

Leseprobe für



Leibholz/Rinck

### **Grundgesetz**

Kommentar – Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

3Bände, Ordner Leinen, Kommentar

ISBN 978-3-504-10593-8

129,00 € (Grundwerk mit Fortsetzungsbezug für mindestens 2 Jahre)

## Vorwort zur 78. Ergänzungslieferung

Zur 78. Ergänzungslieferung befindet sich nicht das Werk an einer Wegmarke, wohl aber der dargestellte und erläuterte Gegenstand. 70 Jahre nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes eignet sich ein Kommentar, der ausschließlich auf der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beruht, besonders gut, um den Zustand der Verfassung zu beschreiben.

Das Grundgesetz gilt, wie das Bundesverfassungsgericht es auslegt und anwendet. Damit wird nicht nur auf die verfassungsrechtliche Autorität des Gerichts verwiesen, das Grundgesetz verbindlich auszulegen, sondern auch auf die Überzeugungskraft der mit den Entscheidungsgründen vorgetragenen Argumente. Die Besetzung des Gerichts und die Art und Weise, in der die Richter sich ihrer Aufgabe gewidmet haben, hat das Bundesverfassungsgericht zu einem Teilnehmer an der rechtswissenschaftlichen Auseinandersetzung werden lassen. Dass seine Ansichten nicht in allen Fällen unangefochten geblieben sind, lässt sich an den zahlreichen Stellen der Kommentierung nachvollziehen, an denen bei wiederholter Befassung die Auslegung einer Verfassungsbestimmung breiter ausgeführt, in feinere Einzelheiten differenziert oder in eine andere Richtung und zu einem abweichenden Ergebnis gebracht worden ist.

Bei nur noch wenigen Artikeln ist vermerkt, Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts liege bislang nicht vor. Das Werk bildet nicht nur die erreichte Vollständigkeit der Rechtsprechung in allen Bereichen des Verfassungsrechts ab, sondern auch die auf einzelne Bestimmungen gerichtete Intensität. Sie erreicht mitunter ein Maß, das sich kritisch zu erörtern lohnt. Eine Neigung zur Übergenauigkeit reicht über die Befassung mit spezifischem Verfassungsrecht hinaus, obwohl das Bundesverfassungsgericht vorgibt, die Überprüfung gerügter Grundrechtsverletzungen auf diesen Maßstab zu beschränken.

Der Kommentar versucht, sich treu zu bleiben: Er stellt die Leitlinien der Senatsentscheidungen dar, systematisch geordnet nach den Artikeln des Grundgesetzes. Schon diese Entscheidungsmaßstäbe, nicht erst ihre Anwendung auf den entschiedenen Einzelfall, haben bei vielen Artikeln einen Umfang erreicht, der eine schnelle Übersicht nicht mehr erlaubt. Die wortgetreue, allenfalls leicht gekürzte Wiedergabe der Entscheidungsgründe verschafft dem Leser eine vollständige Einsicht in die Bedeutung und den Geltungsgehalt der Verfassungsbestimmungen, die sie durch die Auslegung des Bundesverfassungsgerichts erhalten haben. Argumentationszusammenhänge, Beziehungen zwischen den Leitlinien der Begründung und Nachweise auf die vom Gericht erörterten

## **Vorwort zur 78. Ergänzungslieferung**

Meinungen anderer Gerichte und wissenschaftlicher Autoren müssen der Entscheidung selbst entnommen werden. Hier dient der Kommentar als Nachweis der in der Senatssammlung aufzusuchenden Stellen.

Berlin, im Mai 2019

Dr. Axel Burghart

# Inhaltsübersicht

	Seite
Vorwort zur 7. Auflage . . . . .	V
Aus dem Vorwort zur 6. Auflage . . . . .	VII
Gerhard Leibholz zum 80. Geburtstag . . . . .	XVI/1
Hans-Justus Rinck † . . . . .	XVI/5
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XXV

## Einführung

### Präambel

### I. Die Grundrechte

Art. 1–19	Vorbemerkungen
Art. 1	Die Würde des Menschen
Art. 2	Freiheit der Person, Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit
Art. 3	Gleichheitssatz
Art. 4	Glaubens-, Bekenntnis- und Gewissensfreiheit. Kein Zwang zum Kriegsdienst mit der Waffe
Art. 5	Recht der freien Meinungsäußerung
Art. 6	Ehe, Familie, Mutter und Kind
Art. 7	Schulwesen
Art. 8	Versammlungsfreiheit
Art. 9	Vereinigungsfreiheit
Art. 10	Brief-, Post- und Telekommunikationsgeheimnis
Art. 11	Freizügigkeit
Art. 12	Freiheit der Berufswahl
Art. 12a	Wehr- und andere Dienstverpflichtungen
Art. 13	Unverletzlichkeit der Wohnung
Art. 14	Eigentum, Erbrecht und Enteignung
Art. 15	Sozialisierung
Art. 16	Ausbürgerung, Auslieferung

Art. 16a	Asylrecht
Art. 17	Petitionsrecht
Art. 17a	Einschränkung von Grundrechten, insbesondere für Angehörige der Streitkräfte und des Ersatzdienstes
Art. 18	Verwirkung von Grundrechten
Art. 19	Einschränkung von Grundrechten, Wesensgehalts- und Rechtsweggarantie

## **II. Der Bund und die Länder**

Art. 20	Bundesstaat, Gewaltenteilung, Rechtsstaatsprinzip, Widerstandsrecht
Art. 20a	Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen
Art. 21	Verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien
Art. 22	Hauptstadt, Bundesflagge
Art. 23	Mitwirkung bei der Entwicklung der Europäischen Union; alte Fassung: Geltungsbereich des Grundgesetzes
Art. 24	Übertragung von Hoheitsrechten
Art. 25	Völkerrecht als Bestandteil des Bundesrechts
Art. 26	Angriffskrieg
Art. 27	Handelsflotte
Art. 28	Länder- und Gemeindeverfassung
Art. 29	Neugliederung des Bundesgebietes
Art. 30	Aufgabenkreis der Länder
Art. 31	Vorrang des Bundesrechts
Art. 32	Auswärtige Beziehungen
Art. 33	Staatsbürgerliche Rechte und Pflichten; öffentlicher Dienst und Berufsbeamtentum
Art. 34	Haftung für Amtspflichtverletzungen
Art. 35	Rechts- und Amtshilfe
Art. 36	Personal der Bundesbehörden
Art. 37	Bundeszwang

### **III. Der Bundestag**

Art. 38–48	Vorbemerkungen
Art. 38	Wahlrecht und Abgeordnetenstatus
Art. 39	Wahlperiode
Art. 40	Präsident, Geschäftsordnung
Art. 41	Wahlprüfung
Art. 42	Verhandlungen, Öffentlichkeit, Mehrheitsprinzip
Art. 43	Anwesenheit der Bundesregierung, Redebefugnis
Art. 44	Untersuchungsausschüsse
Art. 45	Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union
Art. 45a	Ausschüsse für Auswärtiges und für Verteidigung
Art. 45b	Wehrbeauftragter des Bundestages
Art. 45c	Einrichtung eines Petitionsausschusses
Art. 45d	Parlamentarisches Kontrollgremium
Art. 46	Indemnität und Immunität
Art. 47	Zeugnisverweigerungsrecht der Abgeordneten
Art. 48	Urlaubsanspruch der Abgeordneten zur Wahlvorbereitung; ungehinderte Ausübung des Mandats; Entschädigungsan- spruch

### **IV. Der Bundesrat**

Art. 50	Funktion
Art. 51	Zusammensetzung
Art. 52	Präsident, Geschäftsordnung
Art. 53	Teilnahme der Bundesregierung an den Verhandlungen, In- formationspflicht der Bundesregierung

### **IVa. Gemeinsamer Ausschuss**

Art. 53a	
----------	--

## **V. Der Bundespräsident**

Art. 54	Wahl und Amtsdauer; Bundesversammlung
Art. 55	Inkompatibilitäten
Art. 56	Amtseid
Art. 57	Vertretung
Art. 58	Gegenzeichnung
Art. 59	Völkerrechtliche Vertretungsmacht
Art. 60	Ernennung und Entlassung der Bundesrichter, Bundesbeamten und Offiziere; Begnadigungsrecht, Immunität
Art. 61	Anklage gegen den Bundespräsidenten vor dem Bundesverfassungsgericht

## **VI. Die Bundesregierung**

Art. 62–69	Vorbemerkungen
Art. 62	Zusammensetzung
Art. 63	Wahl des Bundeskanzlers; Bundestagsauflösung
Art. 64	Ernennung der Bundesminister
Art. 65	Verteilung der Verantwortung
Art. 65a	Befehlsgewalt über die Streitkräfte
Art. 66	Inkompatibilität
Art. 67	Konstruktives Misstrauensvotum
Art. 68	Vertrauensvotum – Bundestagsauflösung
Art. 69	Stellvertreter des Bundeskanzlers – Ende der Amtszeit des Kanzlers und der Minister – Weiterführung der Geschäfte

## **VII. Die Gesetzgebung des Bundes**

Art. 70–82	Vorbemerkungen
Art. 70	Die Gesetzgebung von Bund und Ländern
Art. 71	Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes
Art. 72	Konkurrierende Gesetzgebung des Bundes
Art. 73	Katalog der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes

## Inhaltsübersicht

Art. 74	Katalog der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen des Bundes
Art. 74a	<i>(aufgehoben)</i>
Art. 75	<i>(aufgehoben)</i>
Art. 76	Einbringung von Gesetzesvorlagen
Art. 77	Das Verfahren bei Gesetzesbeschlüssen
Art. 78	Voraussetzungen für das Zustandekommen eines Bundesgesetzes
Art. 79	Änderung des Grundgesetzes
Art. 80	Rechtsverordnungen
Art. 80a	Anwendung von Rechtsvorschriften im Spannungsfall
Art. 81	Gesetzgebungsnotstand
Art. 82	Verkündung und Inkrafttreten von Gesetzen und Rechtsverordnungen

## **VIII. Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung**

Art. 83–91	Vorbemerkungen
Art. 83	Vermutung für die Landeszuständigkeit
Art. 84	Einrichtung der Behörden, Verwaltungsverfahren, Bundesaufsicht
Art. 85	Bundesauftragsverwaltung
Art. 86	Bundeseigene Verwaltung
Art. 87	Gegenstände der bundeseigenen Verwaltung
Art. 87a	Aufstellung, Einsatz und Aufgaben der Streitkräfte
Art. 87b	Bundeswehrverwaltung
Art. 87c	Auftragsverwaltung der Länder in dem Bereich der Erzeugung und Nutzung von Kernenergie
Art. 87d	Luftverkehrsverwaltung
Art. 87e	Eisenbahnverkehrsverwaltung
Art. 87f	Post- und Telekommunikation
Art. 88	Währungs- und Notenbank
Art. 89	Bundeswasserstraßen



Art. 90	Bundesstraßen
Art. 91	Abwehr von Gefahren für den Bestand des Bundes oder eines Landes

### **VIIIa. Gemeinschaftsaufgaben, Verwaltungszusammenarbeit**

Art. 91a	Nähere Bestimmung der Gemeinschaftsaufgaben
Art. 91b	Wissenschaft, Forschung und Lehre
Art. 91c	Informationstechnische Zusammenarbeit
Art. 91d	Vergleichsstudien
Art. 91e	Grundsicherung für Arbeitsuchende

### **IX. Die Rechtsprechung**

Art. 92–104	Vorbemerkungen
Art. 92	Rechtspflegeorgane
Art. 93	Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts
Art. 94	Zusammensetzung und Organisation des Bundesverfassungsgerichts
Art. 95	Oberste Gerichtshöfe des Bundes; Gemeinsamer Senat
Art. 96	Bundesgerichte
Art. 97	Richterliche Unabhängigkeit
Art. 98	Rechtsstellung der Bundesrichter und der Richter in den Ländern
Art. 99	Übertragung der Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes an das Bundesverfassungsgericht und der letztinstanzlichen Entscheidung von landesrechtlichen Sachen an die obersten Gerichtshöfe des Bundes
Art. 100	Konkrete Normenkontrolle, Völkerrecht als Bestandteil des Bundesrechts, Vorlagepflicht der Landesverfassungsgerichte
Art. 101	Ausnahmegerichte, gesetzlicher Richter
Art. 102	Abschaffung der Todesstrafe
Art. 103	Rechtliches Gehör, Verbot rückwirkender Strafgesetze, Verbrauch der Strafklage
Art. 104	Rechtsgarantien bei Freiheitsentziehung

## **X. Das Finanzwesen**

Art. 104a–115	Vorbemerkungen
Art. 104a	Ausgabentragung von Bund und Ländern
Art. 104b	Finanzhilfen des Bundes
Art. 104c	Finanzhilfen zur kommunalen Bildungsinfrastruktur
Art. 104d	Finanzhilfen zum sozialen Wohnungsbau
Art. 105	Gesetzgebungskompetenzen für Zölle, Monopole und Steuern
Art. 106	Verteilung des Steueraufkommens
Art. 106a	Ausgleichsbetrag für öffentlichen Personennahverkehr
Art. 106b	Ausgleichsbetrag für die Kraftfahrzeugsteuer
Art. 107	Finanzausgleich zwischen den Ländern
Art. 108	Finanzverwaltung
Art. 109	Grundsatz der Haushaltstrennung, Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts
Art. 109a	Vermeidung von Haushaltsnotlagen
Art. 110	Haushaltsplan
Art. 111	Ausgaben vor Genehmigung des Etats
Art. 112	Haushaltsüberschreitung
Art. 113	Ausgabenerhöhungen
Art. 114	Rechnungslegung und Rechnungsprüfung
Art. 115	Kreditbeschaffung

## **Xa. Verteidigungsfall**

Art. 115a	Feststellung des Verteidigungsfalles
Art. 115b	Kommandogewalt
Art. 115c	Gesetzgebungskompetenz des Bundes
Art. 115d	Dringliche Gesetzesvorlagen
Art. 115e	Gemeinsamer Ausschuss
Art. 115f	Außerordentliche Befugnisse der Bundesregierung
Art. 115g	Stellung des Bundesverfassungsgerichts
Art. 115h	Wahlperioden und Amtszeiten
Art. 115i	Außerordentliche Kompetenzen der Landesregierungen
Art. 115k	Rang und Geltungsdauer außerordentlicher Gesetze
Art. 115l	Beendigung des Verteidigungsfalles

## **XI. Übergangs- und Schlussbestimmungen**

Art. 116	Begriff „Deutscher“, Wiedereinbürgerung
Art. 117	Übergangsregelungen für Art. 3 Abs. 2 und Art. 11
Art. 118	Neugliederung im südwestdeutschen Raum
Art. 118a	Neugliederung der Länder Berlin und Brandenburg

Art. 119	Vorläufige Maßnahmen für Flüchtlinge und Vertriebene
Art. 120	Besatzungskosten und Kriegsfolgelasten
Art. 120a	Durchführung des Lastenausgleichs
Art. 121	Mehrheit iS des GG
Art. 122	Übergang der gesetzgebenden Gewalt auf den Bundestag
Art. 123	Fortgeltung früheren Rechts und überkommener Verträge
Art. 124	Überkommenes Recht aus dem Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes
Art. 125	Überkommenes Recht aus dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung
Art. 125a	Rechtsfortgeltung nach Änderung der Gesetzgebungskompetenz
Art. 125b	Rechtsfortgeltung nach Wegfall der Rahmengesetzgebung
Art. 125c	Rechtsfortgeltung nach Änderung des Art. 91a
Art. 126	Weitere Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts
Art. 127	Recht des Vereinigten Wirtschaftsgebietes
Art. 128	Fortbestand von Weisungsrechten
Art. 129	Fortgeltung von Ermächtigungen
Art. 130	Übergangsbestimmungen für Körperschaften des öffentlichen Rechts
Art. 131	Regelung der Rechtsverhältnisse früherer Angehöriger des öffentlichen Dienstes
Art. 132	Aufhebung von Beamtenrechten
Art. 133	Der Bund als Nachfolger des Vereinigten Wirtschaftsgebietes
Art. 134	Rechtsnachfolge in das Reichsvermögen
Art. 135	Rechtsnachfolge bei Gebietsänderungen und in das Vermögen nicht mehr bestehender Länder, anderer Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts

## Inhaltsübersicht

Art. 135a	Aufhebung oder Kürzung gewisser überkommener Verbindlichkeiten der öffentlichen Hand
Art. 136	Erster Zusammentritt des Bundesrates und Übergangsregelung für die Befugnisse des Bundespräsidenten
Art. 137	Beschränkungen des passiven Wahlrechts
Art. 138	Notariat
Art. 139	Befreiungsgesetz
Art. 140	Vorschriften der Weimarer Reichsverfassung als Bestandteil des GG
Art. 141	Bremer Klausel
Art. 142	Inkraftbleiben der Grundrechte in den Landesverfassungen
Art. 142a	<i>(aufgehoben)</i>
Art. 143	Recht in dem in Art. 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet
Art. 143a	Ausschließliche Gesetzgebung für Umwandlung der Bundes-eisenbahnen
Art. 143b	Ausschließliche Gesetzgebung für Umwandlung der Deutschen Bundespost
Art. 143c	Übergangsvorschrift nach Änderung der Gemeinschaftsaufgaben
Art. 143d	Übergangsvorschrift zur Kreditobergrenze
Art. 143e	Übergangsvorschrift zur Bundesautobahn- und -fernstraßenverwaltung
Art. 143f	Neuverhandlung des Länderfinanzausgleichs
Art. 143g	Übergangsvorschrift zu Art. 107
Art. 144	Modalitäten der Ratifizierung des GG – Berliner Vertreter im Bundestag und Bundesrat
Art. 145	Verkündung, Inkrafttreten und Veröffentlichung des GG
Art. 146	Außerkräfttreten des Grundgesetzes

## Gesetzesregister

## Stichwortregister

## Art. 2 (Freiheit der Person, Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit)

(1) Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.

(2) Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Die Freiheit der Person ist unverletzlich. In diese Rechte darf nur auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden.

### Übersicht

	Rz.		Rz.
<b>I. Gewährleistung der allgemeinen menschlichen Handlungsfreiheit</b>		c) Schutz im Zivilverfahren . .	85
<b>A. Oberster Wert des GG . . . . .</b>	1	d) Schutz des Gemeinschaftschuldners . . . . .	90
1. Ausgangspunkt aller subjektiven Abwehrrechte . . . . .	2	e) Ausnahmefälle . . . . .	100
2. Sozialer Wert- und Geltungsanspruch . . . . .	3	<b>6. Recht auf informationelle Selbstbestimmung . . . . .</b>	105
3. Allgemeines Menschenrecht . .	4	a) Schranken . . . . .	106
4. Grundrechtsträger . . . . .	11	b) Tragweite . . . . .	107
5. Konkurrenzen . . . . .	16	aa) Nicht anonymisierte Daten . . . . .	108
<b>B. Begriff der freien Entfaltung der Persönlichkeit . . . . .</b>	21	bb) Daten für statistische Zwecke . . . . .	109
<b>C. Allgemeines Persönlichkeitsrecht</b>		cc) Volkszählung, Zensus	110
1. Allgemeines . . . . .	26	dd) Vorkehrungen für die Durchführung und Organisation der Datenerhebung und -verarbeitung . . . . .	112
2. Schutzbereich . . . . .	31	ee) Einzelfälle . . . . .	115
<b>D. Allgemeines Persönlichkeitsrecht und öffentliches Recht</b>		<b>7. Recht auf Gewährleistung der Integrität und Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme . . . . .</b>	124
1. Unantastbarer Bereich privater Lebensgestaltung . . . . .	36	<b>E. Allgemeines Persönlichkeitsrecht und Privatrecht</b>	
2. Achtung der Intimsphäre . . . .	45	1. Einfluss auf das Privatrecht . .	125
3. Recht am eigenen Bild . . . . .	50	2. Achtung der Intimsphäre	
4. Recht am gesprochenen Wort .	55	3. Recht am eigenen Bild . . . . .	140
a) Schutzbereich . . . . .	60	4. Recht am gesprochenen Wort	
b) Strafverfahren . . . . .	65	5. Recht auf Gegendarstellung . .	150
c) Zivilgerichtliches Verfahren . . . . .	67	6. Strafanzeigen . . . . .	151
5. Rechtlich vorgeschriebene Auskunftspflichten		<b>F. Kenntnis der eigenen Abstammung, Privatautonomie Minderjähriger und Personensorge . . . . .</b>	154
a) Beeinträchtigung des Persönlichkeitsrechts . . . . .	75		
b) Schutz im Strafverfahren . .	76		

## Art. 2 Übersicht

	Rz.		Rz.
<b>G. Strafurteile</b> . . . . .	160	8. Mitfahrerzentralen . . . . .	435
<b>H. Gewährende Verwaltung</b> . . . . .	165	9. Betriebliches Altersruhegeld . . . . .	436
<b>II. Schranken der allgemeinen Handlungsfreiheit</b>		10. Abgabe zur Abschöpfung fehlgeleiteter Subventionen . . . . .	445
<b>A. Verfassungsmäßige Ordnung</b>		<b>C. Sittengesetz.</b> . . . . .	450
1. Begriff . . . . .	170	<b>III. Recht auf Leben, Freiheit der Person und körperliche Unversehrtheit</b>	
2. Verfassungsbeschwerde . . . . .	185	1. Grundsatznorm . . . . .	460
3. Einzelfälle . . . . .	190	2. Recht auf Leben	
a) Allgemeines Persönlichkeitsrecht . . . . .	200	a) Allgemeines . . . . .	470
b) Arztrecht. . . . .	210	b) Schwangerschaftsabbruch . . . . .	480
c) Ehescheidung. . . . .	220	c) Kernkraftwerke. . . . .	490
d) Kirchensteuern . . . . .	235	d) Schutz- und Handlungspflichten des Staates. . . . .	500
e) Kontaktsperre. . . . .	245	3. Recht auf körperliche Unversehrtheit	
f) Krankenversicherung . . . . .	250	a) Allgemeines . . . . .	510
g) Pflichtversicherung . . . . .	260	b) Schutzpflichten . . . . .	513
h) Rentenversicherung . . . . .	270	c) Zwangsbehandlungen. . . . .	514
i) Sammlungswesen . . . . .	280	d) Bürgerliches Recht. . . . .	521
j) Strafprozessrecht . . . . .	285	e) Straf- und Strafverfahrensrecht . . . . .	530
k) Strafrecht . . . . .	300	f) Zivilverfahrensrecht . . . . .	550
l) Strafvollzugsrecht . . . . .	310	4. Freiheit der Person	
m) Untersuchungshaft. . . . .	320	a) Allgemeines . . . . .	580
n) Volkszählung . . . . .	335	b) Lebenslange Freiheitsstrafe . . . . .	590
o) Zwangsmitgliedschaft. . . . .	345	c) Unterbringung . . . . .	610
p) Weitere Fälle . . . . .	355	d) Untersuchungshaft. . . . .	615
<b>B. Gewährleistung und Schranken der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit insbesondere</b>		e) Strafvollstreckung . . . . .	625
1. Freiheit im wirtschaftlichen Verkehr und Vertragsfreiheit . . . . .	375	f) Auslieferung . . . . .	635
2. Träger des Grundrechts . . . . .	390	g) Einzelfälle	
3. „Freier Beruf“ . . . . .	400	aa) AuslieferungsG . . . . .	650
4. Steuerpflicht, andere Zahlungenpflichten . . . . .	405	bb) BSHG . . . . .	660
5. Marktordnungen. . . . .	415	cc) StPO . . . . .	670
6. Pflichtmitgliedschaften. . . . .	420	dd) ZPO . . . . .	700
7. Konzernrecht. . . . .	430	ee) StGB . . . . .	710

**e) Ausnahmefälle**

Während das geltende Recht Zeugen, Prozessparteien und Beschuldigten durchweg ein Schweige- und Aussageverweigerungsrecht für den Fall der Selbstbeziehung zubilligt, gilt dies nicht in gleicher Weise für solche Personen, die aus besonderen Rechtsgründen rechtsgeschäftlich oder gesetzlich verpflichtet sind, einem anderen oder einer Behörde die für diese notwendigen Informationen zu erteilen. Hier kollidiert das Interesse des Auskunftspflichtigen mit dem Informationsbedürfnis anderer, deren Belange in unterschiedlicher Weise berücksichtigt werden (BVerfGE 56, 45).

100

*Einstweilen frei.*

101–104

**6. Recht auf informationelle Selbstbestimmung**

Das allgemeine 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 (BVerfGE 65, 1, 41 f. unter Hinweis auf BVerfGE 56, 41 ff.; 63, 142 f.; vgl. ferner BVerfGE 150, 1, 106). 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 bestimmbar Person 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 ausreichend kontrollieren kann. Damit haben sich in einer bisher unbekannten Weise die Möglichkeiten einer Einsicht- und Einflussnahme erweitert, welche auf das Verhalten des Einzelnen schon durch den psychischen Druck öffentlicher Anteilnahme einzuwirken vermögen. Individuelle Selbstbestimmung setzt aber – auch unter den Bedingungen moderner Informationsverarbeitungstechnologien – voraus, dass dem Einzelnen Entscheidungsfreiheit über vorzunehmende oder zu unterlassende Handlungen einschließlich der Möglichkeit gegeben ist, sich auch entsprechend dieser Entscheidung tatsächlich zu verhalten. Wer nicht mit hinreichender Sicherheit überschauen kann, welche ihn betreffende Informationen in bestimmten Bereichen seiner sozialen Umwelt bekannt sind, und wer das Wissen möglicher Kommunikationspartner nicht einigermaßen abzuschätzen vermag, kann in seiner Freiheit wesentlich gehemmt werden, aus eigener Selbstbestimmung zu planen oder zu entscheiden. Mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung wären eine Gesellschaftsordnung und eine diese ermöglichende Rechtsordnung nicht vereinbar, in der Bürger nicht mehr wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß. Wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltenswei-

105

sen 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 Handlungs- 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 iVm. Art. 1 Abs. 1 umfasst. Das Grundrecht gewährleistet insoweit die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen (BVerfGE 65, 1, 42 f.; vgl. ferner BVerfGE 115, 166, 188; 115, 320, 341 f.; 118, 168, 184; 130, 151, 183; 150, 1, 106; zum Verkehr zwischen Privaten: 1. K. v. 23.10.2006 – 1 BvR 2027/02; zur öffentlichen Bekanntmachung personenbezogener Daten: 1. K. v. 25.2.2008 – 1 BvR 3255/07; zur Akteneinsicht durch Private: 2. K. v. 4.12.2008 – 2 BvR 1043/08; 2. K. v. 18.3.2009 – 2 BvR 8/08; zur Auflage, an einer Psychotherapie teilzunehmen: 2. K. v. 1.12.2010 – 1 BvR 1572/10).

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung geht über den Schutz der Privatsphäre hinaus. Es flankiert und erweitert den grundrechtlichen Schutz von Verhaltensfreiheit und Privatheit, indem es ihn schon auf der Stufe der Persönlichkeitsgefährdung beginnen lässt. Eine derartige Gefährdungslage kann bereits im Vorfeld konkreter Bedrohungen benennbarer Rechtsgüter entstehen, insbesondere wenn personenbezogene Informationen in einer Art und Weise genutzt und verknüpft werden können, die der Betroffene weder überschauen noch verhindern kann (BVerfGE 120, 274, 312; 120, 351, 360; vgl. ferner BVerfGE 120, 378, 397; 150, 244, 263 f.). Jedoch trägt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung den Persönlichkeitsgefährdungen nicht vollständig Rechnung, die sich daraus ergeben, dass der Einzelne zu seiner Persönlichkeitsentfaltung auf die Nutzung informationstechnischer Systeme angewiesen ist und dabei dem System persönliche Daten anvertraut oder schon allein durch dessen Nutzung zwangsläufig liefert. Ein Dritter, der auf ein solches System zugreift, kann sich einen potentiell äußerst großen und aussagekräftigen Datenbestand verschaffen, ohne noch auf weitere Datenerhebungs- und Datenverarbeitungsmaßnahmen angewiesen zu sein. Ein solcher Zugriff geht in seinem Gewicht für die Persönlichkeit des Betroffenen über einzelne Datenerhebungen, vor denen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung schützt, weit hinaus. Soweit kein hinreichender Schutz vor Persönlichkeitsgefährdungen besteht, die sich daraus ergeben, dass der Einzelne zu seiner Persönlichkeitsentfaltung auf die Nutzung informationstechnischer Systeme angewiesen ist, trägt das allgemeine Persönlichkeitsrecht dem Schutzbedarf in seiner lückenfüllenden Funktion über seine bisher anerkannten Ausprägungen



hinaus dadurch Rechnung, dass es die **Integrität und Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme** gewährleistet (BVerfGE 120, 274, 312 f.).

Fernmeldegeheimnis und Recht auf informationelle Selbstbestimmung stehen, soweit es den Schutz der Telekommunikationsverbindungsdaten betrifft, in einem Ergänzungsverhältnis. In seinem Anwendungsbereich enthält Art. 10 bezogen auf den Fernmeldeverkehr eine spezielle Garantie, die die allgemeine Gewährleistung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung verdrängt. Soweit der Eingriff in das Fernmeldegeheimnis die Erlangung personenbezogener Daten betrifft, sind dabei die Maßgaben, die das BVerfG im Volkszählungsurteil entwickelt hat (vgl. BVerfGE 65, 1, 44 ff.), grundsätzlich auch auf die speziellere Garantie in Art. 10 Abs. 1 zu übertragen (BVerfGE 115, 166, 188 f.; 1. K. v. 22.8.2006 – 2 BvR 1345/03; vgl. ferner BVerfGE 118, 168, 184; 124, 43, 56 f.).

### **a) Schranken**

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist nicht schrankenlos gewährleistet. Der Einzelne hat nicht ein Recht in einer absoluten, uneinschränkbaren Herrschaft über „seine“ Daten; er ist vielmehr eine sich innerhalb der sozialen Gemeinschaft entfaltende, auf Kommunikation angewiesene Persönlichkeit. Information, auch soweit sie personenbezogen ist, stellt ein Abbild sozialer Realität dar, das nicht ausschließlich dem Betroffenen allein zugeordnet werden kann. Grundsätzlich muss daher der Einzelne Einschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im **überwiegenden Allgemeininteresse** hinnehmen (BVerfGE 65, 1, 43 f.; 71, 196 f.; 78, 85; vgl. ferner 1. K. v. 25.2.2008 – 1 BvR 3255/07). Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung verlangt, dass eine Grundrechtsbeschränkung von hinreichenden Gründen des Allgemeinwohls gerechtfertigt wird, das gewählte Mittel zur Erreichung des Zwecks geeignet und erforderlich ist und bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze des Zumutbaren noch gewahrt ist (BVerfGE 78, 85 unter Hinweis auf BVerfGE 71, 196 f.). Beschränkungen bedürfen nach Art. 2 Abs. 1 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 65, 1, 44 unter Hinweis auf BVerfGE 45, 420; 71, 196 f.; 78, 85; vgl. ferner BVerfGE 115, 320, 344 f.; 118, 168, 186; 128, 1, 46; 150, 1, 107; vgl. ferner zur Videoüberwachung des Verkehrs auf Grund einer Verwaltungsvorschrift: 2. K. v. 11.8.2009 – 2 BvR 941/08; zur Auflage, an einer Psychotherapie teilzunehmen: 2. K. v. 1.12.2010 – 1 BvR 1572/10).

Angesichts der Gefährdungen durch die Nutzung der automatischen Datenverarbeitung hat der Gesetzgeber mehr als früher auch **organisatorische und verfassungsrechtliche Vorkehrungen** zu treffen, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken (BVerfGE 65, 1, 44 unter Hinweis auf BVerfGE 53, 65; 63, 143; vgl. ferner BVerfGE 150, 1, 107). Wie weit das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und im Zusammenhang damit der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit den Gesetzgeber zu derartigen Regelungen zwingen,

106

hängt vom Gewicht des Eingriffs ab (BVerfGE 150, 1, 107). Eine angemessene Verfahrensgestaltung erfordert unter anderem, dass bei der Speicherung und Nutzung personenbezogener Daten Transparenz, aufsichtliche Kontrolle und ein effektiver Rechtsschutz sichergestellt werden. Auch ist ein organisatorischer oder verfahrensrechtlicher Schutz gegen Zweckentfremdung durch Weitergabe- und Verwertungsverbote erforderlich. Als weitere Schutzvorkehrungen sind Aufklärungs-, Auskunft- und Löschungspflichten wesentlich. Die erhobenen Daten sind zu löschen, sobald sie für die festgelegten Zwecke oder den gerichtlichen Rechtsschutz der Betroffenen nicht mehr benötigt werden (BVerfGE 150, 1, 108).

Es bedurfte keiner gesonderten gesetzlichen Regelung für einen Einsatz mehrerer Ermittlungsmaßnahmen zur selben Zeit. Vielmehr durfte der Gesetzgeber davon überzeugt sein, dass eine von Verfassungen wegen stets unzulässige „**Rundumüberwachung**“, mit der ein umfassendes Persönlichkeitsprofil eines Beteiligten erstellt werden könnte, durch allgemeine verfahrensrechtliche Sicherungen auch ohne spezifische gesetzliche Regelung grundsätzlich ausgeschlossen sein werde (BVerfGE 112, 304, 319; vgl. ferner BVerfGE 130, 1, 24; 141, 220, 280 f., 317; 3. K. v. 11.5.2007 – 2 BvR 543/06).

Für die rechtliche Beurteilung der Art des Eingriffs ist unter anderem bedeutsam, **wie viele** Grundrechtsträger **wie intensiven** Beeinträchtigungen ausgesetzt sind und unter welchen Voraussetzungen dies geschieht, insbesondere ob diese Personen hierfür einen **Anlass** gegeben haben (BVerfGE 115, 320, 347 unter Hinweis auf BVerfGE 100, 313, 376; 107, 299, 318 ff.; 109, 279, 353; vgl. ferner BVerfGE 120, 378, 402; 128, 1, 53; 1. K. v. 23.2.2007 – 1 BvR 2368/06). Das Gewicht eines Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung hängt unter anderem davon ab, welche **Inhalte** von dem Eingriff erfasst werden, insbesondere welchen Grad an **Persönlichkeitsrelevanz** die betroffenen Informationen je für sich und in ihrer Verknüpfung mit anderen aufweisen, und auf welchem Wege diese Inhalte erlangt werden (BVerfGE 115, 320, 347 unter Hinweis auf BVerfGE 100, 313, 376; 107, 299, 319 f.; 109, 279, 353; vgl. ferner BVerfGE 120, 378, 402). Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ermächtigungsgrundlage hängen vom Gewicht des Eingriffs ab, das heißt von Art, Umfang und denkbaren Verwendungen der erhobenen Daten, dem Anlass und den Umständen ihrer Erhebung, dem betroffenen Personenkreis sowie der Gefahr des Missbrauchs. Dabei ist zu unterscheiden zwischen personenbezogenen Daten, die in individualisierter, nicht anonymisierter Form erhoben und verarbeitet werden, und solchen, die für statistische Zwecke bestimmt sind und anonym ausgewertet werden (BVerfGE 150, 1, 107). Das Gewicht informationsbezogener Grundrechtseingriffe richtet sich auch danach, welche **Nachteile** den Betroffenen aufgrund der Eingriffe drohen oder von ihnen nicht ohne Grund befürchtet werden. So kann die Übermittlung und Verwendung von Daten für die davon Betroffenen das Risiko begründen, Gegenstand staatlicher Ermittlungsmaßnahmen zu werden, das über das allgemeine Risiko hinausgeht, einem unberechtigten Verdacht ausgesetzt zu werden. Auch können informationsbezogene Ermittlungsmaßnahmen im Falle ihres Bekanntwerdens eine **stigmatisierende Wirkung** für die Betroffenen haben und so mittelbar das Risiko erhöhen, im Alltag oder im Berufsleben diskriminiert zu werden

(BVerfGE 115, 320, 351 unter Hinweis auf BVerfGE 100, 313, 376; 107, 299, 320 f.).

Die **Heimlichkeit** einer staatlichen Eingriffsmaßnahme führt zur Erhöhung ihrer Intensität (BVerfGE 115, 320, 353 unter Hinweis auf BVerfGE 107, 299, 321; 115, 166, 194; vgl. ferner BVerfGE 120, 378, 402 f.). Eigene verfassungsrechtliche Grenzen heimlicher Überwachungsmaßnahmen können sich unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten gegenüber bestimmten Berufs- und anderen Personengruppen ergeben, deren Tätigkeit von Verfassungen wegen eine besondere Vertraulichkeit voraussetzt (BVerfGE 141, 220, 281). Da solche Maßnahmen, um ihren Zweck zu erreichen, heimlich durchgeführt werden müssen, hat der Gesetzgeber zur Gewährleistung subjektiven Rechtsschutzes iS des Art. 19 Abs. 4 vorzusehen, dass die Betroffenen zumindest nachträglich von den Überwachungsmaßnahmen grundsätzlich in Kenntnis zu setzen sind. Ausnahmen kann er in Abwägung mit verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgütern Dritter vorsehen. Sie sind jedoch auf das unbedingt Erforderliche zu beschränken (BVerfGE 141, 220, 282 f.). Überdies setzt eine verhältnismäßige Ausgestaltung wirksame Sanktionen bei Rechtsverletzungen voraus. Würden auch schwere Verletzungen der Eingriffsvoraussetzungen im Ergebnis sanktionslos bleiben mit der Folge, dass der Schutz des Persönlichkeitsrechts angesichts der immateriellen Natur dieses Rechts verkümmern würde, widerspräche dies der Verpflichtung der staatlichen Gewalt, die Entfaltung der Persönlichkeit wirksam zu schützen (BVerfGE 141, 220, 284). Weil eine Transparenz der Datenerhebung und -verarbeitung sowie die Ermöglichung individuellen Rechtsschutzes für heimliche Überwachungsmaßnahmen nur sehr eingeschränkt sichergestellt werden können, kommt der Gewährleistung einer effektiven aufsichtlichen Kontrolle umso größere Bedeutung zu (BVerfGE 141, 220, 284). Da sich die Durchführung von heimlichen Überwachungsmaßnahmen der Wahrnehmung der Betroffenen und der Öffentlichkeit entzieht und dem auch Benachrichtigungspflichten oder Auskunftsrechte mit der Möglichkeit anschließenden subjektiven Rechtsschutzes nur begrenzt entgegenwirken können, sind hinsichtlich der Wahrnehmung dieser Befugnisse regelmäßige Berichte gegenüber Parlament und Öffentlichkeit gesetzlich sicherzustellen (BVerfGE 141, 220, 285).

Beim Einsatz moderner, insbesondere dem Betroffenen verborgener Ermittlungsmethoden müssen die Sicherheitsbehörden mit Rücksicht auf das dem „**additiven**“ **Grundrechtseingriff** innewohnende Gefährdungspotenzial koordinierend darauf Bedacht nehmen, dass das Ausmaß der Überwachung insgesamt beschränkt bleibt (BVerfGE 141, 220, 280 f.).

Grundrechtseingriffe, die sowohl durch **Verdachtslosigkeit** als auch durch eine **große Streubreite** gekennzeichnet sind – bei denen also zahlreiche Personen in den Wirkungsbereich einer Maßnahme einbezogen werden, die in keiner Beziehung zu einem konkreten Fehlverhalten stehen und den Eingriff durch ihr Verhalten nicht veranlasst haben – weisen grundsätzlich eine hohe Eingriffsintensität auf (BVerfGE 115, 320, 354 unter Hinweis BVerfGE 100, 313, 376, 392; 107, 299, 320 f.; 109, 279, 353; 113, 29, 53; 113, 348, 383; vgl. ferner BVerfGE 120, 378, 402; 1. K. v. 23.2.2007 – 1 BvR 2368/06). Das Eingriffsgewicht der Antiterrordatei ist

dadurch erhöht, dass sie einen **Informationsaustausch zwischen einer großen Zahl von Sicherheitsbehörden** mit zum Teil deutlich verschiedenen Aufgaben und Befugnissen ermöglicht. Bedeutung hat hierbei insbesondere, dass sie auch den Informationsaustausch zwischen Nachrichtendiensten und Polizeibehörden umfasst (BVerfGE 133, 277, 323).

## b) Tragweite

- 107 Für die Tragweite des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung für Eingriffe, durch welche der Staat die Angabe personenbezogener Daten vom Bürger verlangt, ist deren Nutzbarkeit und Verwendungsmöglichkeit entscheidend. Diese hängen einerseits von dem **Zweck**, dem die Erhebung dient, und andererseits von den der Informationstechnologie eigenen **Verarbeitungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten** ab. Dadurch kann ein für sich gesehen belangloses Datum einen neuen Stellenwert bekommen; insoweit gibt es unter den Bedingungen der automatisierten 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 Verknüpfungs- und Verwendungsmöglichkeiten bestehen, lässt sich die Frage einer zulässigen Beschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung beantworten. Dabei ist zu unterscheiden zwischen personenbezogenen Daten, die in individualisierter, nicht anonymisierter Form erhoben und verarbeitet werden, und solchen, die für statistische Zwecke bestimmt sind (BVerfGE 65, 1, 45; vgl. ferner BVerfGE 118, 168, 185; 128, 1, 44 f.; 150, 244, 264). Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Zweckbindung von Daten schließt **Zweckänderungen** durch den Gesetzgeber nicht aus, wenn diese durch Gemeinwohlbelange gerechtfertigt sind, die die grundrechtlich geschützten Interessen überwiegen (BVerfGE 133, 277, 323).

Es kann dahinstehen, ob das Recht auf informationelle Selbstbestimmung vor der Erhebung jedes einzelnen Datums, das von der Erhebung erfasst wird, schützt, da die Kenntnis jedes der Daten im Zusammenhang mit anderen einen eigenständigen Einblick in den Persönlichkeitsbereich ermöglicht. Die Kombination der Daten – Name, Anschrift, Tag und Ort der Geburt – mit anderen, etwa, der Staatsangehörigkeit, der Religionszugehörigkeit oder der Studienfachrichtung, kann und soll Aufschluss über Verhaltensweisen und damit Verdachtsmomente und über „gefahrenverstärkende Eigenschaften dieser Personen“ ermöglichen. Vor einer Datenerhebung und Datenverarbeitung mit dieser Zielrichtung schützt das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (BVerfGE 115, 320, 342 f.). Der Schutz dieses Rechts erstreckt sich auf alle Informationen, die etwas über die Bezugsperson aussagen können, und damit auch auf Basisdaten wie Namen und Anschrift (BVerfGE 150, 1, 107). Der Schutzzumfang des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung beschränkt sich nicht auf Informationen, die bereits ihrer Art nach sensibel sind und schon deshalb grundrechtlich geschützt werden. Auch der Umgang mit personenbezogenen Daten, die für sich genommen nur geringen

Informationsgehalt haben, kann, je nach dem Ziel des Zugriffs und den bestehenden Verarbeitungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten, grundrechtserhebliche Auswirkungen auf die Privatheit und Verhaltensfreiheit des Betroffenen haben (BVerfGE 120, 274, 312; 120, 378, 398 f.).

Der durch das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung vermittelte Grundrechtsschutz erschöpft sich nicht in einem Abwehrrecht gegen staatliche Datenerhebung und Datenverarbeitung. Dieses Grundrecht schützt auch das Interesse des Einzelnen, von staatlichen informationsbezogenen Maßnahmen zu erfahren, die ihn in seinen Grundrechten betreffen. Nur wenn der Einzelne, der möglicherweise von einem Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung betroffen ist, eine Möglichkeit hat, von diesem Eingriff zu erfahren, kann er die für die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit wichtige Orientierung und Erwartungssicherheit erlangen (BVerfGE 120, 351, 360 f.).

Eine **Kenntnisnahme öffentlich zugänglicher Informationen** ist dem Staat grundsätzlich nicht verwehrt. Dies gilt auch dann, wenn auf diese Weise im Einzelfall personenbezogene Informationen erhoben werden können. Daher liegt kein Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht vor, wenn eine staatliche Stelle im Internet verfügbare Kommunikationsinhalte erhebt, die sich an jedermann oder zumindest an einen nicht weiter abgegrenzten Personenkreis richten. So liegt es etwa, wenn die Behörde eine allgemein zugängliche Webseite im World Wide Web aufruft, eine jedem Interessierten offen stehende Mailingliste abonniert oder einen offenen Chat beobachtet. Ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung kann allerdings gegeben sein, wenn Informationen, die durch die Sichtung allgemein zugänglicher Inhalte gewonnen wurden, gezielt zusammengetragen, gespeichert und gegebenenfalls unter Hinzuziehung weiterer Daten ausgewertet werden und sich daraus eine besondere Gefahrenlage für die Persönlichkeit des Betroffenen ergibt. Hierfür bedarf es einer Ermächtigungsgrundlage (BVerfGE 120, 274, 344 f.).

Ein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ist anzunehmen, wenn die aus öffentlich zugänglichen Quellen stammenden Daten durch ihre **systematische Erfassung, Sammlung und Verarbeitung** einen zusätzlichen Aussagewert erhalten, aus dem sich die für das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung spezifische Gefährdungslage für die Freiheitsrechte oder die Privatheit des Betroffenen ergibt. So kann es etwa liegen, wenn diese Daten mit anderen Daten verbunden werden, die bereits für sich genommen dem Grundrechtsschutz unterfallen, und dadurch der Aussagegehalt der verknüpften Daten insgesamt zunimmt (BVerfGE 120, 351, 362). Auch wenn der Einzelne sich in die Öffentlichkeit begibt, schützt das Recht der informationellen Selbstbestimmung dessen Interesse, dass die damit verbundenen personenbezogenen Informationen nicht im Zuge **automatisierter Informationserhebung zur Speicherung mit der Möglichkeit der Weiterverwertung** erfasst werden (BVerfGE 120, 378, 399; vgl. ferner BVerfGE 150, 244, 265; zur Videoüberwachung des Verkehrs: 2. K. v. 11.8.2009 – 2 BvR 941/08). Andererseits begründen Datenerfassungen keinen Gefährdungstatbestand, soweit Daten unmittelbar nach der Erfassung technisch wieder spurlos, anonym und ohne die Möglichkeit, einen Personenbezug herzu-

stellen, ausgesondert werden (BVerfGE 120, 378, 399; vgl. ferner BVerfGE 150, 244, 266; zum automatischen Suchlauf durch Kreditkartendaten: 2. K. v. 17.2.2009 – 2 BvR 1372, 1745/07). Demgegenüber kann auch dann, wenn die Erfassung eines größeren Datenbestands letztlich nur Mittel zum Zweck für eine weitere Verkleinerung der Treffermenge bildet, in der Datenerhebung als solcher bereits ein Eingriff liegen. Maßgeblich ist, ob sich bei einer Gesamtbetrachtung mit Blick auf den durch den Überwachungs- und Verwendungszweck bestimmten Zusammenhang das behördliche Interesse an den betroffenen Daten bereits derart verdichtet hat, dass ein Betroffensein in einer einen Grundrechtseingriff auslösenden Qualität zu bejahen ist (BVerfGE 150, 244, 266). Die Kraftfahrzeugkennzeichenkontrolle begründet danach Grundrechtseingriffe. Dabei kommt es nicht darauf an, ob sich als Ergebnis seiner Kontrolle ein Trefferfall ergibt oder nicht. Auch soweit die Kontrolle zu einem Nichttreffer führt, liegen in der **Erfassung und dem Abgleich seines Kraftfahrzeugkennzeichens** Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Soweit dem die Entscheidung des Senats vom 11. März 2008 (BVerfGE 120, 378) entgegensteht, wird daran nicht festgehalten (BVerfGE 150, 244, 266). Die uneingeschränkte Eröffnung der Kraftfahrzeugkennzeichenkontrollen zur Abwehr jeder Gefahr ist mit dem Übermaßverbot nicht vereinbar. Geboten ist eine Beschränkung solcher Kontrollen auf den Schutz von Rechtsgütern von zumindest erheblichem Gewicht (BVerfGE 150, 244, 285 f.; vgl. ferner BVerfGE 150, 309, 336).

Zur Freiheitlichkeit des Gemeinwesens gehört es, dass sich die Bürgerinnen und Bürger grundsätzlich fortbewegen können, ohne dabei beliebig staatlich registriert zu werden, hinsichtlich ihrer Rechtschaffenheit Rechenschaft ablegen zu müssen und dem **Gefühl eines ständigen Überwachtwerdens** ausgesetzt zu sein. Jederzeit an jeder Stelle unbemerkt registriert und darauf überprüft werden zu können, ob man auf irgendeiner Fahndungsliste steht oder sonst in einem Datenbestand erfasst ist, wäre damit unvereinbar. Vielmehr bedürfen solche Maßnahmen vor der Freiheit des Einzelnen eines spezifischen Grundes und sind als Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung rechtfertigungsbedürftig (BVerfGE 150, 244, 268). Allein das allgemeine Interesse, zur Fahndung ausgeschriebene Personen oder Sachen zu identifizieren und aufzugreifen, reicht zur Rechtfertigung polizeilicher Kontrollen zur gezielten Suche nach Personen oder Sachen im öffentlichen Raum noch nicht. Zwar ist ein auch für sich bestehendes legitimes staatliches Interesse anzuerkennen, solche Personen oder Sachen aufzufinden. Dies rechtfertigt jedoch nicht schon für sich die Durchführung beliebiger Kontrollen gegenüber jedermann (BVerfGE 150, 244, 281). **Anlasslose Kontrollen** sind damit nicht generell ausgeschlossen. Wenn polizeiliche Kontrollen an ein gefährliches oder risikobehaftetes Tun beziehungsweise an die Beherrschung besonderer Gefahrenquellen anknüpfen, kann schon darin ein dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügender Grund liegen (BVerfGE 150, 244, 282).

Ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung liegt nicht schon dann vor, wenn eine staatliche Stelle sich unter einer Legende in eine Kommunikationsbeziehung zu einem Grundrechtsträger begibt, wohl aber, wenn sie dabei ein schutzwürdiges Vertrauen des Betroffenen in die Identität und die Motivation

seines Kommunikationspartners ausnutzt, um persönliche Daten zu erheben, die sie ansonsten nicht erhalten würde. Danach wird die reine Internetaufklärung in aller Regel keinen Grundrechtseingriff bewirken (BVerfGE 120, 274, 345). Es ist kein Grund ersichtlich, warum die Behörden Daten, die als **Zugangssicherungs-codes** (wie Passwörter, PIN oder PUK) den Zugang zu Endgeräten und Speichereinrichtungen sichern und damit die Betroffenen vor einem Zugriff auf die entsprechenden Daten beziehungsweise Telekommunikationsvorgänge schützen, unabhängig von den Anforderungen an deren Nutzung und damit gegebenenfalls unter leichteren Voraussetzungen abfragen können sollen (BVerfGE 130, 151, 208 f.).

Bei der Regelung eines **Datenaustauschs** zur staatlichen Aufgabenwahrnehmung ist darüber hinaus aber auch zwischen der Datenübermittlung seitens der Auskunftserteilenden Stelle und dem Datenabruf seitens der auskunftsuchenden Stelle zu unterscheiden. Ein Datenaustausch vollzieht sich durch die einander korrespondierenden Eingriffe von Abfrage und Übermittlung, die jeweils einer eigenen Rechtsgrundlage bedürfen. Der Gesetzgeber muss, bildlich gesprochen, nicht nur die Tür zur Übermittlung von Daten öffnen, sondern auch die Tür zu deren Abfrage. Erst beide Rechtsgrundlagen gemeinsam, die wie eine Doppeltür zusammenwirken müssen, berechtigen zu einem Austausch personenbezogener Daten (BVerfGE 130, 151, 184). Für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit eines Informationsaustauschs zwischen verschiedenen Behörden kommt es insbesondere auf die Vergleichbarkeit der verschiedenen Informationszusammenhänge an. Je verschiedenartiger Aufgaben, Befugnisse und Art der Aufgabenwahrnehmung sind, desto größeres Gewicht hat der Austausch entsprechender Daten. Für die Verfassungsmäßigkeit solcher Zweckänderungen ist deshalb insbesondere maßgeblich, wieweit die Bindungen der Datenerhebung seitens der übermittelnden oder hier der einstellenden Behörde denen entsprechen, unter denen die abfragenden Behörden Daten erheben können. Ausgeschlossen ist eine Zweckänderung danach dann, wenn mit ihr grundrechtsbezogene Beschränkungen des Einsatzes bestimmter Ermittlungsmethoden umgangen werden, also die Informationen für den geänderten Zweck selbst auf entsprechender gesetzlicher Grundlage nicht oder nicht in dieser Art und Weise hätten erhoben werden dürfen (BVerfGE 133, 277, 323 f.; vgl. ferner BVerfGE 141, 220, 327). Verfassungsrechtliche Voraussetzungen für die Erhebung, Speicherung und Verarbeitung von Daten dürfen nicht dadurch unterlaufen werden, dass Behörden, für die aufgrund ihrer Aufgabenstellung weniger strenge Anforderungen gelten, Daten im Wege der Übermittlung an Behörden weiterleiten, die ihrerseits strengeren Anforderungen unterliegen (BVerfGE 133, 277, 324). Daten, die aus gewichtigen Eingriffen in Grundrechte des Art. 10 Abs. 1 oder des Art. 13 Abs. 1 stammen, sind zu kennzeichnen. Die Erkennbarkeit solcher Daten soll die Beachtung der spezifischen Grenzen für die Datennutzung auch nach deren etwaiger Weiterleitung an andere Stellen sicherstellen (BVerfGE 133, 277, 373).

Die **Erteilung von Auskünften** aus dem allgemein zugänglichen Teil des Registers über personenbezogene Daten durch den automatisierten Abruf über das Internet stellt eine Sonderform der staatlichen Datenübermittlung und damit eine Form



der Datenverarbeitung dar. Ist auf diesem Weg die Weitergabe personenbezogener Daten vorgesehen, so liegt darin ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (BVerfGE 128, 1, 45).

Dem vorfeldbezogenen Aufgabenspektrum entsprechend haben die **Nachrichtendienste** weitreichende Befugnisse zur Datensammlung, die weder hinsichtlich der konkreten Tätigkeitsfelder spezifisch ausdefiniert noch hinsichtlich der jeweils einzusetzenden Mittel detailscharf ausgestaltet sind. Für die Behörden des Verfassungsschutzes umfassen sie Methoden und Instrumente zur heimlichen Informationsbeschaffung. Unbeschadet der auch hier differenzierten verfassungsrechtlichen Anforderungen spiegeln diese Befugnisse die Weite der Aufgaben der Nachrichtendienste und zeichnen sich durch relativ geringe Eingriffsschwellen aus. Überdies sammeln die Nachrichtendienste Daten grundsätzlich geheim. Der Grundsatz der Offenheit der Datenerhebung gilt für sie nicht, und sie sind von Transparenz- und Berichtspflichten gegenüber den Betroffenen weithin freigestellt. Entsprechend gering sind die Möglichkeiten individuellen Rechtsschutzes. Zum Teil werden diese sogar ganz durch eine politische Kontrolle ersetzt. Im Gegenzug und zum Ausgleich zu der Weite dieser Datenerhebungsbefugnisse ist die Zielrichtung der Aufklärung begrenzt (BVerfGE 133, 277, 325 f.). Regelungen, die den Austausch von Daten der Polizeibehörden und Nachrichtendiensten ermöglichen, unterliegen angesichts dieser Unterschiede gesteigerten verfassungsrechtlichen Anforderungen. Aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung folgt insoweit ein **informationelles Trennungsprinzip** (BVerfGE 133, 277, 329).

#### aa) Nicht anonymisierte Daten

- 108 Personenbezug besteht fort, solange die **Bezugsperson „bestimmbar“ oder „individualisierbar“** bleibt. Daher ist – unbeschadet der vom Gesetzgeber gewählten Unterscheidung zwischen personenbezogenen und anderen Daten – für die Frage des Grundrechtseingriffs allein die Grenze zwischen Bestimmbarkeit und Nichtbestimmbarkeit der Bezugsperson entscheidend (BVerfGE 128, 1, 46). 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 bestimmbaren 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 Weitergabe- und Verwertungsverbote erforderlich. Als weitere verfahrensrechtliche Schutzvorkehrungen sind **Aufklärungs-, Auskunft- und Löschungspflichten** wesentlich. Wegen der für den Bürger bestehenden Undurchsichtigkeit der Speicherung und Verwendung von Daten unter den Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung und auch im Interesse eines vorgezogenen Rechtsschutzes durch rechtzeitige Vorkehrungen ist die Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter von erhebli-



cher Bedeutung für einen effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (BVerfGE 65, 1, 46; vgl. ferner BVerfGE 115, 320, 350; 118, 168, 187; 120, 378, 408). Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 verbietet nicht jede vorsorgliche Erhebung und Speicherung von Daten überhaupt, sondern sieht für solche **vorsorglichen Datensammlungen** lediglich besondere Begründungsanforderungen vor und bindet sie an eine maßvolle Ausgestaltung. Strikt verboten ist demgegenüber die Speicherung von personenbezogenen Daten auf Vorrat zu unbestimmten und noch nicht bestimmbareren Zwecken (BVerfGE 130, 151, 187). Auch wenn die Vorschrift eine vorsorglich anlasslose Erhebung und Speicherung von Telekommunikationsdaten mit einer großen Streubreite anordnet, handelt es sich angesichts des nicht sehr weit reichenden Informationsgehalts der erfassten Daten doch um einen Eingriff von nur begrenztem Gewicht (BVerfGE 130, 151, 188).

Ist eine staatliche Stelle zu informationsbezogenen Eingriffen berechtigt, deren Vornahme oder Umfang der Betroffene nicht sicher abschätzen kann, da er in den Informationsverarbeitungsprozess nicht oder nicht stets einbezogen wird, und besteht zudem keine Pflicht dieser Stelle zur aktiven Benachrichtigung des Betroffenen, kommt einem **Informationsrecht** auf eigene Initiative zentrale Bedeutung für den Grundrechtsschutz zu (BVerfGE 120, 351, 364).

Zumindest bei schwerwiegenden, bewussten oder willkürlichen Verfahrensverstößen, in denen die Beschränkung auf den Ermittlungszweck der Datenträgerbeschlagnahme planmäßig oder systematisch außer acht gelassen wird, ist ein **Beweisverwertungsverbot** als Folge einer fehlerhaften Durchsuchung und Beschlagnahme von Datenträgern und der darauf vorhandenen Daten geboten (BVerfGE 113, 29, 61; vgl. ferner BVerfGE 130, 1, 28; zur Vorauswirkung von Verwertungsverboten bei der Verdachtsannahme: 1. K. v. 9.11.2010 – 2 BvR 2101/09).

Die **beobachtende oder observierende Tätigkeit der Polizei** kann den grundrechtlichen Schutzbereich berühren und die rechtliche Qualität von Grundrechtseingriffen gewinnen (BVerfGE 115, 320, 342 unter Hinweis auf BVerfGE 110, 33, 56). Das gilt namentlich, wenn personenbezogene Informationen zum Zwecke der elektronischen Datenverarbeitung erhoben und gespeichert werden. In der Folge sind diese Daten nicht nur jederzeit und ohne Rücksicht auf Entfernungen in Sekundenschnelle abrufbar, sie können darüber hinaus – vor allem beim Aufbau integrierter Informationssysteme – mit anderen Datensammlungen zusammengefügt werden, wodurch vielfältige Nutzungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten entstehen. Der mit solchen technischen Möglichkeiten unter den modernen Bedingungen der Datenverarbeitung einhergehenden gesteigerten Gefährdungslage entspricht der hierauf bezogene Grundrechtsschutz (BVerfGE 115, 320, 342 unter Hinweis auf BVerfGE 65, 1, 42; 113, 29, 45 f.; vgl. ferner BVerfGE 120, 378, 397 f.). Auch dann, wenn die **Erfassung eines größeren Datenbestandes** letztlich nur Mittel zum Zweck für eine weitere Verkleinerung der Treffermenge ist, kann bereits in der Informationserhebung ein Eingriff liegen, soweit sie die Informationen für die Behörden verfügbar macht und die Basis für einen nachfolgenden Abgleich mit Suchkriterien bildet. Maßgeblich ist, ob sich bei einer Gesamtbe-

trachtung mit Blick auf den durch den Überwachungs- und Verwendungszweck bestimmten Zusammenhang das behördliche Interesse an den betroffenen Daten bereits derart verdichtet hat, dass ein Betroffensein in einer einen Grundrechtseingriff auslösenden Qualität zu bejahen ist (BVerfGE 120, 378, 398).

Die **Übermittlungsanordnung** stellt einen Eingriff dar, da sie die Grundlage für die Erfassung und Speicherung der Daten sowie für ihren Abgleich mit weiteren Daten schafft. Die Anordnung macht die Daten für die Behörden verfügbar und bildet die Basis für einen nachfolgenden Abgleich mit Suchbegriffen. An der Eingriffsqualität fehlt es lediglich, sofern Daten ungezielt und allein technikbedingt zunächst miterfasst, aber unmittelbar nach der Erfassung technisch wieder anonym, spurlos und ohne Erkenntnisinteresse für die Behörden ausgesondert werden. Auch dann, wenn die Erfassung eines größeren Datenbestandes letztlich nur Mittel zum Zweck für eine weitere Verkleinerung der Treffermenge bildet, kann in der Datenerhebung bereits ein Eingriff liegen. Maßgeblich ist, ob sich bei einer Gesamtbetrachtung mit Blick auf den durch den Überwachungs- und Verwendungszweck bestimmten Zusammenhang das behördliche Interesse an den betroffenen Daten bereits derart verdichtet, dass ein Betroffensein in einer einen Grundrechtseingriff auslösenden Qualität zu bejahen ist (BVerfGE 115, 320, 343). Auch die – sei es auch nur vorläufige – **Speicherung** der übermittelten Daten bei der Stelle, an welche sie übermittelt und bei der sie aufbewahrt und für den Datenabgleich bereitgehalten werden, greift in das informationelle Selbstbestimmungsrecht derjenigen Personen ein, deren Daten nach einem solchen Datenabgleich Gegenstand weiterer Maßnahmen werden (BVerfGE 115, 320, 344). Eingriffscharakter kommt in Bezug auf diese Personen schließlich auch dem **Datenabgleich** selbst als Akt der Auswahl für eine weitere Auswertung zu (BVerfGE 115, 320, 344; vgl. ferner zur Abgrenzung zur Suchabfrage in Dateien derselben Speicherstelle: 2. K. v. 17.2.2009 – 2 BvR 1372, 1745/07). Ein nicht unerhebliches Eingriffsgewicht erhält die Regelung allerdings dadurch, dass sie die **Datenabfragen** sehr vereinfacht. Zwar sichert die Unbemerksamkeit der Auskünfte den Datenbetroffenen Diskretion; zugleich fehlt es damit den Eingriffen jedoch an den Hemm- und Kontrollwirkungen, die mit einer Wahrnehmung durch Dritte verbunden sind (BVerfGE 130, 151, 196).

## **bb) Daten für statistische Zwecke**

- 109 Die Erhebung und Verarbeitung von Daten für statistische Zwecke weisen Besonderheiten auf, die bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung nicht außer Acht bleiben können. Die Statistik hat erhebliche Bedeutung für eine staatliche Politik, die den Prinzipien und Richtlinien des GG 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 (BVerfGE 65, 47 unter Hinweis auf BVerfGE 27, 9).

### **cc) Volkszählung, Zensus**

Bei der Datenerhebung für statistische **Zwecke** kann eine enge und konkrete Zweckbindung der Daten nicht verlangt werden. Es gehört zum Wesen der Statistik, dass die Daten nach ihrer statistischen Aufbereitung für die verschiedensten, nicht von vornherein bestimmbar Aufgaben verwendet werden sollen; demgemäß besteht auch ein Bedürfnis nach Vorratsspeicherung. Das Gebot einer konkreten Zweckumschreibung und das strikte Verbot der Sammlung personenbezogener Daten auf Vorrat kann nur für Datenerhebungen zu nichtstatistischen Zwecken gelten, nicht jedoch bei einer Volkszählung, die eine gesicherte Datenbasis für weitere statistische Untersuchungen ebenso wie für den politischen Planungsprozess durch eine verlässliche Feststellung der Zahl und der Sozialstruktur der Bevölkerung vermitteln soll. Die Volkszählung muss Mehrzweckerhebung und -verarbeitung, also Datensammlung und -speicherung auf Vorrat sein, wenn der Staat den Entwicklungen der industriellen Gesellschaft nicht unvorbereitet begegnen soll. Auch wären Weitergabe- und Verwertungsverbote für statistisch aufbereitete Daten zweckwidrig (BVerfGE 65, 47; vgl. ferner BVerfGE 150, 1, 108).

110

Ist die Vielfalt der Verwendungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten damit bei der Statistik von der Natur der Sache her nicht im voraus bestimmbar, müssen der Informationserhebung und -verarbeitung innerhalb des Informationssystems zum Ausgleich entsprechende Schranken gegenüberstehen. Es müssen klar definierte Verarbeitungsvoraussetzungen geschaffen werden, die sicherstellen, dass der Einzelne unter den Bedingungen einer automatischen Erhebung und Verarbeitung der seine Person betreffenden Angaben nicht zum bloßen Informationsobjekt wird. Beides, die mangelnde Anbindung an einen bestimmten, jederzeit erkennbaren und nachvollziehbaren Zweck sowie die multifunktionale Verwendung der Daten, verstärkt die Tendenzen, welche durch die Datenschutzgesetze aufgefangen und eingeschränkt werden sollen, die das verfassungsrechtlich gewährleistete Recht auf informationelle Selbstbestimmung konkretisieren. Gerade weil es von vornherein an zweckorientierten Schranken fehlt, die den Datensatz eingrenzen, bringen Volkszählungen tendenziell die Gefahr einer persönlichkeitsfeindlichen Registrierung und Katalogisierung des Einzelnen mit sich. Deshalb sind an die Datenerhebung und -verarbeitung für statistische Zwecke besondere Anforderungen zum Schutz des Persönlichkeitsrechts der auskunftspflichtigen Bürger zu stellen. Unbeschadet des multifunktionalen Charakters der Datenerhebung und -verarbeitung zu statistischen Zwecken ist Voraussetzung, dass diese allein als Hilfe zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben erfolgen. Es kann auch hier nicht jede Angabe verlangt werden. Selbst bei der Erhebung von Einzelangaben, die für statistische Zwecke gebraucht werden, muss der Gesetzgeber schon bei der Anordnung der Auskunftspflicht prüfen, ob sie insbesondere für den Betroffenen die Gefahr der sozialen Abstempelung (etwa als Drogensüchtiger, Vorbestrafter, Geisteskranker, Asozialer) hervorrufen können und ob das Ziel der Erhebung

111

nicht auch durch eine anonymisierte Ermittlung erreicht werden kann (BVerfGE 65, 48; vgl. ferner BVerfGE 150, 1, 108 f.).

Aus den Bedingungen eines **Zensus** ergeben sich keine erhöhten Bestimmtheitsanforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung eines Zensusgesetzes. Zwar stellt die Durchführung der Haushaltsstichprobe für die Betroffenen – schon angesichts der Zahl und der Sensibilität der erfassten Erhebungs- und Hilfsmerkmale – einen nicht unerheblichen Eingriff in deren Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Mit Blick auf den Zweck der Bestimmtheitsanforderungen ist jedoch zum einen zu berücksichtigen, dass die Stichprobe sich lediglich auf circa 10% der Bevölkerung erstreckt und dass sie zum anderen als eine auf einem mathematischen Zufallsverfahren beruhende Auswahl für die Betroffenen nicht konkret vorhersehbar sein kann. Es liegt daher auch nicht nahe, dass die Betroffenen ihr Verhalten an der Wahrscheinlichkeit ausrichten, befragt zu werden (BVerfGE 150, 1, 111 f.). Eine klare Überlegenheit der Vollerhebung gegenüber einer registergestützten Erhebung ist nach dem gegenwärtigen Stand der statistischen Wissenschaft nicht feststellbar. Vor allem aber ist das gewählte Verfahren mit erheblich geringeren Belastungen der Befragten in ihren durch Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 geschützten Interessen verbunden. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung kann durch die im Rahmen einer Vollerhebung vorgenommenen umfassenden persönlichen Befragungen der gesamten Bevölkerung zu allen Zensusmerkmalen besonders intensiv beeinträchtigt werden. Zwar beinhaltet die registergestützte Erhebung auch Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, soweit sie Datenübermittlungen aus Verwaltungsregistern vorsieht. Diese sind jedoch von erheblich geringerem Gewicht als die unmittelbare Befragung, weil sie lediglich Daten betrifft, die in Registern vorliegen und insoweit bereits erhoben wurden (BVerfGE 150, 1, 133 f.).

#### **dd) Vorkehrungen für die Durchführung und Organisation der Datenerhebung und -verarbeitung**

- 112 Zur Sicherung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung bedarf es ferner besonderer Vorkehrungen für Durchführung und Organisation der Datenerhebung und -verarbeitung, da die Informationen während der Phase der Erhebung – und zum Teil auch während der Speicherung – noch individualisierbar sind; zugleich sind Lösungsregelungen für solche Angaben erforderlich, die als Hilfsangaben (Identifikationsmerkmale) verlangt wurden und die eine Deanonymisierung leicht ermöglichen würden, wie Name, Anschrift, Kennnummer und Zählerliste. 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 GG 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. 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 entsteht. 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. 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 GG gefordert, sondern auch für die Statistik selbst konstitutiv (BVerfGE 65, 49 ff.; vgl. ferner BVerfGE 150, 1, 109).

Wird den erörterten Anforderungen in wirksamer Weise Rechnung getragen, ist die Erhebung von Daten zu ausschließlich statistischen Zwecken nach dem derzeitigen Erkenntnis- und Erfahrungsstand verfassungsrechtlich unbedenklich. Es ist nicht erkennbar, dass das Persönlichkeitsrecht der Bürger beeinträchtigt werden könnte, wenn die erhobenen Daten nach ihrer Anonymisierung oder statistischen Aufbereitung von Statistischen Ämtern anderen staatlichen Organen oder sonstigen Stellen zur Verfügung gestellt werden. Besondere Probleme wirft eine etwaige Übermittlung (Weitergabe) der weder anonymisierten noch statistisch aufbereiteten, also noch personenbezogenen Daten auf. Erhebungen zu statistischen Zwecken umfassen auch individualisierte Angaben über den einzelnen Bürger, die für die statistischen Zwecke nicht erforderlich sind und die – davon muss der befragte Bürger ausgehen können – lediglich als Hilfsmittel für die Erhebungsverfahren dienen. Alle diese Angaben dürfen zwar kraft ausdrücklicher gesetzlicher

113

Ermächtigung weitergeleitet werden, soweit und sofern dies zur statistischen Aufbereitung durch andere Behörden geschieht und dabei die zum Schutz des Persönlichkeitsrechts gebotenen Vorkehrungen, insbesondere das Statistikgeheimnis und das Gebot der frühzeitigen Anonymisierung, ebenso durch Organisation und Verfahren zuverlässig sichergestellt sind wie bei den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder. Eine Weitergabe der für statistische Zwecke erhobenen, nicht anonymisierten oder statistisch aufbereiteten Daten für Zwecke des Verwaltungsvollzugs kann hingegen in unzulässiger Weise in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingreifen (BVerfGE 65, 51 f.; vgl. ferner BVerfGE 150, 1, 109 f.).

- 114 Es bedarf 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 Verwaltungsvollzugs 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 bedenkfrei, 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 Verwaltungs-

[Anschluss S. 23]