

Nr: KSRE166290683

BVerfG 1. Senat Entscheidung vom 16. Juli 1969, Az: 1 BvL 19/63

GG Art 1 Abs 1, GG Art 2 Abs 1

Leitsatz

1. Gesetz über die Durchführung einer Repräsentativstatistik der Bevölkerung und des Erwerbslebens §§ 1 und 2 vom 16. März 1957 (BGBl. I 1957, 213) idF vom 5. Dezember 1960 (BGBl. I 1960, 873) (Mikrozensus) waren mit dem GG vereinbar, soweit bestimmt wurde, daß für die in § 1 des Gesetzes angeordnete Statistik auf repräsentativer Grundlage die Tatbestände Urlaubs- und Erholungsreisen erfaßt wurden.

Fundstellen

-  **BVerfGE 27, 1** (Leitsatz 1 und Gründe)
-  DB 1969, 1601 (Leitsatz 1 und Gründe)
-  NJW 1969, 1707 (Leitsatz 1 und Gründe)
-  DVBl 1969, 739 (Leitsatz 1 und Gründe)
-  DÖV 1969, 749 (Leitsatz 1 und Gründe)

Diese Entscheidung wird zitiert von

Finanzgericht Rheinland-Pfalz 17. Februar 1989 6 K 6/87 Vergleiche
BVerfG 15. Dezember 1999 1 BvR 653/96 Vergleiche
BFH 22. März 1974 III R 52/73 im Text
BFH 15. Mai 1974 VII R 79/71 im Text
Finanzgericht Mecklenburg-Vorpommern 21. August 2002 3 K 284/00 Vergleiche
DÖV 1970, 361-364, Kamlah, Ruprecht (Entscheidungsbesprechung)
DÖV 1970, 361, Kamlah (Entscheidungsbesprechung)

Tenor

§ 1 und § 2 Nummer 3 des Gesetzes über die Durchführung einer Repräsentativstatistik der Bevölkerung und des Erwerbslebens (Mikrozensus) vom 16. März 1957 (Bundesgesetzbl. I S. 213) in der Fassung des Gesetzes vom 5. Dezember 1960 (Bundesgesetzbl. I S. 873) waren mit dem Grundgesetz vereinbar, soweit bestimmt wurde, daß für die in § 1 des Gesetzes angeordnete Statistik auf repräsentativer Grundlage die Tatbestände Urlaubs- und Erholungsreisen erfaßt werden.

Gründe

A.

Das Gesetz über die Durchführung einer Repräsentativstatistik der Bevölkerung und des Erwerbslebens (Mikrozensus) vom 16. März 1957 (BGBl. I S. 213) - Mikrozensusgesetz - bestimmte in der für das vorliegende Verfahren maßgebenden Fassung des Gesetzes vom 5. Dezember 1960 (BGBl. I S. 873) u.a. folgendes:

§ 1

Im Geltungsbereich dieses Gesetzes wird in den Jahren 1956 bis einschließlich 1962 eine Statistik der Bevölkerung und des Erwerbslebens auf repräsentativer Grundlage (Mikrozensus) vierteljährlich als Bundesstatistik durchgeführt, und zwar einmal jährlich mit einem Auswahlatz von 1 vom Hundert und dreimal jährlich mit einem Auswahlatz von 0,1 vom Hundert der Bevölkerung.

§ 2

Für diese Statistik werden folgende Tatbestände erfaßt:

1. Anzahl und Namen der zur Haushaltung gehörenden Personen,

deren Geschlecht, Alter, Stellung zum Haushaltsvorstand, Familienstand, Kinderzahl, Staatsangehörigkeit, Vertriebenen (Flüchtlings-)eigenschaft, Wohnsitz und Wohnsitzveränderungen, Körperbehinderung und ihre Ursachen, landwirtschaftliche Nutzfläche der Haushaltung;

2. Beteiligung oder Nichtbeteiligung am Erwerbs- und Berufsleben, insbesondere Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, Beruf, Arbeitsstätte, beschäftigte Arbeitskräfte, Arbeitszeit und Versicherungsschutz;

3. Urlaubs- und Erholungsreisen, Einkommenslage, bei erwerbstätigen Müttern Betreuung der Kinder. Diese Tatbestände werden während der Geltungsdauer dieses Gesetzes nur einmal erhoben.

Die Bestimmung des § 2 Nr. 3 ist durch Art. 1 Abs. 2 Nr. 2 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Durchführung einer Repräsentativstatistik der Bevölkerung und des Erwerbslebens (Mikrozensus) vom 5. Dezember 1960 (BGBl. I S. 873) eingefügt worden.

Auf diese Befragung fand das Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke vom 3. September 1953 (BGBl. I S. 1314) - StatG - Anwendung. Danach bestand eine Verpflichtung zur Beantwortung der angeordneten Fragen (§ 10 Abs. 1 StatG). Wer dieser Pflicht vorsätzlich oder fahrlässig nicht nachkam, beging eine Ordnungswidrigkeit, die mit einer Geldbuße bis zu zehntausend Deutsche Mark geahndet werden konnte (§ 14 StatG).

B.-I.

1. Die Betroffene des Ausgangsverfahrens wohnt in einem Gebiet, das nach einem statistisch-mathematischen Verfahren ermittelt worden ist und dessen sämtliche Bewohner nach dem Mikrozensusgesetz zu befragen sind. Sie weigerte sich, die Beauftragten des Bayerischen Statistischen Landesamtes zu empfangen und alle 60 Fragen zu beantworten, die in einem weißen Fragebogen und in einem gelben Ergänzungsfragebogen niedergelegt waren. Auf Antrag des Bayerischen Statistischen Landesamtes setzte darauf das Landratsamt Fürstenfeldbruck durch Bußgeldbescheid gegen sie eine Geldbuße von 100 DM gemäß § 14 StatG fest. Die Betroffene beantragte gerichtliche Entscheidung. Durch Beschluß vom 30. Oktober 1963 - Gs 168/63 - hat das Amtsgericht Fürstenfeldbruck die Sache ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung darüber vorgelegt, ob Art. 1 Abs. 2 Nr. 2 des Änderungsgesetzes vom 5. Dezember 1960 mit dem Grundgesetz vereinbar ist.

2. Zur Begründung der Vorlage hat das Amtsgericht ausgeführt: Die Bestimmung des Art. 1 Abs. 2 Nr. 2 des Änderungsgesetzes vom 5. Dezember 1960 widerspreche Art. 1 und Art. 2 GG insoweit, als die Auskunftspersonen zu Angaben über Urlaubs- und Erholungsreisen verpflichtet seien. Die Beantwortung der in Ziffer 48 des weißen Fragebogens und Ziffer 1 bis 6 des gelben Ergänzungsfragebogens enthaltenen Fragen über die Urlaubs- und Erholungsreisen sei Pflicht. Derartige Fragen über das Unternehmen einer Urlaubsreise, ihre Dauer und ihr Ziel mit genauer Angabe des Ortes und des Beförderungsmittels verletzen die Intimsphäre der Befragten. Im anhängigen Bußgeldverfahren sei es für die Festsetzung der Höhe der Geldbuße von Bedeutung, ob eine Verpflichtung zur Beantwortung aller Punkte der beiden Fragebogen bestanden habe oder nicht.

3. Die von der Betroffenen des Ausgangsverfahrens zu dem Tatbestand "Urlaubs- und Erholungsreisen" zu beantwortenden Fragen lauteten:

Wer hat eine Urlaubs- und Erholungsreise von 5 und mehr Tagen, auch wenn in Verbindung mit einer Geschäftsreise, unternommen,

- a) in der Zeit vom 1. 10. 1961 bis zum 30. 9. 1962 und/oder
- b) vor dem 1. 10. 1961?

Welche Haushaltsmitglieder haben an einer Reise teilgenommen?

Welcher Art war die Reise? (Einzel-(Privat-)reise, Einzelpauschalreise, Gesellschaftsreise, Verschickung)

Wann wurde die Reise begonnen und wie lange hat sie gedauert?

Wo wurde überwiegend Aufenthalt (im Inland oder Ausland) genommen? (Inland: Angabe des Aufenthaltsorts; Ausland: Angabe des bereisten Staates)

Welches Verkehrsmittel wurde auf der Hin- und Rückreise vorwiegend benutzt?

Welche Unterkunftsart wurde vorwiegend in Anspruch genommen?

(Beherbergungsbetrieb, Privatquartier gegen Entgelt, Unterkunft ohne Entgelt (Verwandte, Bekannte), Kuranstalt und Sanatorium, Ferien- und Erholungsheim, Kinderheim, Camping- und Zeltplatz, Jugendherberge).

II.

Der Bundesminister des Innern hält die zur Prüfung gestellte Regelung für verfassungsgemäß.

Eine Befragung verletze allenfalls dann die durch Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Intimsphäre, wenn ihr Umfang über das durch einen legitimen Befragungszweck gedeckte Maß hinausgehe oder ihr Ergebnis für andere als statistische Zwecke verwendet werde. Überwiege das staatliche Interesse das des Einzelnen an der Störungsfreiheit seines Bereiches, so werde insbesondere das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nicht verletzt.

An der Befragung über die Urlaubs- und Erholungsreisen bestehe ein besonderes öffentliches Interesse. Demgegenüber sei der mit der Erhebungsaktion verbundene Eingriff in die Intimsphäre des Betroffenen minimal.

C.-I.

Die Vorlage ist zulässig.

1. Das Amtsgericht hat die Entscheidungserheblichkeit ausreichend dargelegt. Dem Zusammenhang des Vorlagebeschlusses läßt sich entnehmen, daß das Gericht bei Verfassungswidrigkeit der zur Prüfung gestellten Norm eine niedrigere Geldbuße festsetzen will als bei ihrer Verfassungsmäßigkeit.

2. Der durch Art. 1 Abs. 2 Nr. 2 des Gesetzes vom 5. Dezember 1960 eingefügte § 2 Nr. 3 des Mikrozensusgesetzes läßt sich in dem Tatbestand "Urlaubs- und Erholungsreisen" sowohl nach Inhalt als auch in seinem rechtlichen Gehalt nur in Verbindung mit § 1 des Mikrozensusgesetzes erfassen, der zu diesem Befragungstatbestand die Erhebungsart eines Mikrozensus (Repräsentativbefragung) festlegte. Das bedeutet, daß auch diese Vorschrift auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz insoweit überprüft werden muß, als wegen dieses engen Zusammenhanges die Frage nach der Gültigkeit des § 2 Nr. 3 des Gesetzes nicht ohne Berücksichtigung der Erhebungsart beantwortet werden kann (vgl. BVerfGE 3, 208 (211); 15, 80 (101)). Das Amtsgericht hat in seinem Vorlagebeschluß die Bestimmung des § 1 des Mikrozensusgesetzes nicht ausdrücklich herangezogen. Das hindert das Bundesverfassungsgericht jedoch nicht daran, auch diese Vorschrift in dem bezeichneten Umfang als zur Prüfung vorgelegt anzusehen (BVerfGE 12, 151 (163)) und die in der Vorlage gestellte Rechtsfrage genauer dahin zu bestimmen, daß § 1 und § 2 Nr. 3 des Mikrozensusgesetzes auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz zu prüfen sind, soweit bestimmt wurde, daß für die in § 1 des Gesetzes angeordnete Statistik auf repräsentativer Grundlage die Tatbestände "Urlaubs- und Erholungsreisen" erfaßt werden.

II.

Die angeordnete Repräsentativbefragung zu dem Tatbestand "Urlaubs- und Erholungsreisen" verstieß weder gegen Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG noch gegen andere Bestimmungen des Grundgesetzes.

1. a) Nach Art. 1 Abs. 1 GG ist die Würde des Menschen unantastbar und muß von aller staatlichen Gewalt geachtet und geschützt werden.

In der Wertordnung des Grundgesetzes ist die Menschenwürde der oberste Wert (BVerfGE 6, 32 (41)). Wie alle Bestimmungen des Grundgesetzes beherrscht dieses Bekenntnis zu der Würde des Menschen auch den Art. 2 Abs. 1 GG. Der Staat darf durch keine Maßnahme, auch nicht durch ein Gesetz, die Würde des Menschen verletzen oder sonst über die in Art. 2 Abs. 1 GG gezogenen Schranken hinaus die Freiheit der Person in ihrem Wesensgehalt antasten. Damit gewährt das Grundgesetz dem einzelnen Bürger einen unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung, der der Einwirkung der öffentlichen Gewalt entzogen ist (BVerfGE 6, 32 (41), 389 (433)).

b) Im Lichte dieses Menschenbildes kommt dem Menschen in der Gemeinschaft ein sozialer Wert- und Achtungsanspruch zu. Es widerspricht der menschlichen Würde, den Menschen zum bloßen Objekt im Staat zu machen (vgl. BVerfGE 5, 85 (204); 7, 198 (205)). Mit der Menschenwürde wäre es nicht zu vereinbaren, wenn der Staat das Recht für sich in Anspruch nehmen könnte, den Menschen zwangsweise in seiner ganzen Persönlichkeit zu registrieren und zu katalogisieren, sei es auch in der Anonymität einer statistischen Erhebung, und ihn damit wie eine Sache zu behandeln, die einer Bestandsaufnahme in jeder Beziehung zugänglich ist.

Ein solches Eindringen in den Persönlichkeitsbereich durch eine umfassende Einsichtnahme in die persönlichen Verhältnisse seiner Bürger ist dem Staat auch deshalb versagt, weil dem Einzelnen um der freien und selbstverantwortlichen Entfaltung seiner Persönlichkeit willen ein "Innenraum" verbleiben muß, in dem er "sich selbst besitzt" und "in den er sich zurückziehen kann, zu dem die Umwelt keinen Zutritt hat, in dem man in Ruhe gelassen wird und ein Recht auf Einsamkeit genießt" (Wintrich, Die Problematik der Grundrechte, 1957, S. 15 f.; vgl. auch Dürig in Maunz-Dürig, GG 2. Aufl., Rdnr. 37 zu Art. 1). In diesen Bereich kann der Staat unter Umständen bereits durch eine - wenn auch bewertungsneutrale - Einsichtnahme eingreifen, die die freie Entfaltung der Persönlichkeit durch den psychischen Druck öffentlicher Anteilnahme zu hemmen vermag.

c) Nicht jede statistische Erhebung über Persönlichkeits- und Lebensdaten verletzt jedoch die menschliche Persönlichkeit in ihrer Würde oder berührt ihr Selbstbestimmungsrecht im innersten Lebensbereich. Als gemeinschaftsbezogener und gemeinschaftsgebundener Bürger (vgl. BVerfGE 4, 7 (15, 16); 7, 198 (205); 24, 119 (144)) muß jedermann die Notwendigkeit statistischer Erhebungen über seine Person in gewissem Umfang, wie z.B. bei einer Volkszählung, als Vorbedingung für die Planmäßigkeit staatlichen Handelns hinnehmen.

Eine statistische Befragung zur Person kann deshalb dort als entwürdigend und als Bedrohung des

Selbstbestimmungsrecht empfunden werden, wo sie den Bereich menschlichen Eigenlebens erfaßt, der von Natur aus Geheimnischarakter hat, und damit auch diesen inneren Bezirk zu statistisch erschließbarem und erschließungsbedürftigem Material erklärt. Insoweit gibt es auch für den Staat der modernen Industriegesellschaft Sperren vor der verwaltungstechnischen "Entpersönlichung". Wo dagegen die statistische Erhebung nur an das Verhalten des Menschen in der Außenwelt anknüpft, wird die menschliche Persönlichkeit von ihr in aller Regel noch nicht in ihrem unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung "erfaßt". Das gilt jedenfalls dann, wenn diese Angaben durch die Anonymität ihrer Auswertung den Persönlichkeitsbezug verlieren. Voraussetzung ist dabei, daß die Anonymität hinreichend gesichert ist. Im vorliegenden Fall wird sie durch das Verbot zur Veröffentlichung von Einzelangaben (§ 12 Abs. 4 StatG) sowie dadurch gewährleistet, daß der Auskunftsberechtigte unter Strafandrohung zur Geheimhaltung der Angaben verpflichtet ist (§§ 12 Abs. 1 Satz 1, 13 StatG), daß für ihn die gesetzlichen Beistands- und Anzeigepflichten gegenüber den Finanzämtern nicht gelten (§ 12 Abs. 1 Satz 2 StatG) und daß die zuständigen Behörden und Stellen auch ihrer vorgesetzten Dienststelle keine Einzelangaben auf dem Dienstweg weiterleiten dürfen, wenn sie hierzu nicht gesetzlich ausdrücklich ermächtigt worden sind (§ 12 Abs. 2 StatG).

d) Danach verstieß die Befragung über Urlaubs- und Erholungsreisen nicht gegen Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 GG.

Diese Befragung betraf zwar einen Bereich privaten Lebens. Sie zwang den Befragten jedoch weder zu einer Offenlegung seiner Intimsphäre noch gewährte sie dem Staat Einsicht in einzelne Beziehungen, die der Außenwelt nicht zugänglich sind und deshalb von Natur aus "Geheimnischarakter" haben. Sämtliche Angaben über Ziel und Dauer der Reisen, Unterkunftsart und die benutzten Verkehrsmittel ließen sich, wenn auch unter erheblich größeren Schwierigkeiten, auch ohne eine Befragung ermitteln. Sie gehörten damit nicht jenem innersten (Intim-)Bereich an, in den der Staat auch nicht durch eine Befragung zu statistischen Zwecken ohne Verletzung der Menschenwürde und des Selbstbestimmungsrechts des Einzelnen eingreifen könnte.

2. Auch im Blick auf das Rechtsstaatsprinzip bestehen gegen die angeordnete Befragung keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Insbesondere wurde weder das Erfordernis der Normenklarheit (vgl. BVerfGE 20, 150 (158 f.); 21, 245 (261)) noch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (vgl. BVerfGE 17, 306 (313); 19, 342 (348 f.)) verletzt.

a) § 2 Nr. 3 des Gesetzes ließ in seinem Tatbestand "Urlaubs- und Erholungsreisen" nicht die verfassungsrechtlich erforderliche Normenklarheit vermissen. In der Tatbestandsumschreibung und ihrem Zusammenhang mit den anderen Tatbeständen, die nach dem Gesetz von der statistischen Erhebung zu erfassen waren, ist hinreichend deutlich der Wille des Gesetzgebers zum Ausdruck gekommen, daß möglichst vollständige Angaben in ihrem vorgezeichneten Sozialbezug gefordert werden sollten. Die sich hieraus ergebende Fragestellung ließ sich damit aus den gesetzlichen Normen sowohl für den Bürger als auch für die mit der Durchführung befaßten Länderverwaltungen erkennen.

b) Nach der amtlichen Begründung sollten die Unterlagen über den Urlaubs- und Erholungsreiseverkehr Aufschluß über die wirtschaftliche und soziologische Bedeutung solcher Reisen und über die verwendeten Verkehrsmittel geben. Außerdem sollten dadurch Anhaltspunkte gewonnen werden, um die Daten der Zahlungsbilanz für den Reiseverkehr zu prüfen (BTDrucks. III/1925 Anlage 1 zu B). Bei der zunehmenden Bedeutung des Tourismus ist der Staat zur Erfüllung seiner währungs-, wirtschafts-, sozial- und verkehrspolitischen Aufgaben auf Erkenntnisse über die dadurch ausgelöste Konsumverlagerung, die strukturelle Veränderung im Beherbergungswesen, die Unterschiede der Reisefrequenz im Staatsgebiet und im grenzüberschreitenden Verkehr angewiesen. Die Befragung zu dem Tatbestand "Urlaubs- und Erholungsreisen" stand im Dienst dieser Aufgaben und war jedenfalls kein eindeutig untaugliches Mittel, um diese Aufschlüsse zu erlangen.

Bei Berücksichtigung des Umstandes, daß bereits die Verweigerung der Angaben durch wenige Befragte das Ergebnis der Repräsentativumfrage in Frage stellen konnte, belastete es schließlich den Einzelnen nicht übermäßig, daß ihm das Gesetz in Verbindung mit § 10 Abs. 1, § 14 StatG eine Verpflichtung zur Beantwortung der Fragen unter Sanktionsandrohung auferlegte. Es war auch nicht zu befürchten, daß die Angaben zu fremden Zwecken mißbraucht wurden, da die Anonymität ihrer Auswertung durch § 12 Abs. 1, 2 und 4, § 13 StatG hinreichend gewährleistet wurde.

3. Schließlich bestehen auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die in § 1 des Gesetzes angeordnete Erhebungsart einer Repräsentativumfrage mit einem Auswahlssatz von 1 v.H. der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland.

Eine Repräsentativumfrage zu statistischen Zwecken, bei der nur der durch ein "Zufallsverfahren" bestimmte Personenkreis von der Verpflichtung zur Auskunft betroffen wird, verstößt insbesondere nicht gegen den Gleichheitssatz. Dem Gesetzgeber ist durch den Gleichheitssatz eine ungleiche Behandlung der Bürger nur dort untersagt, wo sich unter Beachtung der Forderung der Gerechtigkeit ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonstwie sachlich einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung nicht finden läßt, die Regelung also als willkürlich bezeichnet werden muß (so u.a. BVerfGE 1, 264 (276); 18, 121 (124)). Deshalb steht dem Gesetzgeber auch bei der Bestimmung des Personenkreises, für den die gesetzliche Regelung Anwendung finden soll, ein weiter Gestaltungsbereich zur Verfügung (vgl. BVerfGE 9, 20 (32); 11, 245 (253); 17, 1 (33); 23, 12 (28)).

Diese Grenzen wurden durch § 1 des Mikrozensusgesetzes nicht überschritten. Die verschiedene, vom Zufall abhängende Belastung der Bürger durch die statistische Stichprobenerhebung ergibt sich aus der Eigenart einer solchen Repräsentativumfrage. Auch kann sich die Entscheidung des Gesetzgebers für diese Repräsentativumfrage anstelle einer Befragung der Gesamtbevölkerung auf sachlich einleuchtende Gründe stützen. Im Verhältnis zu einer Gesamtbefragung ermöglicht die Repräsentativumfrage eine kostensparende, kurzfristige Unterrichtung des Staates unter Belastung nur

eines kleinen Teils der Bevölkerung durch die Befragung.