das Verhalten des Einzelnen schon durch den psychischen Druck öffentlicher Anteilnahme einzuwirken vermögen. Individuelle Selbstbestimmung setzt aber - auch unter den Bedingungen moderner Informationsverarbeitungstechnologien - voraus, dass dem Einzelnen Entscheidungsfreiheit über vorzunehmende oder zu unterlassende Handlungen einschließlich der Möglichkeit gegeben ist, sich auch entsprechend dieser Entscheidung tatsächlich zu verhalten. Wer nicht mit hinreichender Sicherheit überschauen kann, welche ihn betreffende Informationen in bestimmten Bereichen seiner sozialen Umwelt bekannt sind, und wer das Wissen möglicher Kommunikationspartner nicht einigermaßen abzuschätzen vermag, kann in seiner Freiheit wesentlich gehemmt werden, aus eigener Selbstbestimmung zu planen oder zu entscheiden. Mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung wären eine Gesellschaftsordnung und eine diese ermöglichende Rechtsordnung nicht vereinbar, in der Bürger nicht mehr wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß. Wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen jederzeit notiert und als Information dauerhaft gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden, wird versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen. Wer damit rechnet, dass etwa die Teilnahme an einer Versammlung oder einer Bürgerinitiative behördlich registriert wird und dass ihm dadurch Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf eine Ausübung seiner entsprechenden Grundrechte (Art. 8, 9 GG) verzichten. Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungsfähigkeit und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens ist.

Hieraus folgt:

Freie Entfaltung der Persönlichkeit setzt unter den modernen Bedingungen der Datenverarbeitung den Schutz des Einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten voraus. Dieser Schutz ist daher von dem Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1

GG umfasst. Das Grundrecht gewährleistet insoweit die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.

- b) Dieses Recht auf "informationelle Selbstbestimmung" ist nicht schrankenlos gewährleistet. Der Einzelne hat nicht ein Recht im Sinne einer absoluten, uneingeschränkten Herrschaft über "seine" Daten; er ist vielmehr eine sich innerhalb der sozialen Gemeinschaft entfaltende, auf Kommunikation angewiesene Persönlichkeit. Information, auch soweit sie personenbezogen ist, stellt ein Abbild sozialer Realität dar, das nicht ausschließlich dem Betroffenen allein zugeordnet werden kann. Das Grundgesetz hat, wie in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mehrfach hervorgehoben ist, die Spannung Individuum - Gemeinschaft im Sinne der Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit der Person entschieden (BVerfGE 4, 7 [15]; 8, 274 [329]; 27, 1 [7]; 27, 344 [351f]; 33, 303 [334]; 50, 290 [353]; 56, 37 [49]). Grundsätzlich muss daher der Einzelne Einschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im überwiegenden Allgemeininteresse hinnehmen. Diese Beschränkungen bedürfen nach Art. 2 Abs. 1 GG - wie in § 6 Abs. 1 des Bundesstatistikgesetzes auch zutreffend anerkannt worden ist - einer (verfassungsmäßigen) gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben und die damit dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht (BVerfGE 45, 400 [420] m.w.N.). Bei seinen Regelungen hat der Gesetzgeber ferner den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Dieser mit Verfassungsrang ausgestattete Grundsatz folgt bereits aus dem Wesen der Grundrechte selbst, die als Ausdruck des allgemeinen Freiheitsanspruchs des Bürgers gegenüber dem Staat von der öffentlichen Gewalt jeweils nur soweit beschränkt werden dürfen, als es zum Schutz öffentlicher Interessen unerlässlich ist (BVerfGE 19, 342 [348]; st Rspr).
- Angesichts der bereits dargelegten Gefährdungen durch die Nutzung der automatischen Datenverarbeitung hat der Gesetzgeber mehr als früher auch organisatorische und

Entwurf Begründung Verfassungsbeschwerde Stand 12.07.2017

verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken (vgl. BVerfGE 53, 30 [65]; 63, 131 [143]).

2. Die Verfassungsbeschwerden geben keinen Anlass zur erschöpfenden Erörterung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung. Zu entscheiden ist nur über die Tragweite dieses Rechts für Eingriffe, durch welche der Staat die Angabe personenbezogener Daten vom Bürger verlangt. Dabei kann nicht allein auf die Art der Angaben abgestellt werden. Entscheidend sind ihre Nutzbarkeit und Verwendungsmöglichkeit. Diese hängen einerseits von dem Zweck, dem die Erhebung dient, und andererseits von den der Informationstechnologie eigenen Verarbeitungsmöglichkeiten und Verknüpfungsmöglichkeiten ab. Dadurch kann ein für sich gesehen belangloses Datum einen neuen Stellenwert bekommen; insoweit gibt es unter den Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung kein "belangloses" Datum mehr. Wieweit Informationen sensibel sind, kann hiernach nicht allein davon abhängen, ob sie intime Vorgänge betreffen. Vielmehr bedarf es zur Feststellung der persönlichkeitsrechtlichen Bedeutung eines Datums der Kenntnis seines Verwendungszusammenhangs: Erst wenn Klarheit darüber besteht, zu welchem Zweck Angaben verlangt werden und welche Verknüpfungsmöglichkeiten und Verwendungsmöglichkeiten bestehen, lässt sich die Frage einer zulässigen Beschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung beantworten. Dabei ist zu unterscheiden zwischen personenbezogenen Daten, die in individualisierter, nicht anonymisierter Form erhoben und verarbeitet werden (dazu unter a), und solchen, die für statistische Zwecke bestimmt sind (dazu unter b).

- a) Schon bislang ist anerkannt, dass die zwangsweise Erhebung personenbezogener Daten nicht unbeschränkt statthaft ist, namentlich dann, wenn solche Daten für den Verwaltungsvollzug (etwa bei der Besteuerung oder der Gewährung von Sozialleistungen) verwendet werden sollen. Insoweit hat der Gesetzgeber bereits verschiedenartige Maßnahmen zum Schutz der Betroffenen vorgesehen, die in die verfassungsrechtlich gebotene Richtung weisen (vgl. beispielsweise die Regelungen in den Datenschutzgesetzen des Bundes und der Länder; §§ 30, 31 der Abgabenordnung - AO -; § 35 des Ersten Buches des Sozialgesetzbuches - SGB I - in Verbindung mit §§ 67 bis 86 SGB X). Wieweit das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und im Zusammenhang damit der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowie die Pflicht zu verfahrensrechtlichen Vorkehrungen den Gesetzgeber zu diesen Regelungen von Verfassungs wegen zwingen, hängt von Art, Umfang und denkbaren Verwendungen der erhobenen Daten sowie der Gefahr ihres Missbrauchs ab (vgl. BVerfGE 49, 89 [142]; 53, 30 [61]). Ein überwiegendes Allgemeininteresse wird regelmäßig überhaupt nur an Daten mit Sozialbezug bestehen unter Ausschluss unzumutbarer intimer Angaben und von Selbstbezeichnungen. Nach dem bisherigen Erkenntnisstand und Erfahrungsstand erscheinen vor allem folgende Maßnahmen bedeutsam: Ein Zwang zur Angabe personenbezogener Daten setzt voraus, dass der Gesetzgeber den Verwendungszweck bereichsspezifisch und präzise bestimmt und dass die Angaben für diesen Zweck geeignet und erforderlich sind. Damit wäre die Sammlung nicht anonymisierter Daten auf Vorrat zu unbestimmten oder noch nicht bestimmaren Zwecken nicht zu vereinbaren. Auch werden sich alle Stellen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben personenbezogene Daten sammeln, auf das zum Erreichen des angegebenen Zieles erforderliche Minimum beschränken müssen. Die Verwendung der Daten ist auf den gesetzlich bestimmten Zweck begrenzt. Schon angesichts der Gefahren der automatischen Datenverarbeitung ist ein - amtshilfefester - Schutz gegen Zweckentfremdung durch Weitergabeverbote und Verwertungsverbote erforderlich.

Als weitere verfahrensrechtliche

Schutzvorkehrungen sind Aufklärungspflichten, Auskunftspflichten und Löschungspflichten wesentlich. Wegen der für den Bürger bestehenden Undurchsichtigkeit der Speicherung und Verwendung von Daten unter den Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung und auch im Interesse eines vorgezogenen Rechtsschutzes durch rechtzeitige Vorkehrungen ist die Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter von erheblicher Bedeutung für einen effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung.

Die Verpflichtung des sich loyal verhaltenden Staatsbürger sich im Rahmen eines Wohnsitzwechsels an- und abzumelden, dient dazu dem Staat den Aufenthaltsort seiner Bürger bekanntzugeben. Die Weitergabe dieser Zweckgebundenen Daten für die unmittelbare Staatsverwaltung an einen „staatsfernen“ demokratisch nicht legitimiertes „Pseudo-Organ“ ist grob verfassungs- und unionsrechtswidrig. Der

Schutz gegen Zweckentfremdung ist erst Recht dann gegeben, wenn dieses „Organ“ nicht einmal ein verwaltungsrechtliches und demokratisch legitimiertes Amt innehat.

- b) Die Erhebung und Verarbeitung von Daten für statistische Zwecke weisen Besonderheiten auf, die bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung nicht außer acht bleiben können.
- aa) Die Statistik hat erhebliche Bedeutung für eine staatliche Politik, die den Prinzipien und Richtlinien des Grundgesetzes verpflichtet ist. Wenn die ökonomische und soziale Entwicklung nicht als unabänderliches Schicksal hingenommen, sondern als permanente Aufgabe verstanden werden soll, bedarf es einer umfassenden, kontinuierlichen sowie laufend aktualisierten Information über die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Zusammenhänge. Erst die Kenntnis der relevanten Daten und die Möglichkeit, die durch sie vermittelten Informationen mit Hilfe der Chancen, die eine automatische Datenverarbeitung bietet, für die Statistik zu nutzen, schafft die für eine am Sozialstaatsprinzip orientierte staatliche Politik unentbehrliche Handlungsgrundlage (vgl. BVerfGE 27, 1 [9]). Bei der Datenerhebung für statistische Zwecke kann eine enge und konkrete Zweckbindung der Daten nicht verlangt werden. es gehört zum Wesen der Statistik, dass die Daten nach ihrer statistischen Aufbereitung für die verschiedensten, nicht von vornherein bestimmbaren Aufgaben verwendet werden sollen; demgemäß besteht auch ein Bedürfnis nach Vorratsspeicherung. Das Gebot einer konkreten Zweckumschreibung und das strikte Verbot der Sammlung personenbezogener Daten auf Vorrat kann nur für Datenerhebungen zu nichtstatistischen Zwecken gelten, nicht jedoch bei einer Volkszählung, die eine gesicherte Datenbasis für weitere statistische Untersuchungen ebenso wie für den politischen Planungsprozess durch eine verlässliche Feststellung der Zahl und der Sozialstruktur der Bevölkerung vermitteln soll. Die Volkszählung muss Mehrzweckerhebung und Mehrzweckverarbeitung, also Datensammlung und Datenspeicherung auf Vorrat sein, wenn der Staat den Entwicklungen der industriellen Gesellschaft nicht unvorbereitet begegnen soll. Auch wären Weitergabeverbote und Verwertungsverbote für statistisch aufbereitete Daten zweckwidrig.
- bb) Ist die Vielfalt der Verwendungsmöglichkeiten und Verknüpfungsmöglichkeiten damit bei der Statistik von der Natur der Sache her nicht im voraus bestimmbar, müssen der Informationserhebung und Informationsverarbeitung innerhalb des Informationssystems zum Ausgleich entsprechende Schranken gegenüberstehen. Es müssen klar definierte Verarbeitungsvoraussetzungen geschaffen werden, die sicherstellen, dass der Einzelne unter den Bedingungen einer automatischen Erhebung und Verarbeitung der seine Person betreffenden Angaben nicht zum bloßen Informationsobjekt wird. Beides, die mangelnde Anbindung an einen bestimmten, jederzeit erkennbaren und nachvollziehbaren Zweck sowie die multifunktionale Verwendung der Daten, verstärkt die Tendenzen, welche durch die Datenschutzgesetze aufgefangen und eingeschränkt werden sollen, die das verfassungsrechtlich gewährleistete Recht auf informationelle Selbstbestimmung konkretisieren. Gerade weil es von vornherein an zweckorientierten Schranken fehlt, die den Datensatz eingrenzen, bringen Volkszählungen tendenziell die schon im Mikrozensus-Beschluss (BVerfGE 27, 1 [6]) hervorgehobene Gefahr einer persönlichkeitsfeindlichen Registrierung und Katalogisierung des Einzelnen mit sich. Deshalb sind an die Datenerhebung und Datenverarbeitung für statistische Zwecke besondere Anforderungen zum Schutz des Persönlichkeitsrechts der auskunftspflichtigen Bürger zu stellen. Unbeschadet des multifunktionalen Charakters der Datenerhebung und Datenverarbeitung zu statistischen Zwecken ist Voraussetzung, dass diese allein als Hilfe zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben erfolgen. Es kann auch hier nicht jede Angabe verlangt werden. Selbst bei der Erhebung von Einzelangaben, die für statistische Zwecke gebraucht werden, muss der Gesetzgeber schon bei der Anordnung der Auskunftspflicht prüfen, ob sie insbesondere für den Betroffenen die Gefahr der sozialen Abstempelung (etwa als Drogensüchtiger, Vorbestrafter, Geisteskranker, Asozialer) hervorrufen können und ob das Ziel der Erhebung nicht auch durch eine anonymisierte Ermittlung erreicht werden kann. Dies dürfte beispielsweise bei dem in § 2 Nr. 8 VZG 1983 geregelten Erhebungstatbestand der Fall sein, wonach die Volkszählung und Berufszählung im Anstaltsbereich die Eigenschaft als Insasse oder die Zugehörigkeit zum Personal oder zum Kreis der Angehörigen des Personals erfasst. Diese Erhebung soll Anhaltspunkte über die Belegung der Anstalten liefern (BTDrucks 9/451, S. 9). Ein solches Ziel ist - abgesehen von der Gefahr sozialer Etikettierung - auch ohne Personenbezug zu erreichen. Es genügt, dass der Leiter der Anstalt verpflichtet wird, zum Stichtag der

Entwurf Begründung Verfassungsbeschwerde Stand 12.07.2017

Volkszählung die zahlenmäßige Belegung nach den in § 2 Nr. 8 VZG 1983 aufgeführten Merkmalen ohne jeden Bezug auf die einzelne Person mitzuteilen. Eine personenbezogene Erhebung des Tatbestandes des § 2 Nr. 8 VZG 1983 wäre deshalb von vornherein ein Verstoß gegen das durch Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG geschützte Persönlichkeitsrecht. Zur Sicherung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung bedarf es ferner besonderer Vorkehrungen für Durchführung und Organisation der Datenerhebung und Datenverarbeitung, da die Informationen während der Phase der Erhebung - und zum Teil auch während der Speicherung - noch individualisierbar sind; zugleich sind Lösungsregelungen für solche Angaben erforderlich, die als Hilfsangaben (Identifikationsmerkmale) verlangt wurden und die eine Deanonymisierung leicht ermöglichen würden, wie Name, Anschrift, Kennnummer und Zählerliste (vgl. auch § 11 Abs. 7 Satz 1

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

...

IV.

1. Die zu statistischen Zwecken erhobenen, noch nicht anonymisierten, also noch personenbezogenen Daten dürfen - wie bereits ausgeführt (oben C II 2 cc) - kraft ausdrücklicher gesetzlicher Ermächtigung weitergeleitet werden, soweit und sofern dies zur statistischen Aufbereitung durch andere Behörden erfolgt und wenn dabei die zum Schutz des Persönlichkeitsrechts gebotenen Vorkehrungen, insbesondere das Statistikgeheimnis und das Gebot der Anonymisierung, in gleicher Weise zuverlässig sichergestellt sind wie bei den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder. Würden hingegen personenbezogene, nicht

anonymisierte Daten, die zu statistischen Zwecken erhoben wurden und nach der gesetzlichen Regelung dafür bestimmt sind, für Zwecke des Verwaltungsvollzuges weitergegeben (Zweckentfremdung), würde in unzulässiger Weise in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingegriffen. Es kann offenbleiben, ob eine direkte Weiterleitung dieser Daten generell und selbst dann als unvereinbar mit dem Grundsatz der Trennung von Statistik und Vollzug zu beanstanden wäre, wenn der Gesetzgeber diese Weiterleitung ausdrücklich vorsähe. Es bedarf auch keiner abschließenden Erörterung, ob die gleichzeitige Durchführung einer an sich statthaften Erhebung personenbezogener Daten für statistische Zwecke mit einer an sich statthaften Erhebung personenbezogener Daten für bestimmte Zwecke des Verwaltungsvollzuges auf verschiedenen Bögen (kombinierte Erhebung) zulässig wäre. Sowohl die direkte Übermittlung von zu statistischen Zwecken erhobenen Daten als auch die kombinierte Erhebung wären schon deshalb nicht bedenkenfrei, weil die Verknüpfung zweier unterschiedlicher Zwecke mit unterschiedlichen Anforderungen den Bürger angesichts der für ihn undurchsichtigen Möglichkeiten der automatischen Datenverarbeitung in hohem Maße verunsichert und dadurch die Zuverlässigkeit der Angaben und deren Eignung für statistische Zwecke gefährden kann. Ferner wären die unterschiedlichen Voraussetzungen zu beachten: So gelten für die Erhebung und Verwertung zu statistischen Zwecken das Statistikgeheimnis, das Gebot der Anonymisierung und das Nachteilsverbot; für die Erhebung zu Verwaltungsvollzugszwecken ist dies hingegen nicht oder nicht in gleicher Weise der Fall; während für die Statistik Identifikationsmerkmale (etwa Name und Anschrift) nur als Hilfsmittel dienen, sind sie in aller Regel für die Erhebung zu Verwaltungsvollzugszwecken wesentlicher Bestandteil. Zudem wird dabei die auf statistische Datensammlung zugeschnittene Ermittlungsorganisation zugleich für andere Erhebungszwecke eingesetzt, die für sich allein eine solche Organisation schwerlich rechtfertigen würden. Auch wäre zu beachten, dass das Rechtsschutzverfahren bei den beiden Erhebungsarten auseinanderlaufen kann. Eine Regelung, die dennoch beide Zwecke gleichzeitig erreichen will, ist zur Erreichung der beabsichtigten Zwecke jedenfalls dann untauglich und damit verfassungswidrig, wenn sie tendenziell Unvereinbares miteinander verbindet. In einem solchen Fall kann die Verbindung statistischer Zwecke mit Verwaltungsvollzugszwecken in einer Zählung nicht nur zu Unklarheit und Unverständlichkeit der Norm führen, sondern bewirkt darüber hinaus ihre Unverhältnismäßigkeit. Anders als bei Datenerhebungen zu ausschließlich statistischen Zwecken ist hier eine enge und konkrete Zweckbindung der weitergeleiteten Daten unerlässlich (oben C II 2 a). Zudem ist das Gebot der Normenklarheit von besonderer Bedeutung. Der Bürger muss aus der gesetzlichen Regelung klar erkennen können, dass seine Daten nicht allein zu statistischen Zwecken verwendet werden, für welche konkreten Zwecke des Verwaltungsvollzuges seine personenbezogenen Daten bestimmt und erforderlich sind und dass ihre Verwendung unter Schutz gegen Selbstbezeichnungen auf diesen Zweck begrenzt bleibt.

Das Bundesmeldegesetz sowie die Vorgängerregelung enthalten für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Regelung, dass dieser im Rahmen seines Kernauftrages, wenn er publizistisch tätig wird, zur Melderegisterauskunft berechtigt ist § 48 BMG (alt Regelung: § 28 Abs. 8 Meldegesetz).

2. Die Kombination der Volkszählung für statistische Zwecke mit dem Melderegisterabgleich nach § 9 Abs. 1 VZG 1983 entspricht nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen.
- a) Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer fehlt dem Bund zur Regelung des Melderegisterabgleichs allerdings nicht die Zuständigkeit; sie ist nach Art. 75 Nr. 5 GG gegeben.

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

Regelung des Melderegisterabgleichs im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG besteht, ist in das Ermessen des Bundesgesetzgebers gestellt (vgl. BVerfGE 33, 224 [229]; st Rspr). Für den Melderegisterabgleich besteht nach der nicht zu beanstandenden Einschätzung des Gesetzgebers ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung zur Wahrung der Rechtseinheit oder Wirtschaftseinheit (Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG); denn die Berichtigung der Melderegister sollte insbesondere im Hinblick auf § 12 Abs. 2 des Melderechtsrahmengesetzes (MRRG) vom 16. August 1980 (BGBl. I S. 1429) in allen Bundesländern zur gleichen Zeit und in gleichem Umfang erfolgen. Da somit die Zuständigkeit des Bundes zur Regelung des Melderegisterabgleichs nach Art. 75 Nr. 5 GG gegeben ist, kann dahingestellt bleiben, ob seine Zuständigkeit zu dieser Regelung auch aus Art. 73 Nr. 11 GG folgt.

Der bundesweite Zugriff auf die Melderegister fällt in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art 73 Abs. 1 Nr. 3 GG.

- b) § 9 Abs. 1 VZG 1983 verletzt aber das in Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG gesicherte Recht auf informationelle Selbstbestimmung, weil die Regelung tendenziell Unvereinbares miteinander verbindet, deshalb zur Erreichung der angestrebten Zwecke ungeeignet, in ihrem Inhalt unklar und daher in ihrer Tragweite für den Bürger unverständlich ist. § 9 Abs. 1 Satz 1 VZG 1983 gestattet den Gemeinden, bestimmte Angaben aus den Erhebungsunterlagen mit den Melderegistern zu vergleichen und zu deren Berichtigung zu verwenden. Ausgewählte Personendaten der Volkszählung 1983 können so nicht nur zu statistischen Zwecken, sondern zusätzlich zu einem Verwaltungsvollzug verwandt werden, dem keine konkrete Zweckbindung entspricht. Zwar ergibt sich aus der gesetzlichen Regelung, dass die gemäß § 2 Nr. 1 und 2 VZG 1983 erhobenen Daten nicht nur zu statistischen Zwecken, sondern zusätzlich für den Melderegisterabgleich erhoben werden; es ist jedoch infolge der Aufgaben der Meldebehörden, die Daten ihrerseits nach Maßgabe des Vierten Abschnitts des Melderechtsrahmengesetzes und der entsprechenden Vorschriften der Länder weiterzugeben, nicht vorhersehbar, zu welchem konkreten Zweck welche Behörden die Daten verwenden. Dies hat zur Folge, dass sich die Zwecke beider Erhebungen (Statistik - Melderegisterabgleich) nicht nur gegenseitig beeinträchtigen, sondern sogar ausschließen; denn während die Effizienz der Statistik eine strenge Beachtung des Statistikgeheimnisses verlangt, ist dieses, wie die weitergehenden Übermittlungsregelungen des Melderechtsrahmengesetzes zeigen, mit den Aufgaben der Meldebehörden (§ 1 Abs. 3 MRRG) unvereinbar.

Wie sehr durch die gleichzeitige Verfolgung beider Zwecke die Funktionsfähigkeit der amtlichen Statistik gefährdet wird, die ein Kernstück der statistischen Bestandsaufnahme bildet (vgl. Begründung der Bundesregierung zu dem Entwurf eines Gesetzes über eine Volkszählung, Berufszählung, Wohnungszählung und Arbeitsstättenzählung - Volkszählungsgesetz 1982 [BTDrucks 9/451, S. 7, A I]), hat auch der Gesetzgeber gesehen;

denn in § 9 Abs. 1 Satz 2 hat er es ausdrücklich untersagt, aus den statistischen

Einzelangaben gewonnene Erkenntnisse zu Maßnahmen gegen den einzelnen Auskunftspflichtigen zu verwenden. Dieses Nachteilsverbot verspricht jedoch mehr, als es leisten kann. Es vermag das Defizit für die Funktionsfähigkeit der Statistik und für den Schutz der Betroffenen nicht auszugleichen, das durch die Verbindung von Statistik und Vollzug entsteht. Das Verbot, das wörtlich aus § 1 Abs. 3 Satz 2 BStatG übernommen und welches auf das Statistikgeheimnis zugeschnitten ist, kann zwar einen ausreichenden Schutz gewähren, wenn die Daten allein zu statistischen Zwecken weitergegeben werden. Seine Übernahme in eine Vorschrift über den Melderegisterabgleich erhöht aber die Unverständlichkeit der gesamten Regelung und führt dazu, dass der auskunftspflichtige Bürger die Auswirkungen dieser Bestimmung nicht mehr zu übersehen vermag. Für den Betroffenen ist nicht erkennbar, dass seine statistischen Angaben nach Maßgabe der melderechtlichen Vorschriften in weitem Umfang an Behörden und öffentliche Stellen übermittelt werden können, ohne dass diese den statistischen Ursprung dieser Daten feststellen und dem Nachteilsverbot Rechnung tragen können. Damit kann das Nachteilsverbot (§ 9 Abs. 1 Satz 2 VZG 1983) seine Aufgabe nicht erfüllen; zugleich verletzt es das Gebot der Normenklarheit (oben C II 1 b).

3. Auch § 9 Abs. 2 VZG 1983 verstößt gegen Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG. Diese Vorschrift gestattet die Übermittlung von personenbezogenen Einzelangaben an die fachlich zuständigen obersten Bundesbehörden und Landesbehörden sowie an die von ihnen

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

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

a) Satz 1 des § 9 Abs. 3 VZG 1983 ermöglicht es, die mit Hilfe der Gemeinden erhobenen personenbezogenen Daten ohne Namen auch dem kommunalen Bereich für bestimmte Verwaltungszwecke zur Verfügung zu stellen. Übermittelt werden dürfen die erforderlichen (personenbezogenen) Einzelangaben über die nach den §§ 2 bis 4 VZG 1983 erfassten Tatbestände - mit Ausnahme der nach § 4 Nr. 1 Buchstabe c und § 4 Nr. 3 Buchstabe c VZG

1983 verlangten Angaben und des Merkmals der rechtlichen Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft - für Zwecke der Regionalplanung, des Vermessungswesens, der gemeindlichen Planung und des Umweltschutzes. Zu welchem konkreten Zweck die Daten indessen weitergegeben werden, insbesondere ob nur zu statistischen oder auch zu Verwaltungsvollzugszwecken, ist danach nicht hinreichend erkennbar. So besteht Regionalplanung auf gemeindlicher Ebene aus den

Flächennutzungsplänen und den aus ihnen hervorgegangenen Bebauungsplänen. Diese sind ebenso Bestandteil gemeindlicher Planung und treffen für die im jeweiligen Planungsgebiet belegenen Grundstücke spezifizierte und eindeutige Festsetzungen über Art und Ausmaß der zugelassenen baulichen Nutzung, mithin Verwaltungsentscheidungen gegenüber dem einzelnen Bürger. Auch die für Zwecke des Vermessungswesens und des Umweltschutzes übermittelten personenbezogenen Einzelangaben können von den Übermittlungsadressaten nicht nur zu statistischen, sondern ebenso zu Verwaltungsvollzugszwecken verwendet werden. So wurde in der Berichterstattergruppe "Statistik" des Innenausschusses anlässlich der Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung ausdrücklich darauf hingewiesen, dass mit der Formulierung "für Zwecke des Vermessungswesens" gerade nicht nur eine statistische Aufbereitung für eine gemeindliche Planung gemeint sei, sondern mit Rücksicht auf die Landesvermessungsbehörden an einen Abgleich der Unterlagen und an eine Verbesserung der vorhandenen Liegenschaftskataster gedacht sei (vgl. S. 14 des Kurzprotokolls der 4. Sitzung der Berichterstattergruppe "Statistik" vom 8. Mai 1979). Überdies verfolgen der Umweltschutz und das Vermessungswesen im Bereich der Gemeinden weniger statistische, sondern eher Verwaltungsvollzugszwecke; hierauf hatte bereits der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz in seiner Stellungnahme vom 31. Mai 1979 an den Innenausschuss des Deutschen Bundestages ausdrücklich hingewiesen. § 9 Abs. 3 Satz 1

VZG 1983 verstößt daher bereits deshalb gegen das durch Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Persönlichkeitsrecht, weil die Vorschrift weder klar erkennen lässt, dass die übermittelten personenbezogenen Daten auch zu Verwaltungsvollzugszwecken verwendet werden können, noch um welche konkreten klar definierten Zwecke es sich dabei handelt. Angesichts der Unklarheit der vorgesehenen Zwecke ist es den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder auch nicht möglich festzustellen, ob zur Erfüllung der jeweiligen Zwecke nicht die Übermittlung - faktisch - anonymisierter Einzelangaben (§ 11 Abs. 5 BStatG) an die Gemeinden oder ihre Verbände genügt.

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

...

V.

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

1. Art. 19 Abs. 4 GG garantiert nicht nur das formelle Recht und die Möglichkeit, die Gerichte anzurufen, sondern auch die Effektivität des Rechtsschutzes; der Bürger hat einen substantiellen Anspruch auf eine tatsächlich wirksame gerichtliche Kontrolle (BVerfGE 53, 115 [127f]; st Rspr). Würde das Volkszählungsgesetz 1983 demnach verhindern, dass der Bürger Kenntnis davon erlangen könnte, wer wo über welche seiner personenbezogenen Daten in welcher Weise und zu welchen Zwecken verfügt, so wäre sein Rechtsschutz verfassungsrechtlich unzureichend. Gerade deshalb verpflichtet Art. 19 Abs. 4 GG die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, die Übermittlung personenbezogener Daten zu protokollieren, so dass der Bürger von der Weitergabe seiner Daten gemäß § 13 BDSG und den entsprechenden Vorschriften der Datenschutzgesetze der Länder Kenntnis erlangen und dagegen den Rechtsweg beschreiten kann.
2. Auch § 5 Abs. 2 VZG 1983, der die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen gegen die Aufforderung zur Auskunftserteilung ausschließt, ist mit Art. 19 Abs. 4 GG vereinbar. Der Rechtsweggarantie kommt auch die Aufgabe zu, irreparable Entscheidungen, wie sie durch die sofortige Vollziehung einer staatlichen Maßnahme eintreten können, soweit als möglich auszuschließen (BVerfGE 35, 263 [274]; 51, 268 [284]; 53, 30 [67f]). Aus dieser grundsätzlichen Garantie folgt zugleich das Verfassungsgebot, möglichst zu verhindern, dass durch die sofortige Vollziehung Tatsachen geschaffen werden, die auch dann nicht mehr rückgängig gemacht werden können, wenn sie sich bei richterlicher Prüfung als rechtswidrig erweisen sollten (vgl. BVerfGE 35, 382 [401f]; 37, 150 [153]). Andererseits gewährleistet Art. 19 Abs. 4 GG die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen im Verwaltungsprozess nicht schlechthin. Überwiegende öffentliche Belange können es rechtfertigen, den

Maßnahmen im Interesse des allgemeinen Wohls rechtzeitig in die Wege zu leiten (BVerfGE 51, 268 [284]). Bei Volkszählungen wäre eine vollständige Erhebung, die insbesondere als Informationsbasis für regional bezogene Entscheidungen unentbehrlich ist, für die Dauer der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Aufforderung zur Auskunftserteilung ausgeschlossen. Das Ziel der Volkszählung wäre ohne § 5 Abs. 2 VZG

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

Die zentrale Vorgabe, des Bundesverfassungsgerichtes mit dem Volkszählungsurteil für das Datenschutzrecht ist, dass Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung stets einer verfassungsmäßigen gesetzlichen Grundlage (Gesetzesvorbehalt) bedürfen. Die Annahme die 16 Landesgesetzgeber waren verfassungsrechtlich befugt den kompletten zweckgebundenen personenbezogenen Datenbestand aller Volljährigen an eine „gemeinsame nicht-rechtsfähige Inkassostelle“ abzugeben ist falsch. Die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz hierfür liegt beim Bund (Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG).

Die 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.

Hat der Betroffene nicht selbst in die Verarbeitung seiner personenbezogenen Daten eingewilligt, so dürfen diese Daten nur dann verarbeitet werden, wenn dies durch eine gesetzliche Vorschrift erlaubt ist. Diese Vorgabe hat zu einer Flut gesetzlicher Erlaubnistatbestände geführt, die selbst für Datenschutzexperten mitunter kaum überschaubar und handhabbar ist.

Sollen gesetzliche Erlaubnistatbestände für eine zulässige Datenverarbeitung möglichst eindeutig und präzise formuliert werden, führt dies schnell zu einer Detailversessenheit und Überregulierung, aufgrund derer sich das Datenschutzrecht seinen Ruf als unverständliche und überreglementierte Spezialmaterie eingehandelt hat (hierzu siehe Tinnefeld / Buchner / Petri, Einführung in das Datenschutzrecht, Datenschutz und Informationsfreiheit in europäischer Sicht, 5. Auflage, Oldenbourg Verlag 3. Gesetzliche Erlaubnistatbestände, 3.1 Allgemeines, Seite 363).

Nachdem über 30 Jahre vergangen sind, hat die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zur Volkszählung auch aufgrund des Zensus 2011 an Aktualität gewonnen.

B.8.1. Dateibegriff / Begriffsbestimmungen

Die Legaldefinition einer Datei ist dem Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) vom 20.12.1990 zu entnehmen:

§ 46 Weitergeltung von Begriffsbestimmungen

- (1) Wird in besonderen Rechtsvorschriften des Bundes der Begriff Datei verwendet, ist Datei
1. eine Sammlung personenbezogener Daten, die durch automatisierte Verfahren nach bestimmten Merkmalen ausgewertet werden kann (automatisierte Datei), oder

2. jede sonstige Sammlung personenbezogener Daten, die gleichartig aufgebaut ist und nach bestimmten Merkmalen geordnet, umgeordnet und ausgewertet werden kann (nicht automatisierte Datei).

Nicht hierzu gehören Akten und Aktensammlungen, es sei denn, dass sie durch automatisierte Verfahren umgeordnet und ausgewertet werden können.

sowie der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.10.1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr:

Artikel 2 Begriffsbestimmungen

- c) „Datei mit personenbezogenen Daten“ („Datei“) jede strukturierte Sammlung personenbezogener Daten, die nach bestimmten Kriterien zugänglich sind, gleichgültig ob diese Sammlung zentral, dezentralisiert oder nach funktionalen oder geographischen Gesichtspunkten aufgeteilt geführt wird;

Für den Dateibegriff sind die Unterscheidungskriterien automatisierte und nicht automatisierte Datei von Relevanz. Bei automatisierter Verarbeitung und Speicherung kann regelmäßig davon ausgegangen werden, dass der Dateibegriff erfüllt ist. Werden personenbezogene Daten mittels Fragebogen erhoben, so ist entscheidend, ob diese anschließend eine nachfolgende Speicherung in einer Datei erfolgt.

Zweifelsfrei ist der Dateibegriff im vorliegenden Lebenssachverhalt erfüllt, die geschaffene Datei dient der automatisierten Verarbeitung und dem automatisierten Massen-Abgleich der personenbezogenen Daten. Die herkömmlich durch Fragebögen gewonnen Daten werden in das Dateisystem übertragen und gespeichert.

Die Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), die ab 25. Mai 2018 vollständig in Kraft tritt enthält folgende Begriffsbestimmungen:

Artikel 4 Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck:

1. „personenbezogene Daten“ alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person (im Folgenden „betroffene Person“) beziehen; als identifizierbar wird eine natürliche Person angesehen, die direkt oder indirekt, insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie einem Namen, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten, zu einer Online-Kennung oder zu einem oder mehreren besonderen Merkmalen, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser natürlichen Person sind, identifiziert werden kann;
2. „Verarbeitung“ jeden mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführten Vorgang oder jede solche Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten wie das Erheben, das Erfassen, die Organisation, das Ordnen, die Speicherung, die Anpassung oder Veränderung, das Auslesen, das Abfragen, die Verwendung, die Offenlegung durch Übermittlung, Verbreitung oder eine andere Form der Bereitstellung, den Abgleich oder die Verknüpfung, die Einschränkung, das Löschen oder die Vernichtung;

118

Entwurf Begründung Verfassungsbeschwerde Stand 12.07.2017

4. „Profiling“ jede Art der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten, die darin besteht, dass diese personenbezogenen Daten verwendet werden, um bestimmte persönliche Aspekte, die sich auf eine natürliche Person beziehen, zu bewerten, insbesondere um Aspekte bezüglich Arbeitsleistung, wirtschaftliche Lage, Gesundheit, persönliche Vorlieben, Interessen, Zuverlässigkeit, Verhalten, Aufenthaltsort oder Ortswechsel dieser natürlichen Person zu analysieren oder vorherzusagen;

6. „Dateisystem“ jede strukturierte Sammlung personenbezogener Daten, die nach bestimmten Kriterien zugänglich sind, unabhängig davon, ob diese Sammlung zentral, dezentral oder nach funktionalen oder geografischen Gesichtspunkten geordnet geführt wird;

Die immer weiter fortschreitende technische Entwicklung bei der Verarbeitung personenbezogener Daten erfordert auch eine Anpassung des personenbezogenen Datenschutzes. Dies belegt auch die Zuordnung folgender Rechtsbegriffe der Union zum personenbezogenen Datenschutz:

13. „genetische Daten“ personenbezogene Daten zu den ererbten oder erworbenen genetischen Eigenschaften einer natürlichen Person, die eindeutige Informationen über die Physiologie oder die Gesundheit dieser natürlichen Person liefern und insbesondere aus der Analyse einer biologischen Probe der betreffenden natürlichen Person gewonnen wurden; 14. „biometrische Daten“ mit speziellen technischen Verfahren gewonnene personenbezogene Daten zu den physischen, physiologischen oder verhaltenstypischen Merkmalen einer natürlichen Person, die die eindeutige Identifizierung dieser natürlichen Person ermöglichen oder bestätigen, wie Gesichtsbilder oder daktyloskopische Daten; 15. „Gesundheitsdaten“ personenbezogene Daten, die sich auf die körperliche oder geistige Gesundheit einer natürlichen Person, einschließlich der Erbringung von Gesundheitsdienstleistungen, beziehen und aus denen Informationen über deren Gesundheitszustand hervorgehen;

14.

„biometrische Daten“ mit personenbezogene Daten

verhaltenstypischen Merkmalen einer natürlichen Person, die die eindeutige Identifizierung dieser natürlichen Person ermöglichen oder bestätigen, wie Gesichtsbilder oder daktyloskopische Daten;

B.8.2. Personendatenspeicher i.S.d. BMG

Unzweifelhaft stellen die Melderegister Personendatenspeicher dar. Das Meldewesen stellt damit als Melderegister das informationelle Rückgrat aller Verwaltungen dar. Das Meldewesen bildet die multifunktionale Grundlage- und Querschnittsverwaltung. Die Befugnis zur Datenerhebung, Verarbeitung und Nutzung leitet sich aus § 2 Abs. 4 BMG ab. Welche einzelnen personenbezogenen Daten erhoben und gespeichert werden ergibt sich aus § 3 BMG.

Bundsmeldegesetz (BMG)

Das G wurde als Artikel 1 G v. 3.5.2013 I 1084 vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates beschlossen. Es tritt gem. Art. 4 Satz 1 idF d. Art. 1 Nr. 3 G v. 20.11.2014 I 1738 am 1.11.2015 in Kraft, abweichend hiervon treten die §§ 55 bis 57 des G gem. Art. 4 Satz 2 idF d. Art. 1 Nr. 3 G v. 20.11.2014 I 1738 am 26.11.2014 in Kraft.

§ 2 Aufgaben und Befugnisse der Meldebehörden

119

Entwurf Begründung Verfassungsbeschwerde Stand 12.07.2017

- (1) Die Meldebehörden haben die in ihrem Zuständigkeitsbereich wohnhaften Personen (Einwohner) zu registrieren, um deren Identität und deren Wohnungen feststellen und nachweisen zu können.
- (2) Die Meldebehörden führen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Melderegister. Diese enthalten Daten, die bei der betroffenen Person erhoben, von öffentlichen Stellen übermittelt oder sonst amtlich bekannt werden.

- (3) Die Meldebehörden erteilen Melderegisterauskünfte, wirken nach Maßgabe dieses Gesetzes oder sonstiger Rechtsvorschriften bei der Durchführung von Aufgaben anderer öffentlicher Stellen mit und übermitteln Daten.
- (4) Die Meldebehörden dürfen personenbezogene Daten, die im Melderegister gespeichert werden, nur nach Maßgabe dieses Gesetzes oder sonstiger Rechtsvorschriften erheben, verarbeiten oder nutzen. Daten nicht meldepflichtiger Personen dürfen nur erhoben, verarbeitet und genutzt werden, wenn eine Einwilligung vorliegt, die den Vorschriften des Datenschutzgesetzes des jeweiligen Landes entspricht.

§ 3 Speicherung von Daten

- (1) Zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 2 Absatz 1 und 3 speichern die Meldebehörden folgende Daten sowie die zum Nachweis ihrer Richtigkeit erforderlichen Hinweise im Melderegister:
 1. Familienname,
 2. frühere Namen,
 3. Vornamen unter Kennzeichnung des gebräuchlichen Vornamens,
 4. Doktorgrad,
 5. Ordensname, Künstlername,
 6. Geburtsdatum und Geburtsort sowie bei Geburt im Ausland auch den Staat,
 7. Geschlecht,
 8. keine Eintragung,
 9. zum gesetzlichen Vertreter
 - a) Familienname,
 - b) Vornamen,
 - c) Doktorgrad,
 - d) Anschrift,

- e) Geburtsdatum,
 - f) Geschlecht,
 - g) Sterbedatum sowie
 - h) Auskunftssperren nach § 51,
10. derzeitige Staatsangehörigkeiten,
 11. rechtliche Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft,
 12. derzeitige Anschriften, frühere Anschriften im Zuständigkeitsbereich der Meldebehörde sowie Anschrift der letzten alleinigen Wohnung oder Hauptwohnung und der letzten Nebenwohnungen außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Meldebehörde, gekennzeichnet nach Haupt- und Nebenwohnung, bei Zuzug aus dem Ausland auch den Staat und die letzte Anschrift im Inland, bei Wegzug in das Ausland auch die Zuzugsanschrift im Ausland und den Staat,
 13. Einzugsdatum, Auszugsdatum, Datum des letzten Wegzugs aus einer Wohnung im Inland sowie Datum des letzten Zuzugs aus dem Ausland,
 14. Familienstand, bei Verheirateten oder Personen, die eine Lebenspartnerschaft führen, zusätzlich Datum und Ort der Eheschließung oder der Begründung der Lebenspartnerschaft sowie bei Eheschließung oder Begründung der Lebenspartnerschaft im Ausland auch den Staat,
 15. zum Ehegatten oder Lebenspartner
 - i) Familienname,
 - j) Vornamen,
 - k) Geburtsname,
 - l) Doktorgrad,
 - m) Geburtsdatum,
 - n) Geschlecht,
 - o) derzeitige Anschriften im Zuständigkeitsbereich der Meldebehörde sowie Anschrift der letzten alleinigen Wohnung oder Hauptwohnung außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Meldebehörde,

120

Entwurf Begründung Verfassungsbeschwerde Stand 12.07.2017

- p) Sterbedatum sowie
 - q) Auskunftssperren nach § 51,
16. zu minderjährigen Kindern
 - a. Familienname,
 - b. Vornamen,
 - c. Geburtsdatum,
 - d. Geschlecht,
 - e. Anschrift im Inland,
 - f. Sterbedatum,
 - g. Auskunftssperren nach § 51,
 17. Ausstellungsbehörde, Ausstellungsdatum, letzter Tag der Gültigkeitsdauer und Seriennummer des Personalausweises, vorläufigen Personalausweises oder Ersatz- Personalausweises, des anerkannten und gültigen Passes oder Passersatzpapiers sowie Sperrkennwort und Sperrsumme des Personalausweises,
 18. Auskunfts- und Übermittlungssperren,
 19. Sterbedatum und Sterbeort sowie bei Versterben im Ausland auch den Staat.

Den melderechtlichen Grunddaten werden weitere personenbezogene Daten zugeordnet, die erforderlich für die Funktion der staatlichen Verwaltung sind. Hierzu zählt beispielsweise auch die Identifikationsnummer § 139 b Abgabenordnung sowie elektronische Lohnsteuerabzugsmerkmale (Abs. 2 Nr. 2 und 3):

- (2) Über die in Absatz 1 genannten Daten hinaus speichern die Meldebehörden folgende Daten sowie die zum Nachweis ihrer Richtigkeit erforderlichen Hinweise im Melderegister:
 1. für die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen auf staatlicher und kommunaler Ebene die Tatsache, dass die betroffene Person
 - a) von der Wahlberechtigung oder der Wählbarkeit ausgeschlossen ist,
 - b) als Unionsbürger (§ 6 Absatz 3 Satz 1 des Europawahlgesetzes) bei der Wahl des Europäischen Parlaments von Amts wegen in ein Wählerverzeichnis im Inland einzutragen ist; ebenfalls zu speichern ist die Gebietskörperschaft oder der Wahlkreis im Herkunftsmitgliedstaat, wo die betroffene Person zuletzt in ein Wählerverzeichnis eingetragen war,
 - c) als im Ausland lebender Deutscher einen Hinweis auf Wahlen zum Deutschen Bundestag sowie auf Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland erhält; ebenfalls ist nach

- Mitteilung durch die betroffene Person ihre derzeitige Anschrift im Ausland zu speichern,
2. für das Verfahren zur Bildung und Anwendung der elektronischen Lohnsteuerabzugsmerkmale nach § 39e Absatz 2 Satz 2 und 3 des Einkommensteuergesetzes
 - a) die Zugehörigkeit zu einer steuererhebenden Religionsgesellschaft sowie das Datum des Eintritts und Austritts,
 - b) den Familienstand,
 - c) das Datum der Begründung oder Auflösung der Ehe oder Lebenspartnerschaft sowie
 - d) die Identifikationsnummern oder die Vorläufigen Bearbeitungsmerkmale
 - aa) des Ehegatten oder Lebenspartners,
 - bb) der minderjährigen Kinder, die ihre alleinige Wohnung oder ihre Hauptwohnung im Zuständigkeitsbereich derselben Meldebehörde haben,
 3. für Zwecke nach § 139b Absatz 2 der Abgabenordnung die Identifikationsnummer nach § 139b der Abgabenordnung und bis zu deren Speicherung im Melderegister das Vorläufige Bearbeitungsmerkmal nach § 139b Absatz 6 Satz 2 der Abgabenordnung,
 4. für die Ausstellung von Pässen und Ausweisen die Tatsache, dass Passversagungsgründe vorliegen, ein Pass versagt oder entzogen oder eine Anordnung nach § 6 Absatz 7, § 6a Absatz 1 oder § 6a Absatz 2 des Personalausweisgesetzes getroffen worden ist,
 5. für staatsangehörigkeitsrechtliche Verfahren die Tatsache, dass nach § 29 des Staatsangehörigkeitsgesetzes ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit eintreten kann,

121

Entwurf Begründung Verfassungsbeschwerde Stand 12.07.2017

6. für Zwecke der Suchdienste die Anschrift vom 1. September 1939 derjenigen Einwohner, die aus den in § 1 Absatz 2 Nummer 3 des Bundesvertriebenengesetzes bezeichneten Gebieten stammen,
7. für waffenrechtliche Verfahren die Tatsache, dass eine waffenrechtliche Erlaubnis erteilt worden ist, sowie die Behörde, die diese Tatsache mitteilt, mit Angabe des Datums, an dem die waffenrechtliche Erlaubnis erstmals erteilt worden ist,
8. für sprengstoffrechtliche Verfahren die Tatsache, dass eine sprengstoffrechtliche Erlaubnis oder ein Befähigungsschein nach § 20 des Sprengstoffgesetzes erteilt worden ist, sowie die Behörde, die diese Tatsache mitteilt, mit Angabe des Datums der erstmaligen Erteilung,
9. zur Beantwortung von Aufenthaltsanfragen anderer Behörden und sonstiger öffentlicher Stellen, wenn der Einwohner die Wohnung aufgegeben hat und der Meldebehörde eine neue Wohnung nicht bekannt ist, das Ersuchen um Datenübermittlung mit dem Datum der Anfrage und der Angabe der anfragenden Stelle für die Dauer von bis zu zwei Jahren,
10. für die Prüfung, ob die von der meldepflichtigen Person gemachten Angaben richtig sind, und zur Gewährleistung der Auskunftsrechte in § 19 Absatz 1 Satz 3 und § 50 Absatz 4 den Namen und die Anschrift des Eigentümers der Wohnung und, wenn dieser nicht selbst Wohnungsgeber ist, auch den Namen und die Anschrift des Wohnungsgebers,
11. im Spannungs- oder Verteidigungsfall für die Wehrerfassung die Tatsache, dass ein Einwohner bereits vor der Erfassung seines Jahrganges erfasst worden ist.

zum Zeitpunkt der Übermittlung der personenbezogenen Meldedaten im Rahmen des einmaligen Meldedatenabgleichs § 14 Abs. 9 RBStV der Bundesländer waren noch die Meldegesetze der Länder in Kraft.

Das Bundesmeldegesetz trat am 01.11.2015 in Kraft.

B.8.3. Vorratsdatenspeicherung

Die Vorratsdatenspeicherung für sogenannte Verkehrsdaten ist in § 113b Pflichten zur Speicherung von Verkehrsdaten, Telekommunikationsgesetz (TKG) gesetzlich geregelt und bezieht sich auf folgende Daten:

- (2) Die Erbringer öffentlich zugänglicher Telefondienste speichern

2. die Rufnummer oder eine andere Kennung des anrufenden und des angerufenen Anschlusses sowie bei Um- oder Weiterschaltungen jedes weiteren beteiligten Anschlusses,
3. Datum und Uhrzeit von Beginn und Ende der Verbindung unter Angabe der zugrunde liegenden Zeitzone,
4. Angaben zu dem genutzten Dienst, wenn im Rahmen des Telefondienstes unterschiedliche Dienste genutzt werden können,
5. im Fall mobiler Telefondienste ferner
 - a) die internationale Kennung mobiler Teilnehmer für den anrufenden und den angerufenen Anschluss,
 - b) die internationale Kennung des anrufenden und des angerufenen Endgerätes,
 - c) Datum und Uhrzeit der ersten Aktivierung des Dienstes unter Angabe der zugrunde liegenden Zeitzone, wenn Dienste im Voraus bezahlt wurden,
6. im Fall von Internet-Telefondiensten auch die Internetprotokoll-Adressen des anrufenden und des angerufenen Anschlusses und zugewiesene Benutzerkennungen.

Satz 1 gilt entsprechend

1. bei der Übermittlung einer Kurz-, Multimedia- oder ähnlichen Nachricht; hierbei treten an die Stelle der Angaben nach Satz 1 Nummer 2 die Zeitpunkte der Versendung und des Empfangs der Nachricht;
2. für unbeantwortete oder wegen eines Eingriffs des Netzwerkmanagements erfolglose Anrufe, soweit der Erbringer öffentlich zugänglicher Telefondienste die in Satz 1

122

Entwurf Begründung Verfassungsbeschwerde Stand 12.07.2017

genannten Verkehrsdaten für die in § 96 Absatz 1 Satz 2 genannten Zwecke speichert oder protokolliert.

- (4) Im Fall der Nutzung mobiler Telefondienste sind die Bezeichnungen der Funkzellen zu speichern, die durch den anrufenden und den angerufenen Anschluss bei Beginn der Verbindung genutzt wurden. Bei öffentlich zugänglichen Internetzugangsdiensten ist im Fall der mobilen Nutzung die Bezeichnung der bei Beginn der Internetverbindung genutzten Funkzelle zu speichern. Zusätzlich sind die Daten vorzuhalten, aus denen sich die geografische Lage und die Hauptstrahlrichtungen der die jeweilige Funkzelle versorgenden Funkantennen ergeben.

Das Telekommunikationsgesetz enthält darüber hinaus weitere Bestimmungen zur

Vorratsdatenspeicherung:

123

Entwurf Begründung Verfassungsbeschwerde Stand 12.07.2017

Der Zugriff auf die sämtliche Meldedatenbanken und die teilweise Speicherung der vorselektierten Gruppendateien über einen Zeitraum von länger als 6 Monate ist unter dem Gesichtspunkt der Inneren und Äußeren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland als anlasslos zu bezeichnen und dient weder der Gefahrenabwehr noch Strafverfolgung.

- 209 4. Eine sechsmonatige Speicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten in einem wie in § 113a TKG vorgesehenen Umfang ist auch nicht von vornherein unverhältnismäßig im engeren Sinne.
- 210 a) Allerdings handelt es sich bei einer solchen Speicherung um einen besonders schweren Eingriff mit einer Streubreite, wie sie die Rechtsordnung bisher nicht kennt: Erfasst werden über den gesamten Zeitraum von sechs Monaten praktisch sämtliche Telekommunikationsverkehrsdaten aller Bürger ohne Anknüpfung an ein zurechenbar vorwerfbares Verhalten, eine - auch nur abstrakte - Gefährlichkeit oder sonst eine qualifizierte Situation. ...
- 212 Eine Speicherung, die solche Verwendungen grundsätzlich ermöglicht und in bestimmten Fällen ermöglichen soll, begründet einen schwerwiegenden Eingriff. Von Gewicht ist hierbei auch, dass unabhängig von einer wie auch immer geregelten Ausgestaltung der Datenverwendung das Risiko von Bürgern erheblich steigt, weiteren Ermittlungen ausgesetzt zu werden, ohne selbst Anlass dazu gegeben zu haben. Es reicht etwa aus, zu einem ungünstigen Zeitpunkt in einer bestimmten Funkzelle gewesen oder von einer bestimmten Person kontaktiert worden zu sein, um in weitem Umfang Ermittlungen ausgesetzt

- einer Rechtfertigungsfähigkeit. Bei einer Ausgestaltung, die dem besonderen Gewicht des hierin liegenden Eingriffs hinreichend Rechnung trägt, unterfällt eine anlasslose Speicherung der Telekommunikationsverkehrsdaten nicht schon als solche dem strikten Verbot einer Speicherung von Daten auf Vorrat im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 65, 1 <46 f.>; 115, 320 <350>; 118, 168 <187>).
- 206 1. Die Effektivierung der Strafverfolgung, der Gefahrenabwehr und der Erfüllung der Aufgaben der Nachrichtendienste sind legitime Zwecke, die einen Eingriff in das Telekommunikationsgeheimnis grundsätzlich rechtfertigen können (vgl. BVerfGE 100, 313 <373, 383 f.>; 107, 299 <316>; 109, 279 <336>; 115, 320 <345>). Dabei liegt eine illegitime, das Freiheitsprinzip des Art. 10 Abs. 1 GG selbst aufhebende Zielsetzung nicht schon darin, dass die Telekommunikationsverkehrsdaten anlasslos vorsorglich gesichert werden sollen. Art. 10 Abs. 1 GG verbietet nicht jede vorsorgliche Erhebung und Speicherung von Daten überhaupt, sondern schützt vor einer unverhältnismäßigen Gestaltung solcher Datensammlungen und hierbei insbesondere vor entgrenzenden Zwecksetzungen. Strikt verboten ist lediglich die Speicherung von personenbezogenen Daten auf Vorrat zu unbestimmten und noch nicht bestimmbareren Zwecken (vgl. BVerfGE 65, 1 <46>; 100, 313 <360>). Eine vorsorglich anlasslose Datenspeicherung ist allerdings nur ausnahmsweise zulässig. Sie unterliegt sowohl hinsichtlich ihrer Begründung als auch hinsichtlich ihrer Ausgestaltung, insbesondere auch in Bezug auf die vorgesehenen Verwendungszwecke, besonders strengen Anforderungen.

123

Entwurf Begründung Verfassungsbeschwerde Stand 12.07.2017

Der Zugriff auf die sämtliche Meldedatenbanken und die teilweise Speicherung der vorselektierten Gruppendateien über einen Zeitraum von länger als 6 Monate ist unter dem Gesichtspunkt der Inneren und Äußeren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland als anlasslos zu bezeichnen und dient weder der Gefahrenabwehr noch Strafverfolgung.

- 209 4. Eine sechsmonatige Speicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten in einem wie in § 113a TKG vorgesehenen Umfang ist auch nicht von vornherein unverhältnismäßig im engeren Sinne.
- 210 a) Allerdings handelt es sich bei einer solchen Speicherung um einen besonders schweren Eingriff mit einer Streubreite, wie sie die Rechtsordnung bisher nicht kennt: Erfasst werden über den gesamten Zeitraum von sechs Monaten praktisch sämtliche Telekommunikationsverkehrsdaten aller Bürger ohne Anknüpfung an ein zurechenbar vorwerfbares Verhalten, eine - auch nur abstrakte - Gefährlichkeit oder sonst eine qualifizierte Situation. ...
- 212 Eine Speicherung, die solche Verwendungen grundsätzlich ermöglicht und in bestimmten Fällen ermöglichen soll, begründet einen schwerwiegenden Eingriff. Von Gewicht ist hierbei auch, dass unabhängig von einer wie auch immer geregelten Ausgestaltung der Datenverwendung das Risiko von Bürgern erheblich steigt, weiteren Ermittlungen ausgesetzt zu werden, ohne selbst Anlass dazu gegeben zu haben. Es reicht etwa aus, zu einem ungünstigen Zeitpunkt in einer bestimmten Funkzelle gewesen oder von einer bestimmten Person kontaktiert worden zu sein, um in weitem Umfang Ermittlungen ausgesetzt zu werden und unter Erklärungsdruck zu geraten. Auch die Missbrauchsmöglichkeiten, die mit einer solchen Datensammlung verbunden sind, verschärfen deren belastende Wirkung. ...
- 213 b) Trotz der außerordentlichen Streubreite und des mit ihr verbundenen Eingriffsgewichts ist dem Gesetzgeber die Einführung einer sechsmonatigen Speicherungspflicht, wie in § 113a TKG vorgesehen, verfassungsrechtlich nicht schlechthin verboten. Allerdings entspricht es der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass dem Staat eine Sammlung von personenbezogenen Daten auf Vorrat zu unbestimmten oder noch nicht bestimmbareren Zwecken verfassungsrechtlich strikt untersagt ist (vgl. BVerfGE 65, 1 <46>; 100, 313 <360>; 115, 320 <350>; 118, 168 <187>). ...

Die Unfassbarkeit des besonders schweren Eingriffs mit einer Streubreite die in der Rechtsordnung einmalig ist, ergibt sich anhand der genannten Zahlen. Von einer Zurechenbarkeit eines vorwerfbares Verhaltens kann nicht im Geringsten die Rede sein. Das Wohnen ist Eingriffsvoraussetzung für eine „staatferne Rasterfahndung“ und „Vorratsdatenspeicherung“ geworden.
In analoger Anwendung des BVerfG Urteils vom 02.03.2010, 1 BvR 256/08

Vorratsdatenspeicherung gestattet der RBStV der Landesrundfunkanstalt einen

Zugriff auf eine Vielzahl von Dateien zum Zwecke der „Rundfunkbeitragserhebung“:

193 Die Eingriffsqualität des § 113a TKG wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass die in dieser Vorschrift vorgeschriebene Speicherung nicht durch den Staat selbst, sondern durch private Diensteanbieter erfolgt. Denn diese werden allein als Hilfspersonen für die Aufgabenerfüllung durch staatliche Behörden in Anspruch genommen. § 113a TKG verpflichtet die privaten Telekommunikationsunternehmen zur Datenspeicherung allein für die Aufgabenerfüllung durch staatliche Behörden zu Zwecken der Strafverfolgung, der Gefahrenabwehr und der Erfüllung nachrichtendienstlicher Aufgaben gemäß § 113b TKG. Dabei ordnet der Staat die mit der Speicherung verbundene Grundrechtsbeeinträchtigung unmittelbar an, ohne dass den speicherungspflichtigen Unternehmen insoweit ein Handlungsspielraum verbleibt; die Daten sind so zu speichern, dass Auskunftersuchen der berechtigten öffentlichen Stellen nach § 113a Abs. 9 TKG unverzüglich erfüllt werden können. Unter diesen Voraussetzungen ist die Speicherung der Daten rechtlich dem Gesetzgeber als unmittelbarer Eingriff in Art. 10 Abs. 1 GG zuzurechnen (vgl. BVerfGE 107, 299 <313 f.>).

124

Entwurf Begründung Verfassungsbeschwerde Stand 12.07.2017

Mit § 11 Abs. 4 RBStV wird eine Vielzahl von nicht näher bestimmten Adressaten zu Hilfspersonen für die „staatsferne“ Aufgabenerfüllung der Datenerhebung zur Rundfunkbeitragserhebung herangezogen bzw. verpflichtet.

Der RBStV ermöglicht es, dass personenbezogene Daten bei öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen ohne Kenntnis des Betroffenen erhoben, verarbeitet oder genutzt werden können. Die Datenbestände müssen dazu geeignet sein, Rückschlüsse auf die Beitragspflicht zuzulassen, insbesondere durch Abgleich mit dem Bestand der bei den Landesrundfunkanstalten gemeldeten Beitragsschuldner, und sich auf Angaben beschränken, die der Anzeigepflicht nach § 8 unterliegen. Es darf kein erkennbarer Grund zu der Annahme bestehen, dass der Betroffene ein schutzwürdiges Interesse an dem Ausschluss der Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung hat (Auskunftssperre).

B.8.4. Personendatenspeicher

Von der Speicherung der Verkehrsdaten ist die Speicherung von Personendaten in Dateien zu unterscheiden. Diese Unterscheidung ist notwendig, da die Verkehrsdaten dem Schutz nach Art. 10 GG unterliegen. Es erscheint daher sachgerecht eine Trennung zwischen Verkehrsdatenspeichern und Personendatenspeicher vorzunehmen, da im Rahmen der zulässigen gesetzlichen Möglichkeiten der Speicherung personenbezogener Daten unterschiede vorhanden sind. Hierzu schuf der Gesetzgeber z.B. das:

Gesetz zur Errichtung einer standardisierten zentralen Antiterrordatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern (Antiterrordateigesetz - ATDG):

§ 1 Antiterrordatei

- (1) Das Bundeskriminalamt, die in der Rechtsverordnung nach § 58 Abs. 1 des Bundespolizeigesetzes bestimmte Bundespolizeibehörde, die Landeskriminalämter, die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, der Militärische Abschirmdienst, der Bundesnachrichtendienst und das Zollkriminalamt (beteiligte Behörden) führen beim Bundeskriminalamt zur Erfüllung ihrer jeweiligen gesetzlichen Aufgaben zur Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland eine gemeinsame standardisierte zentrale Antiterrordatei (Antiterrordatei).
- (2) Der Bundesminister des Innern kann, bei Landesbehörden auf Ersuchen des jeweils zuständigen Landes, durch Rechtsverordnung weitere Polizeivollzugsbehörden als beteiligte Behörden zur Teilnahme an der Antiterrordatei berechtigen, soweit

1. diesen Aufgaben zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland nicht nur im Einzelfall besonders zugewiesen sind und
2. ihr Zugriff auf die Antiterrordatei für die Wahrnehmung der Aufgaben nach Nummer 1 erforderlich und dies unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Interessen der Betroffenen und der Sicherheitsinteressen der beteiligten Behörden angemessen ist.

§ 2 Inhalt der Antiterrordatei und Speicherungspflicht

Die beteiligten Behörden sind verpflichtet, bereits erhobene Daten nach § 3 Abs. 1 in der Antiterrordatei zu speichern, wenn sie gemäß den für sie geltenden Rechtsvorschriften über polizeiliche oder nachrichtendienstliche Erkenntnisse (Erkenntnisse) verfügen, aus denen sich tatsächliche Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die Daten sich beziehen auf

1. Personen, die

a) einer terroristischen Vereinigung nach § 129a des Strafgesetzbuchs, die einen internationalen Bezug aufweist, oder einer terroristischen Vereinigung nach § 129a in

125

Entwurf Begründung Verfassungsbeschwerde Stand 12.07.2017

Verbindung mit § 129b Absatz 1 Satz 1 des Strafgesetzbuchs mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland angehören oder diese unterstützen,

b) einer Gruppierung, die eine Vereinigung nach Buchstabe a unterstützt, angehören oder

c) eine Gruppierung nach Buchstabe b willentlich in Kenntnis der den Terrorismus unterstützenden Aktivität der Gruppierung unterstützen,

2. Personen, die rechtswidrig Gewalt als Mittel zur Durchsetzung international ausgerichteter politischer oder religiöser Belange anwenden oder eine solche Gewaltanwendung unterstützen, vorbereiten oder durch ihre Tätigkeiten, insbesondere durch Befürworten solcher Gewaltanwendungen, vorsätzlich hervorrufen, oder

3. a) Vereinigungen, Gruppierungen, Stiftungen oder Unternehmen,

b) Sachen, Bankverbindungen, Anschriften, Telekommunikationsanschlüsse, Telekommunikationsendgeräte, Internetseiten oder Adressen für elektronische Post, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme begründen, dass sie im Zusammenhang mit einer Person nach Nummer 1 oder Nummer 2 stehen und durch sie Hinweise für die Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus gewonnen werden können,

und die Kenntnis der Daten für die Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland erforderlich ist. Satz 1 gilt nur für Daten, die die beteiligten Behörden nach den für sie geltenden Rechtsvorschriften automatisiert verarbeiten dürfen.

§ 3 Zu speichernde Datenarten

(1) In der Antiterrordatei werden, soweit vorhanden, folgende Datenarten gespeichert:

1. zu Personen nach § 2 Satz 1 Nummer 1 und 2

a) der Familienname, die Vornamen, frühere Namen, andere Namen, Aliaspersonalien, abweichende Namensschreibweisen, das Geschlecht, das Geburtsdatum, der Geburtsort, der Geburtsstaat, aktuelle und frühere Staatsangehörigkeiten, gegenwärtige und frühere Anschriften, besondere körperliche Merkmale, Sprachen, Dialekte, Lichtbilder, die Bezeichnung der Fallgruppe nach § 2 und, soweit keine anderen gesetzlichen Bestimmungen entgegenstehen und dies zur Identifizierung einer Person erforderlich ist, Angaben zu Identitätspapieren (Grunddaten),

b) folgende weitere Datenarten (erweiterte Grunddaten):

aa) eigene oder von ihnen genutzte Telekommunikationsanschlüsse und Telekommunikationsendgeräte,

bb) Adressen für elektronische Post,

cc) Bankverbindungen,

dd) Schließfächer,

ee) auf die Person zugelassene oder von ihr genutzte Fahrzeuge,

ff) Familienstand,

gg) Volkszugehörigkeit,

hh) Angaben zur Religionszugehörigkeit, soweit diese im Einzelfall zur Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus erforderlich sind,

ii) besondere Fähigkeiten, die nach den auf bestimmten Tatsachen beruhenden Erkenntnissen der beteiligten Behörden der Vorbereitung und Durchführung terroristischer Straftaten nach § 129a Abs. 1 und 2 des Strafgesetzbuchs dienen können, insbesondere besondere Kenntnisse und Fertigkeiten in der Herstellung oder im Umgang mit Sprengstoffen oder Waffen,

jj) Angaben zum Schulabschluss, zur berufsqualifizierenden Ausbildung und zum ausgeübten Beruf,

kk) Angaben zu einer gegenwärtigen oder früheren Tätigkeit in einer lebenswichtigen Einrichtung im Sinne des § 1 Abs. 5 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes oder einer Verkehrs- oder Versorgungsanlage oder -einrichtung, einem öffentlichen Verkehrsmittel oder Amtsgebäude,

ll) Angaben zur Gefährlichkeit, insbesondere Waffenbesitz oder zur Gewaltbereitschaft der Person,

mm) Fahr- und Flugerlaubnisse,

nn) besuchte Orte oder Gebiete, an oder in denen sich in § 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 genannte Personen treffen,

126

Entwurf Begründung Verfassungsbeschwerde Stand 12.07.2017

- oo) Kontaktpersonen zu den jeweiligen Personen nach § 2 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe a oder Nr. 2,
 - pp) die Bezeichnung der konkreten Vereinigung oder Gruppierung nach § 2 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe a oder b,
 - qq) der Tag, an dem das letzte Ereignis eingetreten ist, das die Speicherung der Erkenntnisse begründet,
 - rr) auf tatsächlichen Anhaltspunkten beruhende zusammenfassende besondere Bemerkungen, ergänzende Hinweise und Bewertungen zu Grunddaten und erweiterten Grunddaten, die bereits in Dateien der beteiligten Behörden gespeichert sind, sofern dies im Einzelfall nach pflichtgemäßem Ermessen geboten und zur Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus unerlässlich ist, und
 - ss) von der Person betriebene oder maßgeblich zum Zweck ihrer Aktivitäten nach § 2 Satz 1 Nummer 1 oder Nummer 2 genutzte Internetseiten,
2. Angaben zur Identifizierung der in § 2 Satz 1 Nummer 3 genannten Vereinigungen, Gruppierungen, Stiftungen, Unternehmen, Sachen, Bankverbindungen, Anschriften, Telekommunikationsanschlüsse, Telekommunikationsendgeräte, Internetseiten oder Adressen für elektronische Post, mit Ausnahme weiterer personenbezogener Daten, und
 3. zu den jeweiligen Daten nach den Nummern 1 und 2 die Angabe der Behörde, die über die Erkenntnisse verfügt, sowie das zugehörige Aktenzeichen oder sonstige Geschäftszeichen und, soweit vorhanden, die jeweilige Einstufung als Verschlussache.
- (2) Kontaktpersonen nach Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b Doppelbuchstabe oo sind Personen, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, dass sie mit den in § 2 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe a oder Nummer 2 genannten Personen nicht nur flüchtig oder in zufälligem Kontakt in Verbindung stehen und durch sie weiterführende Hinweise für die Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu erwarten sind. Angaben zu Kontaktpersonen dürfen ausschließlich als erweiterte Grunddaten nach Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b Doppelbuchstabe oo mit folgenden Datenarten zur Identifizierung und Kontaktaufnahme gespeichert werden: der Familienname, die Vornamen, frühere Namen, andere Namen, Aliaspersonalien, abweichende Namensschreibweisen, das Geschlecht, das Geburtsdatum, der Geburtsort, der Geburtsstaat, die aktuelle Staatsangehörigkeit, die gegenwärtige Anschrift, Lichtbilder, eigene oder von ihnen genutzte Telekommunikationsanschlüsse sowie Adressen für elektronische Post, sonstige Angaben zur beruflichen Erreichbarkeit.
- (3) Soweit zu speichernde Daten aufgrund einer anderen Rechtsvorschrift zu kennzeichnen sind, ist diese Kennzeichnung bei der Speicherung der Daten in der Antiterrordatei aufrechtzuerhalten.
- (4) Das Bundeskriminalamt legt die Kriterien und Kategorien für die zu speichernden Datenarten in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1 Buchstabe b Doppelbuchstabe gg, hh, ii, kk und nn in einer Verwaltungsvorschrift fest. Diese ist in der jeweils aktuellen Fassung im Bundesanzeiger zu veröffentlichen. Das Bundeskriminalamt kann Kriterien für die zu speichernden Datenarten in den weiteren Fällen des Absatzes 1 in derselben Verwaltungsvorschrift vorsehen.

sowie das

Gesetz zur Errichtung einer standardisierten zentralen Datei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern zur Bekämpfung des gewaltbezogenen Rechtsextremismus (Rechtsextremismus-Datei-Gesetz - RED-G)

§ 1 Datei zur Bekämpfung des gewaltbezogenen Rechtsextremismus

§ 2 Inhalt der Datei und Speicherungspflicht

§ 3 Zu speichernde Datenarten

Beide Gesetze sind nahezu identisch und beinhalten eine Reihe von weiteren Vorschriften.

ATDG:

§ 4 Beschränkte und verdeckte Speicherung

Entwurf Begründung Verfassungsbeschwerde Stand 12.07.2017

- § 5 Zugriff auf die Daten
- § 6 Weitere Verwendung der Daten
- § 6a Erweiterte projektbezogene Datennutzung
- § 7 Übermittlung von Erkenntnissen
- § 8 Datenschutzrechtliche Verantwortung
- § 9 Protokollierung, technische und organisatorische Maßnahmen
- § 10 Datenschutzrechtliche Kontrolle, Auskunft an den Betroffenen
- § 11 Berichtigung, Löschung und Sperrung von Daten
- § 12 Errichtungsanordnung

RED-G:

- § 4 Beschränkte und verdeckte Speicherung
- § 5 Zugriff auf die Daten
- § 6 Weitere Verwendung der Daten
- § 7 Erweiterte projektbezogene Datennutzung
- § 8 Übermittlung von Erkenntnissen
- § 9 Datenschutzrechtliche Verantwortung
- § 10 Protokollierung, technische und organisatorische Maßnahmen
- § 11 Datenschutzrechtliche Kontrolle, Auskunft an den Betroffenen
- § 12 Berichtigung, Löschung und Sperrung von Daten
- § 13 Errichtungsanordnung

Durch den Umfang der gespeicherten personenbezogenen Daten sowie der damit verbundenen Verknüpfungsmöglichkeiten ist daher zwischen Verkehrsdatenspeicher und Personendatenspeicher zu unterscheiden. Bei der Verkehrsdatenspeicherung werden die Verkehrsdaten des verwendeten Telekommunikationsgerätes gespeichert. Die Zuordnung zu natürlichen oder juristischen Personen erfolgt erst mit der Verknüpfung weiterer Datensysteme.

Ein Personendatenspeicher zielt auf die Speicherung des Familiennamens, der Vornamen, frühere Namen, andere Namen des Geschlechtes, des Geburtsdatums, dem Geburtsort, gegenwärtige Anschrift oder Aufenthaltsort.

Diesen minimalen Grunddaten die der Identifizierung der Person dienen, erfolgt je nach dem Zweck des Personenspeichers, die Zuordnung weiterer personenbezogener Daten.

B.8.5. Die Rundfunkteilnehmerdatenbank

B.8.5.1. Die Datenneuerhebung

Das BVerfG hat mit dem Volkszählungsurteil die besondere Stellung der Meldebehörden hervorgehoben und die multifunktionale Verwendung und Zweckbestimmung (§ 5 BMG) der Meldedatensammlung auf Vorrat unbeanstandet gelassen. Der Bundesgesetzgeber hat die Weitergabe der Meldedaten an den öffentlich-rechtlichen Rundfunks alleine für die Zwecke der publizistischen Tätigkeit zugelassen. Damit wurden klar definierte Verarbeitungs- und Weitergabevoraussetzungen für die Meldedaten geschaffen.

Die Meldedatenübertragung dient nicht publizistischen Zwecken, sondern dem Aufbau einer Rundfunkteilnehmerdatenbank und stellt damit eine Datenneuerhebung dar. Das BVerfG hat mit dem Urteil des Ersten Senats vom 20. April 2016 BVerfG - 1

BvR 966/09 -; - 1 BvR 1140/09 -, (BKA-Gesetz) diesen Begriff wie folgt beschreiben:

...
 Für Daten aus eingriffsintensiven Überwachungs- und Ermittlungsmaßnahmen wie denen des vorliegenden Verfahrens kommt es danach darauf an, ob die entsprechenden Daten nach verfassungsrechtlichen Maßstäben neu auch für den geänderten Zweck mit vergleichbar schwerwiegenden Mitteln erhoben werden dürften (vgl. BVerfGE 125, 260 <333>; 133, 277 <373 f. Rn. 225 f.>); der Sache nach ist diese Konkretisierung nicht neu, vgl. bereits BVerfGE 100, 313 <389 f.>, und findet sich unter der Bezeichnung „hypothetischer Ersatzeingriff“ auch in BVerfGE 130, 1 <34>). Das Kriterium der Datenneuerhebung gilt allerdings nicht schematisch abschließend und schließt die Berücksichtigung weiterer Gesichtspunkte nicht aus (vgl. BVerfGE 133, 277 <374 Rn. 226>). So steht die Tatsache, dass die Zielbehörde bestimmte Datenerhebungen, zu denen die Ausgangsbehörde berechtigt ist, ihrerseits wegen ihres Aufgabenspektrums nicht vornehmen darf, einem Datenaustausch nicht prinzipiell entgegen (vgl. BVerfGE 100, 313 <390>). Auch können Gesichtspunkte der Vereinfachung und der Praktikabilität bei der Schaffung von Übermittlungsvorschriften es rechtfertigen, dass nicht alle Einzelanforderungen, die für die Datenerhebung erforderlich sind, in gleicher Detailliertheit für die Übermittlung der Daten gelten. Das Erfordernis einer Gleichgewichtigkeit der neuen Nutzung bleibt hierdurch jedoch unberührt.

Die gemeinsame Rundfunkanstalt NDR wurde nicht als doppel funktionale Anstalt des öffentlichen Rechts mit Verwaltungsaufgaben gegründet. Sie dient als gemeinsame öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt den Bundesländer Niedersachsen, Freie und Hansestadt Hamburg, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern (NDR- Staatsvertrag).

Die Übertragung der personenbezogenen Meldedaten stellt damit eine verfassungswidrige Datenneuerhebung dar, da die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt NDR zweifelsfrei nicht der Verwaltung der betreffenden Bundesländer zuzurechnen ist.

B.8.5.2. Meldepflicht i.S.d. BMG / RBStV

Das Melderecht unterscheidet zwischen allgemeinen und besonderen Meldepflichten. Die wichtigste allgemeine Meldepflicht ist die Anmeldepflicht beim beziehen einer Wohnung innerhalb von 2 Wochen. Eine Abmeldepflicht besteht nur wenn keine neue Wohnung im Inland bezogen wird. Der Inlandsumzug ist somit Abmeldefrei, da die Abmeldung von Amts wegen durch die Wegzugsmeldebehörde auf Grund der Rückmeldung der Zuzugsmeldebehörde (Anmeldung) erfolgt.

Es besteht die Verpflichtung jede bezogene Wohnung anzugeben und Angaben zur Hauptwohnung zu machen (§ 21 BMG mehrere Wohnungen).

§ 17 BMG Anmeldung, Abmeldung

- (1) Wer eine Wohnung bezieht, hat sich innerhalb von zwei Wochen nach dem Einzug bei der Meldebehörde anzumelden.
- (2) Wer aus einer Wohnung auszieht und keine neue Wohnung im Inland bezieht, hat sich innerhalb von zwei Wochen nach dem Auszug bei der Meldebehörde abzumelden. Eine Abmeldung ist frühestens eine Woche vor Auszug möglich; die Fortschreibung des Melderegisters erfolgt zum Datum des Auszugs.
- (3) Die An- oder Abmeldung für Personen unter 16 Jahren obliegt denjenigen, in deren Wohnung die Personen unter 16 Jahren einziehen oder aus deren Wohnung sie ausziehen. Neugeborene, die im Inland geboren wurden, sind nur anzumelden, wenn sie in eine andere Wohnung als die der Eltern oder der Mutter aufgenommen werden. Ist für eine volljährige Person ein Pfleger oder ein Betreuer bestellt, der den Aufenthalt bestimmen kann, obliegt diesem die An- oder Abmeldung.
- (4) Die Standesämter teilen den Meldebehörden unverzüglich die Beurkundung der Geburt eines Kindes sowie jede Änderung des Personenstandes einer Person mit.

Im Bereich des RBStV wird die Anzeigepflicht, d.h. die Anmeldepflicht in § 8 RBStV geregelt.

§ 8 RBStV Anzeigepflicht

- (1) Das Innehaben einer Wohnung, einer Betriebsstätte oder eines beitragspflichtigen Kraftfahrzeugs ist unverzüglich schriftlich der zuständigen Landesrundfunkanstalt anzuzeigen (Anmeldung); entsprechendes gilt für jede Änderung der Daten nach Absatz 4 (Änderungsmeldung). Eine Änderung der Anzahl der im Jahresdurchschnitt des vorangegangenen Kalenderjahres sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Absatz 4 Nr. 7 ist jeweils bis zum 31. März eines Jahres anzuzeigen; diese Änderung wirkt ab dem 1. April des jeweiligen Jahres.
- (2) Das Ende des Innehabens einer Wohnung, einer Betriebsstätte oder eines beitragspflichtigen Kraftfahrzeugs ist der zuständigen Landesrundfunkanstalt unverzüglich schriftlich anzuzeigen (Abmeldung).
- (3) Die Anzeige eines Beitragsschuldners für eine Wohnung, eine Betriebsstätte oder ein Kraftfahrzeug wirkt auch für weitere anzeigepflichtige Beitragsschuldner, sofern sich für die Wohnung, die Betriebsstätte oder das Kraftfahrzeug keine Änderung der Beitragspflicht ergibt.
- (4) Bei der Anzeige hat der Beitragsschuldner der zuständigen Landesrundfunkanstalt folgende, im Einzelfall erforderliche Daten mitzuteilen und auf Verlangen nachzuweisen:
 1. Vor- und Familienname sowie frühere Namen, unter denen eine Anmeldung bestand,
 2. Tag der Geburt,
 3. Vor- und Familienname oder Firma und Anschrift des Beitragsschuldners und seines gesetzlichen Vertreters,
 4. gegenwärtige Anschrift jeder Betriebsstätte und jeder Wohnung, einschließlich aller vorhandenen Angaben zur Lage der Wohnung,
 5. letzte der Landesrundfunkanstalt gemeldete Anschrift des Beitragsschuldners,
 6. vollständige Bezeichnung des Inhabers der Betriebsstätte,
 7. Anzahl der Beschäftigten der Betriebsstätte,
 8. Beitragsnummer,
 9. Datum des Beginns des Innehabens der Wohnung, der Betriebsstätte oder des beitragspflichtigen Kraftfahrzeugs,
 10. Zugehörigkeit zu den Branchen und Einrichtungen nach § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Abs. 3 Satz 1,
 11. Anzahl der beitragspflichtigen Hotel- und Gästezimmer und Ferienwohnungen und
 12. Anzahl und Zulassungsort der beitragspflichtigen Kraftfahrzeuge.
- (5) Bei der Abmeldung sind zusätzlich folgende Daten mitzuteilen und auf Verlangen nachzuweisen:
 1. Datum des Endes des Innehabens der Wohnung, der Betriebsstätte oder des beitragspflichtigen Kraftfahrzeugs,
 2. der die Abmeldung begründende Lebenssachverhalt und
 3. die Beitragsnummer des für die neue Wohnung in Anspruch genommenen Beitragsschuldners.

Hierzu führten die Landesgesetzgeber mit den Drucksachen zum Gesetz zum Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag aus:

Zu § 8

§ 8 regelt die Anzeigepflichten der Beitragsschuldner und lehnt sich damit an die bisherige Regelung in § 3 des Rundfunkgebührenstaatsvertrages an. Der Begriff Anzeige ist ein Oberbegriff für die Begriffe Anmeldung, Abmeldung und Änderungsmeldung, die in den Absätzen 1 und 2 legal definiert werden.

Absatz 1 Satz 1 ist dem bisherigen § 3 Abs. 1 Satz 1 des Rundfunkgebührenstaatsvertrages nachgebildet. Satz 2 ist neu und regelt, wann jeweils eine Änderung der Beschäftigtenzahl nach Absatz 4 Nr. 7 mitzuteilen ist. Sofern ein Beitragsschuldner seiner Anzeigepflicht bezüglich einer Wohnung, einer Betriebsstätte oder eines Kraftfahrzeugs nachgekommen ist und das Beitragskonto ausgleicht, besteht in der Regel keine Anzeigepflicht der weiteren Beitragsschuldner (vgl. Absatz 3).

Absatz 2 ist dem bisherigen § 3 Abs. 1 Satz 1 des Rundfunkgebührenstaatsvertrages nachgebildet. Anders als ein Verstoß gegen Absatz 1 stellt ein Verstoß gegen Absatz 2 keine Ordnungswidrigkeit dar. Da die Abmeldung allerdings für das Ende der Beitragspflicht konstitutiv ist, führt ein Verstoß gegen die Abmeldepflicht nach Absatz 2 zum Fortbestand der Beitragspflicht.

Absatz 3 regelt, dass z. B. bei mehreren Bewohnern einer Wohnung die Anzeige eines Beitragsschuldners genügt. Die Anzeige eines Beitragsschuldners für eine Wohnung wirkt auch für weitere anzeigepflichtige Beitragsschuldner, sofern sich für die Wohnung keine Änderung der Beitragspflicht ergibt.

Absatz 4 regelt im Einzelnen, welche Daten der Beitragsschuldner bei der Anzeige mitzuteilen hat. Stets sind nur diejenigen Daten anzuzeigen, die im Einzelfall zur Durchführung der jeweiligen Meldung erforderlich sind. Für Anzeigen im privaten Bereich sind regelmäßig weniger Daten erforderlich als im nicht privaten Bereich. So kommt beispielsweise die Erhebung der in Absatz 4 Nr. 6, 7, 10 und 12 genannten Daten im privaten Bereich nicht in Betracht. Wichtig ist dabei, dass keine generelle Nachweispflicht besteht, sondern dass die zuständige Landesrundfunkanstalt nur bei Zweifeln einen Nachweis verlangen kann. Die Nummern 1, 2 und 8 entsprechen dem bisherigen Nummern 1, 2 und 8 von § 3 Abs. 2 des Rundfunkgebührenstaatsvertrages. Die anderen Nummern sind neu und erforderlich, um den Beitragspflichtigen zu ermitteln (Nummern 3 bis 6) bzw. den Umfang der Beitragspflicht festzustellen (Nummern 7, 9 bis 12). Soweit in Nummer 4 zur Anzeige aller vorhandenen Angaben zur Lage der Wohnung verpflichtet wird, sind die für den Beitragsschuldner im Einzelfall verfügbaren Daten zur räumlichen Lage gemeint (z. B. Stockwerk, Wohnungsziffer). Dies dient insbesondere der Unterscheidung und Abgrenzung von Wohnungen in Mehrfamilienhäusern. Nach Nummer 12 sind lediglich Anzahl und Zulassungsort der beitragspflichtigen Kraftfahrzeuge anzuzeigen, nicht jedoch das jeweilige Kennzeichen. Diese pauschale Anmeldung soll ein unbürokratisches und verwaltungsökonomisches Verfahren zur Erfassung unter anderem sog. Vorführragen gewährleisten. Soweit sich die Parameter für die Höhe der kraftfahrzeugbezogenen Beitragspflicht – insbesondere Anzahl und Zulassungsort der beitragspflichtigen Kraftfahrzeuge – bei einem Beitragsschuldner nicht ändern, bedarf es keiner Änderungsmeldung. Einzelne Fahrzeuge können also ohne bürokratischen Aufwand „ausgetauscht“ werden. Bei Zweifeln kann die Landesrundfunkanstalt Nachweise oder auch zusätzliche Daten (z. B. Kennzeichenliste) verlangen (§ 9 Abs. 1 Satz 4 und 5).

Absatz 5 regelt, welche Daten zusätzlich bei der Abmeldung mitzuteilen sind. Er präzisiert den bisherigen § 3 Abs. 2 Nr. 9 des Rundfunkgebührenstaatsvertrages, der zum Teil als zu allgemein angesehen wurde. Die eine Abmeldung begründenden Lebenssachverhalte im Sinne der Nummer 2 sind der Landesrundfunkanstalt in typisierter Form mitzuteilen und auf Verlangen nachzuweisen. Beispiele sind Wohnungsaufgabe, Auswanderung, Tod oder Betriebsauflösung.

Die Nachweispflichten ergeben sich aus § 6 der Rundfunkbeitragsatzung:

§ 6 Erfüllung von Nachweispflichten

- (1) Die Rundfunkanstalt oder die in § 2 genannte gemeinsame Stelle kann im Einzelfall verlangen, dass ein Nachweis erbracht wird für alle Tatsachen, die Grund, Höhe oder Zeitraum der Beitragspflicht betreffen, insbesondere
 1. für die Zugehörigkeit zu einer der in § 5 Abs. 3 Satz 1 RBStV genannten Einrichtungen,
 2. für die Widerlegung der Vermutung nach § 2 Abs. 2 Satz 2 RBStV oder nach § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 RBStV (Inhaber einer Wohnung) oder
 3. für die Widerlegung der Vermutung nach § 6 Abs. 2 Satz 2 RBStV oder nach § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 RBStV (Inhaber einer Betriebsstätte).
- (2) Die Nachweise sind durch Urkunden zu erbringen. Dabei soll der Beitragsschuldner/ die Beitragsschuldnerin darauf hingewiesen werden, welche Daten zum Nachweis benötigt werden. Als Nachweis ist in den Fällen des Absatz 1, 1.) insbesondere eine entsprechende Bescheinigung der zuständigen oder vorgesetzten Behörde oder ein Auszug aus einem öffentlichen Register, für die Gemeinnützigkeit der Einrichtung oder ihres Rechtsträgers eine Bescheinigung der zuständigen Finanzbehörde vorzulegen, Absatz 1, 2.) insbesondere eine Meldebescheinigung der Meldebehörde vorzulegen, Absatz 1, 3.) insbesondere ein Auszug aus einem öffentlichen Register oder eine entsprechende Bescheinigung der Register führenden Stelle oder der zuständigen berufsständischen Kammer vorzulegen.

- (3) Den Beitragsschuldner/Die Beitragsschuldnerin trifft die Beweislast für den Zugang der Nachweise.

Das dabei „wichtig ist, dass keine generelle Nachweispflicht besteht“ (Zitat Drucksache), ist in Anbetracht des Absatzes 2 wohl als äußerst „zweifelhaft“

zu bezeichnen. Durch die Untauglichkeit der Maßnahme § 14 Abs. 9 RBStV, dem Fehlen einer Wohnungszuordnung und dem rechtswidrigen Verfahren der „Direktanmeldung“, dürfte es wohl eine nicht unerhebliche Anzahl von Fällen gegeben haben in denen Nachweispflichten i.S.d. Absatzes 1 Nr. 3 (Meldebescheinigung der Meldebehörde) auferlegt wurden. Besonders prekär ist der Nachweis durch „Erbringung von Urkunden“ im Lichte des vom Beitragsservice eingerichteten „elektronischem Aktensystem“ zu sehen. Die „Zustellung“ der Festsetzungsbescheide per „einfache Post“ ist unter dem Gesichtspunkt des Absatzes 3 als „Ohrfeige“ für den Bürger(in) zu bezeichnen.

Mit der Einführung des Rundfunkbeitrages und Anknüpfung an das Innehaben einer Wohnung im privaten Bereich wurde faktisch ein „rundfunkbereichsspezifisches Melderecht“ geschaffen. Diese verfassungswidrige „Rundfunkbeitrags-Insellösung“ zeigt zudem den Reformbedarf, auch auf dem Gebiet des Meldewesens. Während das BMG keinerlei Angaben zur Lage der Wohnung fordert, ist dies im Rahmen der Anzeigepflicht § 8 Nr. 4 RBStV der Fall. Es zeigt auf, dass die Koppelung der staatlichen Rundfunkfinanzierung an das bloße Wohnen zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand führt und in keiner Relation zum angestrebten Ziel - der staatlichen Finanzierung - steht. Dem Aufbau eines „Schattenmeldewesens“ steht auch der Grundsatz der Trennung der Verwaltungsräume entgegen. Hier tritt zudem auch erneut das Gebot der staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hinzu. Im Rahmen der Abmeldung, den begründenden Lebenssachverhalt mitzuteilen und der Nachweispflicht durch „Urkundenbeweis“ nachzukommen, ist wie bereits unter „Ausforschung des innersten Lebensbezirkes der Familie“ ausgeführt, dem Staat versagt. Das derartige ausufernde Ausforschungen **zum Wohnen** nunmehr dem Grundrechtsträger Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG übertragen werden, damit dieser „selbst“ für seine Finanzierung sorgt, stürzt den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in die schwerste verfassungsrechtliche Krise seit seinem Bestehen.

Eine gesetzliche Anmeldepflicht des Wohnens bleibt dem Melderecht vorbehalten und fällt somit in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

Eine zudem bußgeldbewehrte „Anmeldepflicht“ beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk für das „Innehaben“ einer Wohnung ist grob verfassungswidrig und unter keinem rechtlichen Aspekt hinnehmbar.

B.8.5.3. Rundfunkteilnehmerdatenbank

Mit dem Modellwechsel ist unmittelbar der Aufbau einer bundesweiten Rundfunkteilnehmerdatenbank („Rundfunkbeitragsdatei“) beim Beitragsservice in Köln verbunden.

Die beim Beitragsservice gespeicherte Rundfunkteilnehmerdatenbank ist eine der größten personenbezogenen Datenspeicher in der Bundesrepublik Deutschland. Bereits im Rechtsgutachten „Datenschutzrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Einführung eines Rundfunkbeitrags“ im Auftrag der ARD und des ZDF erstattet von Dr. jur. Hans Peter Bull, Univ.-Prof. (em.) für Öffentliches Recht,

Die Sammlung der Rundfunkgebührensschuldner (künftig: der Beitragsschuldner) bei der GEZ umfasst eine riesige Zahl von Betroffenen, nämlich über 40 Mio. Personen. Sie ist damit eine der größten Dateien überhaupt, die in der Bundesrepublik Deutschland geführt werden, in dieser Hinsicht vergleichbar mit den Dateien der Sozialversicherungsträger und ihrer Datenstelle beim VDR in Würzburg, bei der jetzt auch die bundesweite Entgeltnachweisdatei „ELENA“ geführt wird (dazu Weiteres unten zu III. 1.).

Das Rechtsgutachten der ARD und des ZDF ist nur bedingt heranziehbar, da es die Richtlinie 95/46/EG und Rechtsprechung des EuGH zum personenbezogenen Datenschutz unverständlicherweise völlig unberücksichtigt lässt.

Die Datenbank des Beitragsservice umfasst laut dem Jahresbericht 2016 des Beitragsservice (Seite 7) derzeit 44,8 Millionen „Beitragskonten“.

Die gesetzliche Grundlage zur Speicherung (Nutzung) der Datensätze findet sich in § 11 Abs. 5 RBStV:

§11 RBStV Verwendung personenbezogener Daten

- (5) Die Landesrundfunkanstalt darf die in Absatz 4 und in § 4 Abs. 7, § 8 Abs. 4 und 5 und § 9 Abs. 1 genannten Daten und sonstige freiwillig übermittelte Daten nur für die Erfüllung der ihr nach diesem Staatsvertrag obliegenden Aufgaben erheben, verarbeiten oder nutzen. Die erhobenen Daten sind unverzüglich zu löschen, wenn feststeht, dass sie nicht mehr benötigt werden oder eine Beitragspflicht dem Grunde nach nicht besteht. Nicht überprüfte Daten sind spätestens nach zwölf Monaten zu löschen. Jeder Beitragsschuldner erhält eine Anmeldebestätigung mit den für die Beitragserhebung erforderlichen Daten.

Daneben ist auf § 11 Abs. 2 Satz 1 RBStV hinzuweisen:

- (2) Beauftragten die Landesrundfunkanstalten eine Stelle nach § 10 Abs. 7 Satz 1 mit Tätigkeiten bei der Durchführung des Beitragseinzugs und der Ermittlung von Beitragsschuldnern, ist dort unbeschadet der Zuständigkeit des nach Landesrecht für die Landesrundfunkanstalt zuständigen Datenschutzbeauftragten ein behördlicher Datenschutzbeauftragter zu bestellen.

Den Drucksachen zum Gesetz zum Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag führen aus:

Zu § 11

Absatz 2 Satz 1 regelt die Datenverarbeitung der Stelle, die die Landesrundfunkanstalten gemäß § 10 Abs. 7 Satz 1 mit Tätigkeiten bei der Durchführung des Beitragseinzugs und der Ermittlung von Beitragsschuldnern beauftragt hat. Diese im Rahmen einer nicht rechtsfähigen öffentlich-rechtlichen Verwaltungsgemeinschaft betriebene Stelle ist nicht Dritte im Sinne von Absatz 1, sondern Teil der Landesrundfunkanstalten. Im Unterschied zur Datenverarbeitung bei der früheren Gebühreneinzugszentrale finden auf diese beauftragte Stelle daher nicht die für die Datenverarbeitung im Auftrag anwendbaren Bestimmungen Anwendung. Der Datenfluss zwischen den Landesrundfunkanstalten und der beauftragten Stelle ist interne Datenverarbeitung. Bei der Stelle ist ein behördlicher Datenschutzbeauftragter zu bestellen. Der Beauftragte bei dieser Einrichtung wird über die für die Landesrundfunkanstalten zuständigen Datenschutzbeauftragten hinaus vorgeschrieben, um eine zusätzliche Sicherung zur Gewährleistung eines hohen Datenschutzniveaus bei der gemeinsamen Stelle zu schaffen.

Im neu eingefügten Absatz 5 sind zur Herstellung größerer Übersichtlichkeit und Normenklarheit strikte Zweckbindung und Lösungsfristen zusammengefasst worden. In der Vorschrift spiegelt sich zugleich der Grundsatz der Datensparsamkeit wider. Vorbehaltlich verbliebener Sonderregelungen gilt

Entwurf Begründung Verfassungsbeschwerde Stand 12.07.2017

Absatz 5 für alle in den Erhebungsermächtigungen genannten und sonstigen den Landesrundfunkanstalten übermittelten Daten.

Absatz 5 Satz 1 übernimmt das bisher in § 3 Abs. 3 Satz 1 des Rundfunkgebührenstaatsvertrages formulierte Gebot der strikten Zweckbindung der genannten Daten und erweitert es auf die Daten, die im Zusammenhang mit Absatz 4, § 4 Abs. 7, § 8 Abs. 4 und 5 sowie § 9 Abs. 1 genannt werden. Diese Daten dürfen nur für die Erfüllung der den Landesrundfunkanstalten nach diesem Staatsvertrag obliegenden Aufgaben verwendet und damit z. B. nicht an Dritte weitergegeben, insbesondere nicht

verkauft werden. Die Sätze 2 und 3 präzisieren die schon bisher bestehenden Löschungspflichten. Im Grundsatz gilt: Personenbezogene Daten können und dürfen jeweils nur so lange gespeichert werden, wie sie zur Erfüllung der jeweiligen Aufgabe – insbesondere zum Beitragseinzug – erforderlich sind. Andernfalls sind sie unverzüglich zu löschen, d. h. ohne schuldhaftes Zögern.

Absatz 5 Satz 2 konkretisiert insoweit zwei Fallgruppen von Daten, nämlich solche, die zur Abwicklung des Beitragseinzugs nicht mehr benötigt werden, und solche, die deshalb von vornherein nicht benötigt werden, weil eine Beitragspflicht dem Grunde nach nicht besteht. Nicht mehr benötigt werden z. B. die von den Meldebehörden übermittelten Daten, wenn sich nach deren Abgleich mit dem Bestand der Beitragsschuldner ergibt, dass die Daten im Bestand bereits vorhanden sind oder Daten von Personen, die in einer Wohnung wohnen, für die bereits ein anderer Bewohner den Rundfunkbeitrag entrichtet. Dass eine Beitragspflicht dem Grunde nach nicht besteht, ergibt sich in der Regel (z. B. bei Erlangung von Daten Minderjähriger) aus dem Datensatz selbst.

Absatz 5 Satz 3 regelt eine absolute Höchstfrist für die Speicherung nicht überprüfter Daten. Die Ausschöpfung der Frist von zwölf Monaten bedarf vor dem Hintergrund des Unverzüglichkeitsgebotes der Begründung. Zur Feststellung, ob Daten nicht oder nicht mehr benötigt werden, bedarf es einer Prüfung. Die Prüfungspflicht gilt für Bestandsdatensätze ebenso wie für neu erhobene Datensätze. Der Maßstab der Unverzüglichkeit lässt es mit Blick auf technische Gegebenheiten und personelle Kapazitäten zu, auch eine automatisierte, stichtagsbezogene Prüfung von Bestandsdatengruppen innerhalb der Höchstfrist des Satzes 3 vorzusehen. Dies gilt jedoch nur insoweit, als dieses Verfahren ein höheres Datenschutzniveau gewährleistet. Sondergesetzliche Aufbewahrungspflichten (z. B. aufgrund handels- oder steuerrechtlicher Vorschriften) bleiben unberührt. Ihnen ist nach Ablauf der staatsvertraglichen Höchstfrist durch Sperrung der Daten entsprechend den Vorschriften der jeweils geltenden Landesdatenschutzgesetze Rechnung zu tragen.

Absatz 5 Satz 4 regelt, dass jeder Beitragsschuldner eine Anmeldebestätigung mit den für die Beitragserhebung erforderlichen Daten erhält. Auf diese Weise kann der Beitragszahler nachvollziehen, welche Daten über seine Person gespeichert wurden und welche nicht.

Insbesondere ist auf die Ausführungen der Landesgesetzgeber hinzuweisen:

Die gemeinsame Stelle hat deshalb die den einzelnen Landesrundfunkanstalten zuzuordnenden Daten – wie bisher – logisch von den Daten der anderen Anstalten getrennt zu verarbeiten. **Die anlassunabhängige Übermittlung** bzw. der Abruf **ganzer Datenbestände** oder Teile davon **ist schon aufgrund allgemeiner Grundsätze ausgeschlossen. Die Übermittlungsbefugnis in Satz 1 beschränkt sich daher nach wie vor auf den Einzelfall (z. B. Umzug, Abstimmung von Mehrfachkonten bei Zweitwohnsitzen), der eine Erforderlichkeitsprüfung voraussetzt.** Satz 2 schreibt wie bisher die Einzelheiten der Dokumentation vor, um die Zulässigkeit jedes einzelnen Abrufs nachprüfen zu können, für die die abfragende Landesrundfunkanstalt verantwortlich ist.

Während einer Aufgabenzuweisung als reine Abrechnungsstelle, d.h. als Beitragskontenverwaltung an den Beitragsservice zugestimmt werden könnte und dies auch im Einklang mit dem gesetzlichen Sinn einer einheitlichen Stelle Abschnitt

1 a VwVfG steht, wurden mit der Verwaltungsvereinbarung Beitragsservice durch die Landesrundfunkanstalten Aufgabenzuweisungen vorgenommen, die einer Eingriffsbehördengründung gleichkommen. Eine reine Beitragskontenverwaltung beim Beitragsservice wäre durchaus möglich, sofern die Betroffenen ihre Zustimmung hierzu erteilen würden. Im Rahmen des Modellwechsels hatte, der als

„Dienstleistungs- und Rechenzentrum“ geschaffene bundesweite Beitragsservice, die Aufgabe eine Rundfunkteilnehmerdatei (Rundfunkbeitragsdatei) aufzubauen.

Die Rundfunkteilnehmerdatenbank dient zwei Zwecken:

1. der Speicherung der Rundfunkteilnehmerdatensätze zur Beitragseinziehung,

2. dem Aufspüren von „Schwarzbewohnern“ im Rahmen der regelmäßigen Übermittlung sog. anlassbezogener Bewegungsmeldungen (§ 3 a DVO- MeldeG). Dabei ist sie die Grunddatenmenge GEZ zum Ausschluss „Nicht- Verdächtiger“ sowie dem beabsichtigtem erneuten Meldedatenabgleich § 14 Abs. 9 a RBStV (Raster- / Programmfahndung 2018).

Während einer Datenspeicherung zur Durchführung des Beitragseinzuges bei einem zentralen Rechen- und Dienstleister, nach erfolgter Zustimmung der betroffenen Grundrechtsträger, noch gefolgt werden kann, begegnet die Speicherung von ca.

44,7 Millionen Datensätzen erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Hier ist ebenfalls auf die Rundfunkbeitragssatzung hinzuweisen:

§ 16 Übertragung einzelner Tätigkeiten auf Dritte (Auftragnehmer)

- (3) Nach Absatz 1 beauftragte Dritte sind zu Entscheidungen nur im Rahmen der ihnen erteilten Aufträge oder Weisungen befugt. Es ist vertraglich und technisch-organisatorisch sicherzustellen, dass diese Stellen die Daten der Beitragsschuldner nur für Zwecke des Rundfunkbeitragseinzugs speichern, verarbeiten und nutzen. Die für die beauftragende Rundfunkanstalt geltenden landesrechtlichen Vorschriften für die Datenverarbeitung im Auftrag sind zu beachten.

Dies kommt faktisch einer Auslagerung (Outsourcing) des gesamten Datenbestandes an Privatunternehmen „für Zwecke des Rundfunkbeitragseinzuges“ gleich.

Die Form der Verwendung als Datenraster (Nr. 2) zur Ermittlung von

„Schwarzbewohnern“ stellt eine automatisierte Form der maschinellen Massen-Datenverarbeitung des gesamten Datenbestandes dar. Es handelt sich dabei nicht um eine „Einzelfallbearbeitung“, sondern automatisierte Verarbeitung (Abruf zur Raster- / Programmfahndung) des gesamten Datenbestandes.

Anzumerken ist hier erneut, dass die Lage der Wohnung durch die Meldestellen nicht zwingen mitübermittelt wird, so dass diese Form der Überwachung des Wohnungs- und Meldewesens untauglich ist und erhebliche Nachermittlungen nach sich zieht. Diese Form der Datenverwendung stellt auch eine monatliche Datenneuerhebung dar, da die personenbezogenen Daten der erfassten und in der Rundfunkbeitragsdatei gespeicherten Rundfunkteilnehmer zum Zwecke des Datenabgleichs in Form einer Raster- / Programmfahndung erneut verwendet werden. Diese Form der Datenverwendung geschieht ohne Wissen der Betroffenen und ist unvereinbar mit der Zweckbindung der aus § 14 Abs. 9 RBStV gewonnenen personenbezogenen Meldedaten. Faktisch werden auch die Meldedatenbanken zu „Antiterrordateien der Beitragsgerechtigkeit“ umfunktioniert.

Im Mittelpunkt der verfassungsrechtlichen Ordnung stehen der Wert und die Würde des Menschen, der in freier Selbstbestimmung als Glied einer freien Gesellschaft

wirkt. Der Schutz der Würde des Menschen dient - neben speziellen Freiheitsverbürgungen - das gewährleistete allgemeine Persönlichkeitsrecht des Menschen, das gerade auch im Blick auf moderne Entwicklungen und die mit ihnen verbundenen neuen Gefährdungen der menschlichen Persönlichkeit Bedeutung gewinnen kann (BVerfG Urteil vom 15.

Dezember 1983, 1 BvR 209/83). Das Persönlichkeitsrecht umfasst auch die aus dem Gedanken der Selbstbestimmung folgende Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden (BVerfG Volkszählung, Urteil vom 15. Dezember 1983, 1 BvR 209/83).

Individuelle Selbstbestimmung setzt - 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 betreffenden 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 (BVerfG Volkszählung, Urteil vom 15. Dezember 1983, 1 BvR 209/83).

Mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Datenschutz wäre eine Gesellschaftsordnung und eine diese ermöglichende Rechtsordnung nicht vereinbar, in der Bürger nicht mehr wissen können, wer, was, wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß. Wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen jederzeit notiert und als Information dauerhaft gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden, wird versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen. Wer damit rechnet, dass etwa die Teilnahme an einer Versammlung oder einer Bürgerinitiative behördlich registriert wird und dass ihm dadurch Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf eine Ausübung seiner entsprechenden Grundrechte verzichten. Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungsfähigkeit und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens ist (BVerfG Volkszählung, Urteil vom 15. Dezember 1983, 1 BvR 209/83). Auch schon im sog. Mikrozensus-Urteil (BVerfG Urteil vom 16. Juli 1969, 1 BvL 19/63) hatte das Bundesverfassungsgericht hervorgehoben, dass es der menschlichen Würde widerspreche, 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 in seiner ganzen Persönlichkeit zu registrieren und zu katalogisieren, sei es auch in der Anonymität einer statistischen Erhebung, und ihn damit wie eine Sache zu behandeln, die einer Bestandsaufnahme in jeder Beziehung zugänglich ist (BVerfGE Mikrozensus Urteil, vom 16. Juli 1969, 1 BvL 19/63). Ein solches Eindringen in den Persönlichkeitsbereich durch eine umfassende Einsichtnahme in die persönlichen Verhältnisse seiner Bürger ist dem Staat auch deshalb versagt, weil dem Einzelnen um der freien und selbstverantwortlichen Entfaltung seiner Persönlichkeit willen ein „Innenraum“ verbleiben muss, in dem er „sich selbst besitzt“ und „in den er sich zurückziehen kann, zu dem die Umwelt keinen Zutritt hat, in dem man in Ruhe gelassen wird und ein Recht auf Einsamkeit genießt“ (BVerfGE Mikrozensus Urteil, vom 16. Juli 1969, 1 BvL 19/63). In diesen

Bereich kann der Staat unter Umständen bereits durch eine - wenn auch bewertungsneutrale - Einsichtnahme eingreifen, die die freie Entfaltung der Persönlichkeit durch den psychischen Druck öffentlicher Anteilnahme zu

hemmen vermag (BVerfGE Mikrozensus Urteil, vom 16. Juli 1969, 1 BvL 19/63). Mit dem rundfunkrechtlichen Zweckbereich WOHNEN, dem die Rundfunkbeitragsdatei dient, unterliegt der Raum der Privatheit, die Wohnung, staatlicher andauernder Überwachung. Dies dient dem Zwecke der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und dem Aufspüren von „Wohnungsbeitragsschuldner“. Die Transparenzanforderungen im Datenschutzrecht, der Grundsatz der Offenheit der Erhebung und Nutzung von personenbezogenen Daten wird verletzt. Eine Verwendung der personenbezogenen Daten ohne Wissen des Betroffenen ist verfassungsrechtlich nur dann zulässig, wenn andernfalls der Zweck der Untersuchung, dem der Datenabruf dient, vereitelt wird. Zweck der Untersuchung ist die Begründung einer „Beitragspflicht“. Keinesfalls rechtfertigt hier die „Herstellung einer Beitragsgerechtigkeit“ derartige „heimliche Datenerhebungen und -verarbeitungen. Die Heimlichkeit einer in Grundrechte eingreifenden staatlichen Ermittlungsmaßnahme führt zur Erhöhung des Gewichts der gesetzgeberischen Freiheitsbeeinträchtigung. Dem Betroffenen wird durch die Heimlichkeit des Eingriffs vorheriger Rechtsschutz faktisch verwehrt und nachträglicher Rechtsschutz wird wegen eines fehlenden Rechtsbehelfes nahezu vereitelt. Er kann also nicht selbst darauf hinwirken, die Eingriffsintensität durch erfolgreichen Rechtsschutz zu verringern oder etwa für die Zukunft zu beseitigen. Die Heimlichkeit staatlicher Informationseingriffe betrifft darüber hinaus die Gesellschaft insgesamt. Die Intensität des Eingriffs für den Grundrechtsträger wird davon beeinflusst, welche über die Informationserhebung hinausgehenden Nachteile ihm aufgrund der Maßnahme drohen oder von ihm nicht ohne Grund befürchtet werden. Die Schwere des Eingriffs nimmt mit der Möglichkeit der Nutzung der Daten für Folgeeingriffe in Grundrechte der Betroffenen zu. Es besteht die Möglichkeit der Verknüpfung mit anderen Daten, die wiederum andere Folgemaßnahmen auslösen können.

Die eingerichtete Rundfunkteilnehmerdatenbank im privaten Bereich gefährdet daher in erheblichem Maße die angegriffenen Grundrechte, vor allem deshalb, weil bei den Entscheidungsprozessen nicht mehr wie früher auf manuell zusammengetragene Karteien und Akten zurückgegriffen werden muss. Vielmehr werden mit Hilfe der automatischen Datenverarbeitung, Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmaren Person (personenbezogene Daten) technisch gesehen unbegrenzt speicherbar geschaffen und die jederzeit ohne Rücksicht auf Entfernungen in Sekundenschnelle abrufbar sind (BVerfG Urteil vom 15. Dezember 1983, 1 BvR 209/83 u.a., a.a.O., Rn. 147). In den vorliegenden Lebenssachverhalten ist darüber hinaus - vor allem durch den Aufbau weiterer Informationssysteme (OSCI-XMeld; XAmtshilfe) - die Verknüpfung mit anderen Datensammlungen zu einem teilweise oder weitgehend vollständigen Persönlichkeitsbild möglich, ohne dass der Betroffene dessen Richtigkeit und Verwendung zureichend kontrollieren kann. Damit haben sich in einer bisher unbekanntem Weise, die Möglichkeiten einer Einsichtnahme und Einflussnahme erweitert, welche auf das Verhalten des Einzelnen schon durch den psychischen erzeugten Druck einwirken (z.B. ca. 1,4 Millionen Vollstreckungsersuchen an die zuständigen Vollstreckungsorgane, und 24 Millionen versandte Mahnmaßnahmen, Seite 24 - 25, Jahresbericht Beitragsservice 2015).