

---

Friedrich Graf von Westphalen

# Auf dem Weg zum gläsernen Bürger?

Das Volkszählungsgesetz 1982

**schlechtes Zeugnis für Bürgernähe  
Krebsübel Datenkopplung  
Personenregister technisch möglich  
Vernichtung persönlicher Daten nicht vorgeschrieben  
keine verlässliche Absicherung gegen Mißbrauch**

---

**K**ein Gesetz hat in der letzten Zeit so viele Emotionen, so viel berechtigte Bedenken, Skepsis und Argwohn hervorgerufen wie das am 25. März 1982 vom Parlament verabschiedete „Volkszählungsgesetz 1982“. Die Allianz der Gegner dieses Gesetzes reicht vom schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten Uwe Barschel, über die CDU des Landes Bremen bis zum Bund der Steuerzahler – Linke und „Grüne“, die ohnehin gegen vieles Front machen, was den „Staat“ und das „System“ ausmacht, ebensowenig mitgerechnet wie Franz-Josef Strauß und den Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts, der – erstaunlich genug – eine von Hamburger Anwälten eingereichte Verfassungsbeschwerde gegen das „Volkszählungsgesetz 1982“ zur Sachprüfung angenommen hat. Zahlreiche Bürger haben inzwischen zum Boykott dieses Gesetzes aufgerufen; sie fühlen sich in ihren Persönlichkeitsrechten beeinträchtigt, fürchten die Allmacht des „Großen Bruders“ ebenso wie die Allgegenwärtigkeit des „Computerstaates“, dem auf Knopfdruck alle Informationen über seine Bürger verfügbar sind. Viele von ihnen reklamierten sogar das in der Verfassung verankerte Widerstandsrecht, meinen also, es sei

ihr legitimes Recht, gegen derartige die Privatsphäre erfassenden Eingriffe des Staates ein gleichsam höheres Recht – basierend auf der Würde der menschlichen Person – in Anspruch zu nehmen, als letztes Mittel der Verteidigung gegen schreiendes Unrecht.

Die Politiker zeigen sich von dieser Entwicklung überrascht. Das „Volkszählungsgesetz 1982“ war mit den Stimmen aller Parteien im Parlament verabschiedet worden, und jedermann glaubte, der Bürger werde es schon verstehen: die „Volkszählung 1982“ sei ja erst die vierte seit Bestehen der Bundesrepublik, eine „quantité négligeable“ sozusagen. Doch sie haben die Sensibilität des Bürgers offenbar falsch eingeschätzt. Ein gutes Zeugnis für die „Bürgernähe“ der Parlamentarier ist diese Fehlkalkulation kaum. Und die Politiker standen auch dann nicht in einem besseren Licht, als einige von ihnen laut darüber nachdachten, ob man nicht doch die für den 27. April 1983 vorgesehene „Volkszählung 1982“ besser verschiebe, um nochmals Notwendigkeit, Zielsetzung und Umfang der einzelnen Maßnahmen des Gesetzes überprüfen zu können. Inzwischen scheint sich allerdings – der Wahlausgang vom 6. März hat wohl dazu beigetragen – die Phalanx der Politiker wieder formiert zu haben: die Volkszählung soll also doch – wie geplant – stattfinden; freilich will man den Bürger zuvor noch umfassend unterrichten. Ob das allerdings mit dem erhofften Beruhigungseffekt gelingt, erscheint – vorsichtig formuliert – zweifelhaft.

### **Unentbehrliche Planungsgrundlagen**

Die „Volks-, Berufs- und Arbeitsstättenzählungen“, so heißt es in der Begründung dieses Gesetzes, „sollen Angaben über den neuesten Stand der Bevölkerung, ihre räumliche Verteilung und ihre Zusammensetzung nach demographischen und sozialen Merkmalen sowie über ihre wirtschaftliche Betätigung liefern“ (BT-Drucks. 9/451). Denn „ihre Ergebnisse sind unentbehrliche Grundlage für gesellschafts- und wirtschaftspolitische Planungen und Entscheidungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden“, wie der federführende Innenausschuß des Deutschen Bundestages erklärt (BT-Drucks. 9/1068). Natürlich, dieses Anliegen ist legitim: Politiker sind bei ihren Entscheidungen auf verlässliche Daten angewiesen; es ist nicht zu verantworten, daß Politik sich vorwiegend auf Vermutungen und Hypothesen stützt. Mit Recht wird auch darauf verwiesen, die letzte Volkszählung erfasse die Daten des Jahres 1970, sei also völlig veraltet, so daß die jetzt notwendig gewordene „Volkszählung 1982“ nur ein schon lange klaffendes Loch stopfe. Gleichsam beschwichtigend erklärt man auch, daß die Bundesrepublik Deutschland schon aufgrund einer EG-Richtlinie verpflichtet ist, eine allgemeine Volkszählung durchzuführen. Aber diese Gesichtspunkte beruhigen die Bürger nicht. Sie meinen, der Staat sei für den Bürger da – nicht

umgekehrt; der Staat müsse seine Aufgaben erfüllen, ohne die Privatsphäre des Bürgers zu mißachten, ohne das Recht des Bürgers zu verletzen, vom Staat als „citoyen“ respektiert und allein gelassen zu werden. Der massive Bürgerprotest gegen die „Volkszählung 1982“ wird daher vielfach als Ausweis eines auf gesundem Mißtrauen gegen den Staat gerichteten Bürgersinns gewertet.

### **Was der Staat wissen will**

Nach § 2 des „Volkszählungsgesetzes 1982“ erfaßt die Volks- und Berufszählung: „Vor- und Familiennamen, Anschrift, Telefonanschluß, Geschlecht, Geburtstag, Familienstand, rechtliche Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft, Staatsangehörigkeit“. Damit nicht genug: die „Quelle des überwiegenden Lebensunterhalts“ ist anzugeben, ebenso die „Beteiligung am Erwerbsleben, Eigenschaft als Hausfrau, Schüler, Student“; auch die Angaben über „erlernten Beruf und Dauer der praktischen Berufsausbildung, höchsten Schulabschluß an allgemeinbildenden Schulen, höchsten Abschluß an einer berufsbildenden Schule oder Hochschule sowie Hauptfachrichtung des letzten Abschlusses“ dürfen nicht fehlen. Bei Erwerbstätigen ist der Geschäftszweig des Betriebes, Stellung im Beruf, ausgeübte Tätigkeit, Arbeitszeit, landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Nebentätigkeit“ anzuführen. Auch die zu Freiheitsstrafen verurteilten Personen werden befragt in ihrer „Eigenschaft als Insasse oder die Zugehörigkeit zum Personal oder zum Kreis der Angehörigen des Personals“. Noch weiter reicht der Wissensdurst bei allen „nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsstätten und Unternehmen“: „Namen, Bezeichnung, Anschrift, Telefonanschluß und Zahl der Sprechstellen, Art der Niederlassung, Art der ausgeübten Tätigkeit oder Art des Aufgabengebietes der Arbeitsstätte und des Unternehmens, Eröffnungsjahr, Angaben über Neuerrichtung oder Standortverlagerung, Träger der Arbeitsstätte bei Anstalten, Einrichtungen von Behörden oder der Sozialversicherung sowie von Kirchen, Verbänden oder sonstigen Organisationen“. Nicht genug damit. Auch die „Zahl der tätigen Personen nach Geschlecht, Stellung im Betrieb, Zahl der Teilzeitbeschäftigten sowie Zahl der ausländischen Arbeitnehmer nach Geschlecht“ ist auszuweisen, einschließlich der „Summe der Bruttolöhne und -gehälter des vorhergehenden Kalenderjahres“. Würde man auch noch die zahlreichen Fragen auflisten, die sich z. B. aus dem Wohnungsbogen, der ja von jedem Einwohner auszufüllen ist – etwa die Frage nach dem verwendeten „Brennstoff“ oder nach der Anzahl der Räume mit mehr als sechs Quadratmetern –, es würde noch deutlicher erkennbar, daß es kaum eine Frage von statistischem Belang gibt, die den Staat bei der „Volkzählung 1982“ nicht interessiert. Gerade deswegen drängt sich die – noch nicht befriedigend beantwortete – Frage auf: Muß der Staat wirklich all das wissen, was er als wissenswert

ausgibt? Und wenn schon all die vielen Fragen sein müssen: wer stellt dann nachhaltig sicher, daß kein Mißbrauch getrieben wird – angefangen von den freiwilligen Zählern, die die ausgefüllten Bögen überprüfen, über die Gemeinden bis hin zu den Statistischen Landesämtern, Finanzbehörden, Polizei und Steuerfahnder inbegriffen? Der „gläserne Mensch“ – wird er hier vorprogrammiert? Es wäre ja ein Mensch, der dem Staat als dem „Großen Bruder“ ausgeliefert wäre; den Anspruch, Bürger zu sein, würde man kaum noch mit Recht an ihn stellen.

### **Keine Sicherheit vor Mißbrauch**

Das Gesetz sieht vor – und das ist das Krebsübel des „Volkszählungsgesetzes 1982“ –, daß alle statistisch relevanten Angaben mit allen persönlichen Daten jedes Einwohners gekoppelt werden. Nach § 9 Abs. 1 des Gesetzes sollen alle personenbezogenen Daten „mit den Melderegistern verglichen und zu deren Berichtigung verwendet werden“ – ausgenommen: die Angaben über den „Telefonanschluß“ sowie die über die Religionszugehörigkeit. Alle übrigen im „Wohnungs- und Haushaltsbogen“ sowie im „Arbeitsstättenbogen 1983“ abgefragten Daten sollen – ohne Namensnennung – von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder „an die fachlich zuständigen obersten Bundes- und Landesbehörden übermittelt“ werden, wie § 9 Abs. 2 des „Volkszählungsgesetzes 1982“ bestimmt. Ähnliches gilt für die Regionalplanung, für das Vermessungswesen, die gemeindliche Planung und den Umweltschutz. Hier dürfen – ohne Namensnennung und ohne Angabe über die Religionszugehörigkeit – die abgefragten Daten weitergegeben werden. Selbst für „wissenschaftliche Zwecke“ dürfen die „erforderlichen Einzelangaben ohne Namen und Anschrift“ an „Amtsträger“ übermittelt werden. In all diesen Fällen ist jedoch eine strenge Zweckbindung zu beachten: die nach § 9 des „Volkszählungsgesetzes 1982“ weitergeleiteten „Einzelangaben dürfen von den Empfängern nur für die Zwecke verwendet werden, für die sie übermittelt wurden“.

Sicher ist, daß § 9 des „Volkszählungsgesetzes 1982“ als abschließende Wertung zu verstehen ist. Dies besagt in der Sache, daß die in den Erhebungsbögen beantworteten Fragen – in der Terminologie des Gesetzes – die sogenannten „Einzelangaben“ nur unter strikter Beachtung der in dieser gesetzlichen Bestimmung verankerten Voraussetzungen weitergegeben werden dürfen. Dabei fällt jedoch auf – und darin liegt das bereits weiter oben kurz apostrophierte Krebsübel dieses Gesetzes –: an keiner Stelle wird zwingend-verbindlich festgelegt, daß die personenbezogenen Daten vernichtet werden. Sie begleiten vielmehr nach dem eindeutigen Wortlaut von § 9 alle – wie auch immer gearteten – statistischen Aufwertungen, solange die sehr pauschal gefaßte Zweckrichtung bei Datenübermittlung und Erfassung

berücksichtigt wird. Die Übermittlung der statistischen Daten an andere Behörden erfolgt dabei nach § 9 Abs. 2 und Abs. 3 zwar „ohne Namen“, aber immerhin mit voller Anschrift, mit Geschlechtsangabe, Geburtsdatum, Familienstand. Dies bedeutet keine Sicherheit vor einem Mißbrauch. Denn ein Rückschluß auf die individuelle Person ist unter diesen Rahmenbedingungen ohne weiteres möglich. Und selbst bei der wissenschaftlichen Verwertung der erfragten statistischen Angaben wird nur auf den „Namen und die Anschrift“ verzichtet, nicht aber auf die übrigen personenbezogenen Daten.

### **Wer verhindert Personenregister?**

Diesen Gesichtspunkt muß man im Auge behalten. Denn es ist schlicht falsch, weil vom eindeutigen Wortlaut des Gesetzes nicht gedeckt, wenn das Statistische Bundesamt in Wiesbaden erklären läßt: „Eine personenbezogene Zusammenfassung der für die Statistik gemachten Angaben mit Personendaten aus sonstigen Verwaltungsbereichen ist ausgeschlossen“. Denn die „personenbezogenen Daten“ sind aufgrund der „Volkszählung 1982“ verfügbar, und es bedarf vermutlich nur eines geringeren Programmieraufwands, um sicherzustellen, daß die Großcomputeranlagen aus alledem ein „Personenregister“ machen. Dies ist um so leichter zu bewerkstelligen, als ja die statistisch erfaßten „Einzelangaben“ auch die Anschrift der jeweiligen Person ausweisen. Im Zusammenhang mit all den übrigen personenbezogenen Daten läßt sich dann mit Leichtigkeit die konkrete Person mit ihrem Namen herausfinden. Deshalb ist es verständlich, daß viele besorgte Politiker – vor allem auch Bundesinnenminister Zimmermann (CSU) – in der letzten Zeit immer wieder betont haben, die personenbezogenen Daten würden gelöscht, wenn die statistischen Arbeiten abgeschlossen sind (vgl. Kölner Stadt-Anzeiger vom 10. März 1983, S. 1). Doch es ist völlig offen und deshalb auch ungewiß, wann die notwendigen statistischen Arbeiten erledigt sind. Denn nach § 9 Abs. 8 des „Volkszählungsgesetzes 1982“ gilt: Die Statistischen Landesämter leiten dem Statistischen Bundesamt auf Anforderung Einzelangaben für Zusatzaufbereitungen für Bundeszwecke zu, wenn und soweit sie diese nicht selbst durchführen.“ Diese Bestimmung ist eigentlich eindeutig: sie enthält weder eine sachliche, die personenbezogenen Daten aussparende Befugnis – und steht so im Gegensatz zur Regelung nach § 9 Abs. 2 bis 4 –, noch ist eine zeitliche Schranke auszumachen. Es ist daher auch nicht nachzuvollziehen, wenn der sonst so alerte Bundesbeauftragte für den Datenschutz, Prof. Bull, erklärt: „Namen, Anschriften und Telefonnummern müssen nach dem Gesetz gelöscht werden, sobald sie für Zwecke der Statistik nicht mehr benötigt werden“ (S. 2 seiner Presseerklärung). Schon vom Gesetzeswortlaut her ist diese Auffassung nicht gestützt.

Sie ist auch nicht einmal für den so hoch sensiblen Meldebereich richtig. Wie gezeigt, sollen ja die personenbezogenen Daten der Bürger dafür verwendet werden, die Richtigkeit der Melderegister zu überprüfen, um diese – soweit erforderlich – zu berichtigen. Indessen ist der einzige gesetzliche Schutz zugunsten des Bürgers in einer Art „Melde-Amnestie“ zu sehen: Aus den vom Bürger selbst herrührenden Daten, ausgewertet in der „Volkszählung 1982“, und den darauf aufbauenden Erkenntnissen der Meldebehörden „dürfen nicht Maßnahmen gegen den einzelnen Auskunftspflichtigen“ hergeleitet werden. Von daran anschließender Vernichtung der personenbezogenen Daten ist jedoch im Gesetz mit keinem Wort die Rede. Wenig überzeugend sind deshalb auch die Hinweise des Bundesbeauftragten des Datenschutzes, wenn er rundweg und durchaus blauäugig meint, feststellen zu müssen: „Die Statistik interessiert sich nicht für den einzelnen Bürger, sondern für die größeren statistischen Zusammenhänge . . . Deshalb (sic!) werden auch keine Namen in den Computern der Statistischen Ämter gespeichert. Straßen und Hausnummern werden erfaßt, damit man die Unterschiede zwischen den Stadtvierteln erkennen kann.“ Daß freilich Geburtsdatum, Familienstand und Religionszugehörigkeit als personenbezogene Daten erfaßt und gespeichert werden können – das sollte der Redlichkeit wegen zumindest erwähnt werden.

### **„Vollständig anonymisiert“**

Natürlich ist es zutreffend, daß die Statistischen Ämter zur Geheimhaltung gesetzlich verpflichtet sind. Und es trifft auch zu, daß diese Ämter nur zu einer statistischen Auswertung berechtigt sind. Doch diese Sicht ist eine Einführung der Argumentation, welche von der Zweckrichtung des „Volkszählungsgesetzes 1982“ nicht erfaßt und gedeckt wird. Entscheidend ist und bleibt vielmehr, daß die erfaßten Daten von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder im Rahmen der Zweckbestimmung nach § 9 weitergegeben werden dürfen. Zum Beispiel: Jedes Ministerium des Bundes oder der Länder darf „Einzelangaben“ erhalten, auch den Gemeinden steht dieses Recht zu, freilich eingegrenzt durch die gesetzliche Inhaltsumschreibung der zu erfüllenden Aufgaben. Aber immerhin: es handelt sich hierbei um alle personenbezogenen Daten, ausgenommen den Namen, also: mit Anschrift, Geburtsdatum, Familienstand und Religionszugehörigkeit. Mag sein, daß diese Stellen die Daten, wie Prof. Bull erklärt, „in vollständig anonymisierter Form“ erhalten, somit nicht in der Lage sind, daraus ohne Umwege den Rückschluß auf Einzelpersonen abzuleiten. Doch die vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz in seiner schon verschiedentlich zitierten Presseerklärung gemachte Einschränkung ist hochbedeutsam. Er sagt nämlich selbst einleitend: „Soweit es ausreichend ist (sic!), erhält der Empfänger Daten in vollständig anonymisierter Form“.

## Wer die Gefahr sucht . . .

Mag sein, daß bislang keine Fälle bekannt geworden sind, in denen gegen die Geheimhaltungspflicht des Bundesstatistikgesetzes verstoßen wurde. Ein Trost ist dies nicht. Denn das „Volkszählungsgesetz 1982“ bietet erstmals die Möglichkeit, auf neue umfassende, zeitnahe Daten zurückzugreifen. Da keine wirklich verlässliche gesetzliche Absicherung in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten verankert ist, gilt der aus der allgemeinen Lebenserfahrung abzuleitende Satz bis zu seiner Widerlegung: Wer die Gefahr sucht, wird in ihr umkommen.

Der Schutz personenbezogener Daten muß nach dem Wertungsgehalt einer verfassungsrechtlichen Grundordnung höher veranschlagt werden als die Wißbegier des Staates. Die allgemeinen planungstechnischen Bedürfnisse der Politiker und die der Verwaltung hätten ohne weiteres durch eine Volkszählung 1982 abgedeckt und befriedigt werden können, ohne den Bürger dem Risiko auszuliefern, daß das Jahr 1984 bald traurige Orwellsche Wirklichkeit wird. Mehr Augenmaß, mehr Respekt vor der Privatsphäre des Bürgers hätte unserem Staat besser zu Gesicht gestanden als die bloße Hoffnung des Bürgers, er werde schon nicht zum „gläsernen Menschen“ und unser Staat bleibe ein liberaler Rechts- und Verfassungsstaat. Denn diese Zuversicht kann trügen, wo der Mißbrauch so einfach ist. Und wenn er heute ausbleibt, wer kann garantieren, daß er morgen unter etwas gewandelten Verhältnissen nicht eintritt?

### Summary

*There are opponents to the census law of 1982 in all political parties. The politicians have been surprised by the numerous appeals to boycott the census; they underestimated the citizen's sensitivity. The „census of population, occupation and places of work“ is, according to the legislator's assertion, supposed to provide indispensable bases for political planning and political decisions. The existing data of 1970 are out of date. Considering the intensity of the data which are now gathered the question arises: Does the state really have to know all this? Is there sufficient protection against possible abuse? Is it a way of (computer-)programming the „man of glass“? The basic deficiency of the law is the fact that it combines the data related to the individual person with the official registers. It is possible to hand on data - without mentioning names, it is true - for statistical and scientific reasons. The destroying of the data related to the individual person is not compulsory. No great effort is necessary to break up all anonymity by applying a system of feed-back to the personal data. Since there is no effective way of securing the protection of all data unauthorized use is possible.*

*It is, however, important to value the protection of data related to individual persons higher than the curiosity of the state.*

**Dr. Friedrich Graf von Westphalen** ist Rechtsanwalt in Köln