

Schriften zum Recht des Informationsverkehrs  
und der Informationstechnik

---

Band 12

**Die Übermittlung und  
Veröffentlichung statistischer Daten  
im Lichte des Rechts auf informationelle  
Selbstbestimmung**

Von

**Holger Poppenhäger**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**HOLGER POPPENHÄGER**

**Die Übermittlung und Veröffentlichung statistischer Daten  
im Lichte des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung**

**Schriften zum Recht des Informationsverkehrs  
und der Informationstechnik**

Herausgegeben von Prof. Dr. Horst Ehmann und Prof. Dr. Rainer Pitschas

---

**Band 12**

**Die Übermittlung und  
Veröffentlichung statistischer Daten  
im Lichte des Rechts auf informationelle  
Selbstbestimmung**

**Von**

**Dr. Holger Poppenhäger**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Poppenhäger, Holger:**

Die Übermittlung und Veröffentlichung statistischer Daten im  
Lichte des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung /  
von Holger Poppenhäger. – Berlin : Duncker und Humblot, 1995  
(Schriften zum Recht des Informationsverkehrs und der  
Informationstechnik ; Bd. 12)

Zugl.: Giessen, Univ., Diss., 1994

ISBN 3-428-08338-5

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1995 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0940-1172

ISBN 3-428-08338-5

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
gemäß der ANSI-Norm für Bibliotheken

## ***Meinen Eltern***



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 1993/1994 von der juristischen Fakultät der Justus-Liebig-Universität Gießen als Dissertation angenommen. Literatur, Rechtsprechung und Stand der Gesetzgebung sind bis Ende 1993 berücksichtigt. Das Promotionsverfahren wurde im Juli 1994 mit der Disputation abgeschlossen.

Mein besonderer Dank gilt meinem geschätzten Doktorvater, dem Richter am Hessischen Staatsgerichtshof, Herr Prof. Dr. Lange, der mich hilfreich unterstützt hat. Seine fachkundige Durchsicht des Manuskripts wie auch die daraus resultierenden Hinweise eröffneten auch dem mit der Materie vertrauten Bearbeiter neue Einblicke. Danken möchte ich auch Herrn Prof. Dr. Höfling für die kurzfristige Erstellung des Zweitgutachtens.

Die Arbeit ist aus der mehrjährigen Praxis des Verfassers als Referatsleiter in der Gruppe „Statistikrelevante Rechtsangelegenheiten“ des Statistischen Bundesamtes entstanden. Anstoß für den Versuch einer wissenschaftlichen Durchdringung der verschiedenen Aspekte des sog. Statistikgeheimnisses - und hier insbesondere der Geheimhaltung statistischer Einzelangaben auf Bundesebene wie auch im Bereich der Europäischen Gemeinschaft - war die Tatsache, daß aus diesem Spektrum des bereichsspezifischen Datenschutzes kaum rechtswissenschaftliche Literatur vorlag; das Vorhandene wiederum beschränkte sich nahezu ausschließlich auf den (engeren) Bereich des Bundesstatistikgesetzes. Zu danken habe ich an dieser Stelle meinen Kollegen, von denen die Referatsleiter Frau Engelter sowie die Herren Herbertz und Meyer besonders genannt seien, für die stets weiterführenden Gespräche und Anregungen auf hohem fachlichen Niveau.

Last but not least danke ich meiner Freundin Birgit sowie meinen Mitbewohnern Christiane, Tina und Michel für die solidarische Unterstützung und die gezeigte Geduld. Herr Seifert hat mit großem Sachverstand sowohl das Manuskript als auch die Druckvorlage für diese Arbeit erstellt.

Schließlich ist dem Verlag Duncker & Humblot sowie den Herausgebern Prof. Dr. Ehmann und Prof. Dr. Pitschas für die Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe „Recht des Informationsverkehrs und der Informati-



onstechnik“ Dank zu sagen. Es bleibt zu hoffen, daß die Veröffentlichung der vorliegenden Arbeit für die Praxis der Statistikdurchführung aber auch sonstiger Rechtsfindung hilfreich sein kann. Hierfür wurde die Arbeit um ein Stichwortverzeichnis ergänzt.

Langgöns, im Oktober 1994

*Holger Poppenhäger*

## Inhaltsübersicht

<b>A. Vorbemerkung</b>	19
<b>B. Der Grundsatz der Geheimhaltung statistischer Einzelangaben</b>	22
<b>C. Die Regelung der statistischen Geheimhaltung             im Bundesstatistikgesetz</b>	25
I. Allgemeine Grundsätze .....	25
II. Ausnahmen von der Geheimhaltung statistischer Einzelangaben .....	29
III. Rechtlich zulässige Übermittlungen von statistischen Einzelangaben (an einen beschränkten Empfängerkreis).....	66
IV. Sonderfälle statistischer Aufbereitung bzw. Erhebung .....	119
<b>D. Analoge Anwendung der Geheimhaltungsvorschriften             des Bundesstatistikgesetzes</b>	123
I. Zentrale Statistiken außerhalb des Statistischen Bundesamtes .....	123
II. Statistiken der Länder .....	146
<b>E. Geheimhaltungspflicht gegenüber Polizei, Staatsanwaltschaft             und Strafgerichtsbarkeit</b>	149
I. Ermittlungsverfahren in Strafsachen .....	149
II. Durchführung von Ordnungswidrigkeiten- und Zwangsgeldverfahren durch die Statistikbehörden .....	155
<b>F. Einschränkungen der statistischen Geheimhaltung</b>	157
I. Einzelstatistische Gesetze .....	157
II. Nichtstatistische Rechtsnormen .....	166
<b>G. Unterrichtungspflichten der die Statistik             durchführenden Behörden</b>	192
I. Auskunftsanspruch des Betroffenen nach dem Bundesdatenschutzgesetz? ....	192
II. Informationspflichten des Statistikrechts .....	199

<b>H. Statistische Erhebungen der Europäischen Gemeinschaften</b>	210
I. Vorbemerkung .....	210
II. Übermittlung vertraulicher statistischer Daten an das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften .....	214
III. Das Gesetz zur Gewährleistung der Geheimhaltung der dem Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften übermittelten vertraulichen Daten ...	230
<b>Literaturverzeichnis</b>	234
<b>Stichwortverzeichnis</b>	244

# Inhaltsverzeichnis

<b>A. Vorbemerkung</b>	<b>19</b>
<b>B. Der Grundsatz der Geheimhaltung statistischer Einzelangaben</b>	<b>22</b>
<b>C. Die Regelung der statistischen Geheimhaltung im Bundesstatistikgesetz</b>	<b>25</b>
I. Allgemeine Grundsätze .....	25
1. Aufgabe der Bundesstatistik .....	25
2. Gegensatz zum allgemeinen Datenschutzrecht .....	26
3. Amtshilfefestigkeit .....	27
II. Ausnahmen von der Geheimhaltung statistischer Einzelangaben .....	29
1. Weiterleitung von Erhebungsmerkmalen .....	29
2. Ausnahmeregelungen durch besondere Rechtsvorschriften .....	30
3. Einwilligung zur Übermittlung oder Veröffentlichung von Einzelangaben .....	32
a) Einwilligung des Befragten und/oder Betroffenen .....	32
b) Verfassungskonforme Auslegung .....	34
c) „Informierte“ Einwilligung, Schriftlichkeit .....	36
4. Einzelangaben aus allgemein zugänglichen Quellen .....	37
5. Offenkundige Einzelangaben .....	38
6. Voll anonymisierte Einzelangaben .....	39
a) Normbereich .....	39
b) Anonymisierung .....	41
aa) Beseitigung der Personen- bzw. Institutionenbeziehbarkeit .....	41
bb) Terminologie der Rechtsprechung .....	42
aaa) Bundesverfassungsgericht .....	42
bbb) Rechtsprechung anderer Gerichte .....	44
cc) Literatur .....	45
c) Differenzierung zwischen der sogenannten Innen- bzw. Außenanonymisierung .....	47
aa) Innenanonymisierung .....	47
bb) Außenanonymisierung .....	48

d)	§ 11 Abs. 5 BStatG 1980 .....	49
aa)	Enge Auslegung .....	49
bb)	Die sogenannte formale Anonymisierung .....	50
e)	Maß an Re-Identifikationssicherheit .....	51
aa)	Ausschluß der Möglichkeiten der Deanonymisierung .....	51
bb)	Regelung des § 11 Abs. 5 BStatG 1980 .....	53
cc)	Anonymisierungsmaßnahmen .....	53
dd)	Eindeutige Zuordnung .....	54
7.	Aggregate .....	56
a)	Normbereich .....	56
b)	Dreier-Aggregation .....	57
c)	Das Problem der sogenannten „Tabellen-Eins“ .....	57
d)	Primäre und sekundäre Geheimhaltung .....	60
e)	Die sogenannte qualifizierte Geheimhaltung .....	61
aa)	Dominanzregelungen bei Wertfeldern .....	61
bb)	Philologische, historische und systematische Auslegung .....	62
f)	Anforderungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung .....	64
III. Rechtlich zulässige Übermittlungen von statistischen Einzelangaben		
	(an einen beschränkten Empfängerkreis) .....	66
1.	Übermittlung an mit der Durchführung von Statistiken betraute Stellen .....	66
a)	Daten zur Durchführung einer Bundesstatistik .....	66
b)	Zweckbestimmung .....	67
c)	Übermittlung von Hilfsmerkmalen? .....	68
2.	Übermittlung an Gemeinden und Gemeindeverbände .....	70
a)	Die Regelung des Volkszählungsgesetzes 1983 .....	70
b)	Abschottung der kommunalen Statistikstellen .....	70
c)	§ 16 Abs. 5 BStatG als Rahmengesetzgebung .....	72
d)	Verfassungsrechtliche Anforderungen .....	73
3.	Übermittlungen für die Durchführung wissenschaftlicher Vorhaben .....	75
a)	Historische Entwicklung .....	75
b)	Begriff des „wissenschaftlichen Vorhabens“ .....	78
c)	Übermittlungsadressaten .....	80
aa)	Hochschulen .....	80
bb)	Sonstige Einrichtungen mit der Aufgabe unabhängiger wissenschaftlicher Forschung .....	81
aaa)	Wissenschaftliche Forschung .....	81
bbb)	Unabhängigkeit .....	82
ccc)	Einrichtungen staatlicher Ressortforschung .....	83
α)	Weisungsgebundenheit .....	84
β)	Verfassungsrechtlicher Wissenschaftsbegriff und Bundesstatistikgesetz .....	85
γ)	Gleichstellung mit Einrichtungen unabhängiger wissenschaftlicher Forschung .....	86
ddd)	Verfassungskonforme Auslegung .....	89
eee)	§ 9 Abs. 4 Volkszählungsgesetz 1983 .....	91

d)	Begriff der sogenannten faktischen Anonymität .....	93
aa)	Terminologie des Bundesstatistikgesetzes.....	93
bb)	Terminologie des Bundesverfassungsgerichtes .....	94
cc)	Bestimmungsfaktoren für sogenannte faktische Anonymität .....	96
aaa)	Zuordnungsaufwand .....	96
bbb)	Affektionsinteresse .....	98
ccc)	Wert der zu erlangenden Information .....	99
dd)	Verhältnismäßigkeitsprüfung.....	100
e)	Verhältnismäßigkeit und Ermessensgebundenheit der Übermittlung .....	101
aa)	Verhältnismäßigkeit der Datenübermittlung.....	101
bb)	Rechtsfolgeermessen .....	102
f)	Verpflichtung der Empfänger auf das Statistikgeheimnis.....	103
g)	Löschungspflichten.....	103
4.	Übermittlungen an oberste Bundes- oder Landesbehörden .....	104
a)	Konkretisierung der Zweckbestimmung .....	104
b)	Tabellen mit statistischen Ergebnissen .....	106
aa)	Tabellenfelder, die nur einen einzigen Fall ausweisen.....	106
bb)	Gliederungstiefe der zu übermittelnden Tabellen .....	108
cc)	Verfassungsrechtliche Anforderungen .....	109
c)	Anordnung in einer eine Bundesstatistik anordnenden Rechtsvorschrift.....	110
d)	Offenkundige Tatsachen .....	112
5.	Die Überleitungsvorschrift des § 26 Abs. 3 BStatG.....	112
a)	Normhistorie.....	112
b)	Normenklarheit.....	113
c)	Regelungen in einzelstatistischen Gesetzen .....	114
d)	§ 5 Abs. 2 des 2. Baustatistikgesetzes .....	115
aa)	Ausklammerung der Übermittlung an Gemeinden in § 26 Abs. 3 BStatG .....	115
bb)	Grammatikalische und historische Auslegung.....	116
cc)	Weiterleitung von Einzelangaben ab dem 31.1.1991 .....	117
6.	Gemeinsame Sicherungsmaßnahmen für Empfänger von Einzel- angaben nach § 16 Abs. 4-6 BStatG.....	118
a)	Schutz gegen Zweckentfremdung.....	118
b)	Aufzeichnung erfolgter Übermittlungen .....	118
c)	Die sogenannte verlängerte Geheimhaltung .....	118
IV.	Sonderfälle statistischer Aufbereitung bzw. Erhebung .....	119
1.	Maßnahmen zur Vorbereitung und Durchführung von Bundesstatistiken .....	119
a)	Normbereich.....	119
b)	Unterfall der in § 16 BStatG enthaltenen Regelungen? .....	120
c)	Keine Schlechterstellung der gemäß § 6 BStatG erhobenen Einzelangaben.....	121
2.	Aufbereitung von Daten aus dem Verwaltungsvollzug .....	121

**D. Analoge Anwendung der Geheimhaltungsvorschriften  
des Bundesstatistikgesetzes** 123

I. Zentrale Statistiken außerhalb des Statistischen Bundesamtes.....	123
1. Statistik der Nichteisen- und Edelmetalle des Bundesamtes für Wirtschaft.....	124
2. Verfahrens- und Meldevorschriften nach dem Außenwirtschaftsgesetz...	125
a) Statistik für Bundeszwecke?.....	125
b) Verweisung auf Rechtsnormen des Bundesstatistikgesetzes von 1980.....	126
aa) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	126
bb) Unterscheidung zwischen dynamischer und statischer Verweisung .....	127
aaa) Die sogenannte dynamische Verweisung .....	127
bbb) Die sogenannte statische Verweisung .....	127
c) Regelungsinhalt der Verweisung .....	128
aa) Historische Auslegung .....	128
bb) Grammatikalische Auslegung .....	129
d) Zwischenergebnis .....	130
e) Anwendung des § 11 BStatG 1980 .....	131
aa) Sinngemäße Anwendung .....	131
bb) § 11 Abs. 1 und 2 BStatG 1980 .....	132
cc) § 11 Abs. 3 BStatG 1980 .....	132
dd) § 11 Abs. 4 - 7 BStatG 1980.....	133
3. Erhebungen der Deutschen Bundesbank aufgrund des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank .....	134
a) Direkte Anwendung bundesstatistischer Regelungen? .....	134
b) Statische Verweisungen auf Rechtsnormen des Bundesstatistikgesetzes .....	134
c) Veröffentlichungsklausel des Bundesbankgesetzes .....	136
d) Übermittlung von Einzelangaben an die Bundesregierung .....	136
e) Übermittlung an das Bundesaufsichtsamt für Kreditwesen.....	137
4. Statistische Erhebungen der Bundesanstalt für Arbeit .....	138
a) Rechtscharakter der Beschäftigtenstatistik.....	138
b) Statistische Erhebungen nach § 6 Abs. 4 AFG.....	139
c) Regelung der Geheimhaltung in § 7 Abs. 4 AFG.....	140
aa) Anwendung des Bundesstatistikgesetzes.....	140
bb) Schutzstandard gegenüber Finanzbehörden.....	140
cc) Weiterleitung von Einzelangaben im Rahmen einer „Güterabwägung“ .....	141
5. Erhebungen des Bundesamtes für Güterverkehr und des Kraftfahrt- Bundesamtes .....	143
6. Statistiken des Kraftfahrt-Bundesamtes.....	144
a) Statistik des Kraftfahrzeug- und Anhängerbestandes .....	144
b) Statistik des grenzüberschreitenden Straßengüterverkehrs .....	145

c) Organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen .....	145
II. Statistiken der Länder .....	146
<b>E. Geheimhaltungspflicht gegenüber Polizei, Staatsanwaltschaft         und Strafgerichtsbarkeit</b>	149
I. Ermittlungsverfahren in Strafsachen .....	149
1. Erforschung des Sachverhalts durch die Strafverfolgungsbehörden und bereichsspezifische Datenschutzregelungen .....	149
a) Auskunftspflichten der Strafprozeßordnung .....	149
b) Bereichsspezifische Datenschutzregelungen .....	150
2. Das Statistikgeheimnis als gesteigerte Geheimhaltungspflicht .....	150
3. Beschlagnahme von Behördenakten .....	153
4. Sperrerklärung der obersten Dienstbehörde .....	154
II. Durchführung von Ordnungswidrigkeiten- und Zwangsgeldverfahren durch die Statistikbehörden .....	155
<b>F. Einschränkungen der statistischen Geheimhaltung</b>	157
I. Einzelstatistische Gesetze .....	157
1. Veröffentlichung von Einzelangaben der Hochschulen .....	157
a) Ausnahmeregelung zum Bundesstatistikgesetz .....	157
b) Inhalt der Vorschrift des § 6 HStatG .....	158
2. Veröffentlichung von Ergebnissen der Bodennutzungserhebung .....	159
3. Veröffentlichung von Ergebnissen der Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst .....	160
4. Veröffentlichung von Ergebnissen der Asylbewerberleistungsstatistik ...	162
5. Veröffentlichung von Ergebnissen der Sozialhilfestatistik .....	163
6. Übermittlung von Einzelangaben der Wohngeld-Statistik .....	163
a) Inhalt und Umfang der Übermittlung .....	163
b) Abschottung der fachlich zuständigen obersten Bundesbehörde .....	164
II. Nichtstatistische Rechtsnormen .....	166
1. Lieferung von zusammengefaßten Einzelangaben an die Monopolkommission .....	166
a) Historie der Norm .....	166
b) Die Übermittlungsregelung im einzelnen .....	167
aa) Befugnis der statistischen Ämter .....	167
bb) Abschließende Regelung .....	168
cc) Erweiterung des Bundesstatistikgesetzes? .....	168
aaa) Grammatikalische Auslegung .....	169



bbb) Die Praxis der sogenannten qualifizierten Geheimhaltung ..	169
ccc) Die ratio legis des § 24c GWB .....	170
c) Zweckbegrenzung .....	171
d) Geheimhaltungs- und Dokumentationspflichten .....	171
e) Verfassungsrechtliche Bedenken .....	172
aa) Zweckbestimmung der Übermittlungsvorschrift des § 24c GWB.	172
aaa) Normbereich .....	172
bbb) Begutachtung der Entwicklung der Unternehmens-	
konzentration .....	173
ccc) Untersuchung und Würdigung der Anwendung der für	
marktbeherrschende Unternehmen geltenden Vorschriften..	173
ddd) Ministererlaubnisverfahren für Fusionen .....	173
bb) Auslegung des Normtextes .....	174
cc) Verbot der Zweckentfremdung statistischer Daten .....	174
dd) Ergebnis .....	176
2. Archivgut des Bundes .....	177
a) Die Anbietepflicht der statistischen Ämter .....	177
b) Charakter der zu übermittelnden Daten .....	178
aa) Art und Umfang der anzubietenden Unterlagen .....	178
bb) Vorrang bereichsspezifischer Lösungs- und Vernichtungs-	
vorschriften .....	179
c) Anbiertezeitpunkt .....	181
d) Erforderlichkeit der Übermittlung von statistischen Einzelangaben ..	182
e) Verlängerte statistische Geheimhaltung .....	183
aa) Der Normtext des Bundesarchivgesetzes .....	183
bb) Schutzfristen für übermittelte Unterlagen .....	183
cc) Der Verweis des § 5 Abs. 6 Nr.5 BArchG auf Rechtsvor-	
schriften des Bundes über Geheimhaltung .....	185
aaa) Grammatikalische Auslegung .....	185
bbb) Historische Auslegung .....	185
ccc) Teleologische Auslegung .....	186
ddd) Systematische Auslegung .....	187
dd) Zwischenergebnis .....	188
ee) Personenbezogenes Archivgut .....	189
ff) Ergebnis .....	190
aaa) Statistische Tabellen und Einzelangaben nach	
§ 16 Abs. 1 Satz 2 BStatG .....	190
bbb) Nicht voll anonymisierte Einzelangaben .....	190
ccc) Personenbezogene Einzelangaben .....	191

## **G. Unterrichtungspflichten der die Statistik durchführenden Behörden**

192

I. Auskunftsanspruch des Betroffenen nach dem Bundesdatenschutzgesetz?....	192
1. Schutzbereich des Bundesdatenschutzgesetzes .....	192
a) Speicherung personenbezogener Daten .....	192

b) Die Speicherung statistischer Einzelangaben im Bereich der amtlichen Statistik .....	192
2. Der Vorrang bereichsspezifischer Regelungen .....	193
a) Das Auskunftsrecht im Bereich der amtlichen Statistik.....	193
aa) Die Subsidiaritätsklausel des Bundesdatenschutzgesetzes .....	194
bb) Der Vorrang bundesstatistischer Rechtsvorschriften .....	194
cc) Substitution durch die Unterrichtungspflicht des Bundesstatistikgesetzes .....	196
aaa) Gebot der möglichst frühzeitigen Anonymisierung.....	196
bbb) Datenübermittlungen an oberste Bundes- oder Landesbehörden und Gemeinden.....	197
b) Ergebnis .....	198
II. Informationspflichten des Statistikrechts .....	199
1. Die Unterrichtungspflichten des Bundesstatistikgesetzes.....	199
a) Der Normbereich des § 17 BStatG .....	199
b) Die Unterrichtung über die statistische Geheimhaltung .....	200
aa) Normbereich .....	200
bb) § 16 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 - 4 BStatG .....	201
cc) § 16 Abs. 2 und 3 BStatG.....	201
dd) § 16 Abs. 4 und 5 BStatG.....	201
ee) § 16 Abs. 6 BStatG .....	202
ff) Durch besondere Rechtsvorschriften angeordnete Ausnahmen vom Grundsatz der Geheimhaltung.....	203
c) Ort und Zeitpunkt der Unterrichtung .....	204
d) Von der Unterrichtungspflicht betroffene Erhebungen.....	204
2. Unterrichtungspflichten nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen .....	205
a) Adressaten der Unterrichtungsverpflichtung.....	205
b) Adressaten der Unterrichtung.....	206
aa) Bereich der Steuerstatistiken .....	206
bb) Außenhandelsstatistik.....	206
3. Die Belehrung nach dem Wohngeldgesetz .....	207
4. Unterrichtung als konstitutive Bedingung der Übermittlung statistischer Daten .....	208
<b>H. Statistische Erhebungen der Europäischen Gemeinschaften</b> .....	210
I. Vorbemerkung .....	210
1. Aufgabenbereich des Statistischen Bundesamtes.....	210
2. Das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften.....	212
II. Übermittlung vertraulicher statistischer Daten an das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften .....	214

1. Die Verordnung über die Übermittlung von unter die Geheimhaltungspflicht fallenden Informationen an das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften .....	214
a) Übermittlung vertraulicher statistischer Daten.....	214
b) Suspendierung der nationalstaatlichen Vorschriften zur statistischen Geheimhaltung.....	214
c) Übermittlungsvorschriften in einem eine Gemeinschaftsstatistik regelnden Rechtsakt.....	216
d) Anonymisierungsniveau.....	217
e) Die Übermittlung personenbezogener Daten.....	218
f) Die sogenannte verlängerte Geheimhaltung statistischer Daten durch EUROSTAT.....	219
g) Ausschuß für die statistische Geheimhaltung.....	220
2. Übermittlungsvorschriften in einzelnen eine Gemeinschaftsstatistik regelnden Rechtsakten der Gemeinschaft .....	221
a) Statistik des Außenhandels der Gemeinschaft.....	221
b) Erhebung über die Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe .....	222
aa) Projekt EUROFARM.....	222
bb) Sonderregelung für den Bereich der Bundesrepublik Deutschland .....	223
c) Intrahandel-Statistik.....	224
d) Arbeitskräftestichprobe.....	225
aa) Übermittlung statistischer Einzeldatensätze .....	225
bb) Zweckbegrenzung .....	226
e) Erhebung über die Produktion des verarbeitenden Gewerbes .....	226
aa) Übermittlung ausschließlich von Aggregaten.....	226
bb) Vertraulichkeit der übermittelten Daten .....	228
f) Arbeitskostenerhebung.....	228
aa) Aggregationsniveau der übermittelten Daten .....	228
bb) Zweckbegrenzung .....	229
 III. Das Gesetz zur Gewährleistung der Geheimhaltung der dem Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften übermittelten vertraulichen Daten ...	230
1. Normbereich.....	230
a) Die Verpflichtung des Art. 6 SAEG-Übermittlungs-VO .....	230
b) Beamte und sonstige Bedienstete des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften.....	231
2. Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum.....	232
 <b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>234</b>
 <b>Stichwortverzeichnis</b> .....	<b>244</b>

## A. Vorbemerkung

Die amtliche Statistik befindet sich seit dem Urteil des BVerfG zum Volkszählungsgesetz vom 15. Dezember 1983<sup>1</sup> in einer stetigen Diskussion nicht nur fachstatistischer Kreise. Die juristische Diskussion (wie auch das in erneuten Beschlüssen des BVerfG sich dokumentierende „öffentliche Interesse“) befaßte sich dabei schwerpunktmäßig mit Fragen der Abschottung der statistischen Ämter und Erhebungsstellen, ferner der notwendigen Vorkehrungen für Durchführung und Organisation amtlicher Datenerhebung und -verarbeitung, namentlich dem Gebot der möglichst frühzeitigen, sog. faktischen Anonymisierung<sup>2</sup>.

Die Konzentration auf Fragen des Organisations- und Verfahrensrechts und in dessen Folge datenschützender Vorkehrungen in den statistischen Ämtern ist angesichts der spätestens seit dem Volkszählungsurteil allgemein anerkannten Grundrechtsrelevanz des Umgangs mit statistischen Daten (insbesondere deren Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe) durchaus verständlich. Möglicherweise wurde die Richtung der juristischen Diskussion auch durch den Siegeszug der automatischen Datenverarbeitung in allen Bereichen und die damit verbundene Tatsache bestimmt, daß die „Kapazitäten des Computers die überschaubaren gesellschaftlichen Dimensionen überschreiten“<sup>3</sup>. Heute ist es technisch möglich, nahezu jede gewünschte Menge an Informationen elektronisch zu speichern, miteinander zu verknüpfen und über Datenfernleitungen weltweit zu übertragen<sup>4</sup>.

Dennoch bleibt es für den in der Praxis mit Statistik Befassten erstaunlich, daß die Diskussion der Fragen um Abschottung und möglichst frühzeitige Anonymisierung, d. h. Fragen der Durchführung der Erhebungen

---

<sup>1</sup> BVerfGE 65, 1 ff. (im folgenden: Volkszählungsurteil).

<sup>2</sup> Vgl. hierzu BVerfGE 65, 1 (49 ff.); BVerfG, NJW 1988, 959 ff.; 1988, 962 ff.; BVerfG, Beschluß vom 15. April 1988 - 1 BvR 222/88-, S. 5 ff.; BVerfG, Beschluß vom 25. Februar 1988 - 1 BvR 151/88 -; BVerfG, Datenschutz und Datensicherung (DuD) 1992, 94; zur Notwendigkeit besonderer Verarbeitungsvoraussetzungen bei statistischen Erhebungen vgl. auch *Heußner*, SGB 1984, 279, 283.

<sup>3</sup> *Schlink*, *Der Staat* 25 (1986), 246.

<sup>4</sup> Vgl. *Tinnefeld*, DuD 1992, 456.

und Verarbeitung der statistischen Daten innerhalb der statistischen Ämter, mehr Raum einnimmt als die Erörterung des eigentlichen Endprodukts (und damit der „Sinngerber“) jeder statistischen Erhebung, die zur Veröffentlichung vorgesehenen Ergebnisse. Diese sind von den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder in der erforderlichen sachlichen und regionalen Gliederung zusammenzustellen und für allgemeine Zwecke zu veröffentlichen und darzustellen. Hierfür ist für die Statistik auch die Sammlung personenbezogener Daten auf Vorrat, d.h. ohne konkrete vorherige Zweckbindung erlaubt; Weitergabe- und Verwertungsverbote für statistisch aufbereitete Daten wären insoweit zweckwidrig<sup>5</sup>. Dies ist der unverzichtbare Beitrag der amtlichen Statistik zur informationellen Infrastruktur der Bundesrepublik Deutschland bzw. - um mit dem BVerfG zu sprechen - deren ökonomischer und sozialer Entwicklung, die, soll sie „nicht als unabänderliches Schicksal hingenommen, sondern als permanente Aufgabe verstanden werden (...)“, einer umfassenden, kontinuierlichen sowie laufend aktualisierten Information über die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Zusammenhänge bedarf<sup>6</sup>.

Dieser Bereich des Datenverarbeitungsprozesses, an dem die statistischen Individualdaten (nach Erhebung und Aufbereitung) den abgeschotteten Bereich der statistischen Ämter wieder verlassen, um als Ergebnisse ausgewertet bzw. veröffentlicht zu werden, hat bisher in Literatur und Rechtsprechung relativ wenig Beachtung gefunden.

In der folgenden Untersuchung sollen im einzelnen die für die Übermittlungs- und Veröffentlichungspraxis relevanten Fragen des notwendigen Aggregationsniveaus sowie die zahlreich bestehenden Ausnahmen zur grundsätzlichen Geheimhaltungspflicht statistischer Einzelangaben untersucht werden.

Ob dabei Datenschutz und Statistik keineswegs Gegensätze, sondern „im Prinzip natürliche Verbündete“<sup>7</sup> sind, soll an dieser Stelle nicht beantwortet werden; erwähnenswert ist allerdings die Auffassung Hölders, wonach es diesbezüglich in der Praxis „mancherlei Probleme, Abgrenzungsfragen, Auslegungsschwierigkeiten, Diskussionen über Kleinigkeiten und

---

<sup>5</sup> BVerfGE 65, 1 (47).

<sup>6</sup> BVerfGE 65, 1 (45); ähnlich auch *Simitis*, NJW 1984, 398 (403); zur Relevanz der amtlichen Statistik für die Bereitstellung der notwendigen informationellen Infrastruktur vgl. auch *Stäglin/Wagner*, Allgemeines Statistisches Archiv, 75. Band (1991), 208 ff.; *Vogelgesang*, 57 f.; vgl. auch schon *Hiller*, S. 10, die es als Grundaufgabe der Bundesstatistik bezeichnet, die „Grundlagen und Funktionen des staatlichen, sozialen und wirtschaftlichen Lebens zu erfassen und in ihren Wechselbeziehungen größenordnungsmäßig darzustellen“.

<sup>7</sup> *Hölder*, Durchblick ohne Einblick, S. 56.

Ärger mit Kleinlichkeiten“ gibt<sup>8</sup>. Diese sollten allerdings angesichts der Bedeutung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung für die verfassungsrechtlich garantierte freie Entfaltung der Persönlichkeit durchaus ernst genommen werden.

---

<sup>8</sup> *Hölder, ebenda.*