

Verband Deutscher Städtestatistiker

Kommunales
Statistisches
Informationssystem

KOSIS
Verbund

Stadtforschung und Statistik

Sonderausgabe

Föderale Informationsbalance
wahren – kommunale Selbst-
verwaltung sichern

Das Rechtsgutachten
zur Stellung der Städtestatistik
von Univ.-Prof. Dr. Jan Ziekow
und die Schlussfolgerungen der
Städtestatistik

November 2013

Stadtforschung und Statistik

Föderale Informationsbalance wahren – kommunale Selbstverwaltung sichern

Das Rechtsgutachten zur Stellung der Städtestatistik von Univ.-Prof. Dr. Jan Ziekow und die Schlussfolgerungen der Städtestatistik

Inhalt

Seite

Vorwort

I

Zentrale Ergebnisse des Gutachtens, Schlussfolgerungen und Anliegen der Städtestatistik

III

Rechtsgutachten zur Stellung der Städtestatistik bei der Weiterentwicklung der rechtlichen Grundlagen der amtlichen staatlichen Statistik in Deutschland im Spannungsfeld grundgesetzlich verbrieft kommunaler Planungshoheit, einer tiefgreifend gewandelten Informationsgesellschaft, den Auswirkungen der Föderalismusreform und den Anforderungen der Europäischen Union

*von Professor Dr. Jan Ziekow,
Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer*

1

Herausgeber

Verband Deutscher Städtestatistiker (VDSt)
Vorsitzender: Rudolf Schulmeyer
Grafenwerthstr. 43, 50937 Köln

KOSIS-Verbund
Vorsitzender: Wolf Schäfer
c/o Amt für Stadtforschung und Statistik für Nürnberg und Fürth
Unschlittplatz 7a, 90403 Nürnberg

www.staedtestatistik.de

Eigendruck

Erscheinungsdatum: November 2013

ISBN 978-3-922421-55-9

Alle Rechte vorbehalten. Es ist insbesondere nicht gestattet, ohne ausdrückliche Genehmigung des Herausgebers diese Veröffentlichung oder Teile daraus für gewerbliche Zwecke zu übernehmen, zu übersetzen, zu vervielfältigen, auf Mikrofilm/-fiche zu verfilmen oder in elektronische Systeme einzuspeichern. Zitieren mit Quellenangabe gestattet, Belegexemplar erbeten.

Vorwort

Die Rahmenbedingungen für die amtliche staatliche Statistik und die Städtestatistik in Deutschland befinden sich in einem tiefgreifenden Umbruch. In der 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages wird eine umfassende Renovierung der Statistikgesetzgebung, des Bundesstatistikgesetzes (BStatG), erwartet. Hintergrund sind Anpassungsnotwendigkeiten an Europäische Entwicklungen, die forcierte Nutzung (georeferenzierter) Verwaltungsdaten im statistischen System sowie gestiegene Anforderungen der Wissenschaft. Es ist das Anliegen der Städtestatistik, in diesem gesellschaftlichen Prozess gehört zu werden.

VDSt und KOSIS-Verbund haben deshalb bei dem Staatsrechtler Prof. Dr. Jan Ziekow, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (Leibniz-Institut) ein rechtswissenschaftliches Gutachten zur Stellung der Städtestatistik im föderalen System in Auftrag gegeben. Zentrale Fragen sind dabei: Verbesserter Datenzugang abgeschotteter kommunaler Statistikstellen gegenüber der staatlichen Statistik; Anerkennung der Adresse als Erhebungsmerkmal für den kommunalen Informationsbedarf; Klärung der verfassungsmäßigen Grenzen von Bund und Ländern bei Speicherung, Nutzung und Weitergabe kleinräumiger, innergemeindlicher Daten. Damit wird in funktionaler Kontinuität die Zusammenarbeit mit der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer fortgesetzt. Thematisch knüpft das Projekt an das 1987 von Dr. iur. Hans Herbert von Arnim für den Deutschen Städtetag erstellte Rechtsgutachten „Volkszählungsurteil und Städtestatistik“ an.

Träger des KOSIS-Gemeinschaftsprojekts sind die Statistikstellen der Städte Düsseldorf, Frankfurt am Main, Köln, Leipzig, Nürnberg, Stuttgart, die Arbeitsgemeinschaft Kommunalstatistik im KOSIS-Verbund und der Verband Deutscher Städtestatistiker. Zusammen mit den zentralen Ergebnissen und Schlussfolgerungen übergibt die Gemeinschaft das Gutachten dem Deutschen Städtetag und den Länderstädtetagen, den Statistikeinrichtungen auf den unterschiedlichen föderalen Ebenen, den Beteiligten am politischen Diskurs und schließlich auch der Öffentlichkeit.

Wir erhoffen uns eine konstruktive Diskussion und letztendlich auch eine – rechtlich jetzt gut fundierte – Verbesserung der Arbeitsbedingungen für die Städtestatistik.

Köln und Nürnberg, im November 2013

Verband Deutscher Städtestatistiker



Rudolf Schulmeyer
Vorsitzender

KOSIS-Verbund



Wolf Schäfer
Vorsitzender

Föderale Informationsbalance wahren, kommunale Selbstverwaltung sichern

Schlussfolgerungen der Städtestatistik aus dem
Rechtsgutachten von Prof. Dr. Jan Ziekow vom 23.03.2013

Mit der im Rahmen des E-Government-Gesetzes beschlossenen Änderung des Bundesstatistikgesetzes (BStatG) wurde die Möglichkeit geschaffen, dass auch andere Stellen als die abgeschotteten kommunalen Statistikstellen kleinräumige Daten über Teilgebiete der Gemeinden (nämlich Hektarraster) speichern, auswerten, analysieren, bereitstellen und weitergeben. Es sind auch weitere Anstrengungen des Bundes festzustellen, Informationen über innergemeindliche Entwicklungen selbst zu erheben und auf Vorrat zu speichern. Die Städte sehen durch diese Entwicklung die föderale Informationsbalance in Gefahr, weil sich gleichzeitig ihre eigenen Informationsgrundlagen und insbesondere der Zugang zu staatlicherseits erhobenen Daten nicht verbessert haben. Nicht zuletzt bei den Diskussionen um die jetzt erfolgte und die zukünftig vorgesehene BStatG-Novellierung sind immer wieder grundsätzliche Rechtsfragen und auch Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Veränderungen aufgetaucht, die eine genauere Untersuchung erforderten. In einem Gemeinschaftsprojekt des KOSIS-Verbunds wurde deshalb der renommierte Verfassungsrechtler Prof. Dr. Jan Ziekow mit einem Rechtsgutachten beauftragt, das sich der Stellung der Städtestatistik bei der Weiterentwicklung der rechtlichen Grundlagen der amtlichen staatlichen Statistik in Deutschland im Spannungsfeld grundgesetzlich verbrieft kommunaler Planungshoheit, einer tiefgreifend gewandelten Informationsgesellschaft sowie den Auswirkungen der Föderalismusreform widmet. Zentrale Fragen sind dabei:

- Verbesserter Datenzugang abgeschotteter kommunaler Statistikstellen gegenüber der staatlichen Statistik;
- Anerkennung der Adresse als Erhebungsmerkmal für den kommunalen Informationsbedarf;
- Klärung der verfassungsmäßigen Grenzen von Bund und Ländern bei Speicherung, Nutzung und Weitergabe kleinräumiger, innergemeindlicher Daten.

Zentrale Ergebnisse des Gutachtens, Folgerungen und Anliegen der Städtestatistik

1) Bedeutung der Statistik für staatliches und gemeindliches Handeln, Recht auf Zugang zu staatlicherseits erhobenen statistischen Daten

Prof. Dr. Ziekow belegt, wie wichtig die „informationelle Unterfütterung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts“ ist, insbesondere für die Verwirklichung der Planungshoheit. Er stellt zwei Dimensionen der kommunalen Informationshoheit fest: „Zum einen kommt der Erhebung, dem Zugang und der Nutzung von bzw. zu Information eine Ermöglichungsfunktion in dem Sinne zu, dass die

verschiedenen Gemeindehoheiten sämtlich – wenngleich in unterschiedlichem Maße – informationsabhängig sind.“ (S. 38; die Seitenzahlen beziehen sich auf das Gutachten) Zum anderen sieht er die kommunale Informationshoheit als eigenständige Gemeindehoheit: „Sie umfasst die Befugnis der Gemeinde, eigenverantwortlich darüber entscheiden zu können, welche Informationen sie für eine funktionsgerechte Aufgabenwahrnehmung benötigt, wie sie sie erheben, auswerten und nutzen will sowie in welcher Form ein Informationsmanagement betrieben werden soll und welche Informationen wem wie zugänglich gemacht werden sollen.“ (S. 39)

Erstes wichtiges Ergebnis der Untersuchung für die Städtestatistik: Aus der kommunalen Informationshoheit folgt schließlich ein gewisses Recht der Kommunen (mit abgeschotteten Statistikstellen) auf von Bund und Land erhobenen Daten.

Zwar sieht Prof. Dr. Ziekow kein unmittelbares verfassungsrechtliches Leistungsrecht und keinen statistikrechtlichen Anspruch der Kommunen auf Zugang zu oder Übermittlung von beim Staat vorhandenen Daten, allerdings „...besteht ein Anspruch der Gemeinde auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über einen Übermittlungsantrag, wobei dem Antrag im Regelfall zu entsprechen ist“ (S. 47). Dies folgert er aus der Pflicht staatlicher Einrichtungen zu gemeindefreundlichem Verhalten, die selbst wieder aus der verfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung erwächst. Die statistischen Ämter des Bundes und der Länder müssen bei einem Übermittlungsantrag abwägen zwischen den Interessen der Kommunen an Zugang zu den Daten und Gründen, die im Einzelfall der Gewährung des Zugangs entgegenstehen.

2) Die Adresse als Erhebungsmerkmal für Kommunalstatistik

Der Datenbedarf der Kommunen unterscheidet sich von dem der Länder und des Bundes. Die Merkmale Straße und Hausnummer werden von den Gemeinden (und nur von ihnen) als Erhebungsmerkmale benötigt. Nach dem geltenden Statistikrecht dürfen Straße und Hausnummer nicht dauerhaft gespeichert werden. Prof. Dr. Ziekow bezieht bei seiner Untersuchung aber nicht nur das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts, sondern auch neuere verfassungsgerichtliche Rechtsprechung ein.

Prof. Dr. Ziekow sieht die Möglichkeit der Schaffung einer rechtlichen Grundlage für die Einordnung der Adresse als Erhebungsmerkmal in den besonderen Statistikgesetzen. Eine Einordnung als Erhebungsmerkmal und damit eine dauerhafte Speicherung der Adresse stellt zwar durchaus einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung der Gemeindebürger/-innen dar. In der Abwägung zwischen der Eingriffsintensität und „dem in Art. 28 Abs. 2 GG verfassungskräftig zum Ausdruck gebrachten Allgemeininteresse an der Verfügbarkeit kleinräumiger Daten für die Aufgabenerfüllung der Kommunen“ setzt sich die Aufgabenerfüllung der Gemeinden durch. (S. 70)

Die Gemeinden haben nicht nur einen in der Informationshoheit begründeten Bedarf an der Adresse als Erhebungsmerkmal, die Einordnung als Erhebungsmerkmal für die Kommunalstatistik (und nur für sie) ist auch (verfassungs-) rechtlich nicht ausgeschlossen.

3) **Vorrangiges Nutzungsrecht der Gemeinden für untergemeindliche Daten**

Ein exklusives Nutzungsrecht an kleinräumigen Daten für eine Verwaltungsebene kann es sicher nicht geben. Auch Bund und Ländern müssen alle diejenigen Daten zur Verfügung stehen, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Aber Staat und Gemeinden sind unterschiedlich angewiesen auf kleinräumige Daten. So kann etwa der Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung der Bürger/-innen durch die dauerhafte Speicherung der Adresse für eine Aufgabenerfüllung bei Bund und Land nicht gerechtfertigt werden.

Die Nutzung kleinräumiger Daten durch die Verwaltungsebenen ist nicht gleichrangig, da es nach Art. 28 Abs. 2 GG einen prinzipiellen Vorrang einer gemeindlichen vor einer staatlich determinierten Aufgabenwahrnehmung gibt (soweit Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft betroffen sind). „Dieser Vorrang muss sich konsequenterweise auch auf die informationellen Grundlagen der Aufgabenwahrnehmung erstrecken. Soweit der Vorrang der kommunalen Aufgabenwahrnehmung reicht, soweit haben die Gemeinden ein vorrangiges Nutzungsrecht. Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung macht dies mit der Formulierung, die Aufgabenwahrnehmung der Gemeinden dürfe nicht staatlich determiniert sein, deutlich. Würden staatliche Institutionen über einen Informationsvorsprung in Angelegenheiten, die der kommunalen Aufgabenwahrnehmung unterliegen, verfügen, so wäre es ihnen möglich, die Gemeinden von einer gestaltenden in eine reaktive Rolle zu bringen. Inhalte und Zielrichtung der gemeindlichen Aufgabenwahrnehmung könnten in einer Weise staatlicherseits thematisiert werden, dass der originäre Gestaltungsauftrag der Kommunen mehr und mehr ausgehöhlt würde. Diese originäre Gestaltung im Bereich kommunaler Aufgaben aber ist dem Staat gerade entzogen, der auf die Kontrolle gemeindlichen Handelns beschränkt ist.“ (S. 78 f.)

Ein Datenangebot von Bund und Ländern etwa zur kommerziellen Nutzung darf die kommunale Aufgabenwahrnehmung nicht beeinträchtigen. „Mit Blick auf die Planungshoheit der Gemeinden (...) darf es beispielsweise Privaten nicht ermöglicht werden, durch einen frühzeitigen Zugang zu planungsrelevanten Daten und daraus abgeleitete Maßnahmen die planerische Gestaltung durch die Kommunen faktisch einzuengen.“ (S. 79)

Schlussfolgerungen und Anliegen der Städtestatistik

Auf der Grundlage des Gutachtens von Prof. Dr. Ziekow streben die Städtestatistiker an, drei Anliegen zu verwirklichen:

1) Zugang zu von Bundes- oder Landesstatistik erhobenen Daten

In seinem Gutachten weist Prof. Dr. Ziekow den Weg, wie durch die Änderung des § 16 Abs. 5 des Bundesstatistikgesetzes (BStatG) das berechtigte Interesse der Gemeinden am Zugang zu Daten des Bundes und der Länder eingebracht werden kann. Gut begründet (S. 80 bis 85) wird von Prof. Dr. Ziekow folgende Formulierung des § 16 Abs. 5 BStatG vorgeschlagen:

„Für ausschließlich statistische Zwecke werden vom Statistischen Bundesamt und den statistischen Ämtern der Länder auf Anfrage Einzelangaben an die zur Durchführung statistischer Aufgaben zuständigen Stellen der Gemeinden und Gemeindeverbände übermittelt, soweit dies nicht in dem ~~wenn die Übermittlung in einem~~ eine Bundesstatistik anordnenden Gesetz ~~vorgesehen~~ ausgeschlossen ist oder dieses Gesetz eine ausdrückliche Zweckbindung vorsieht oder zwingende Gründe im Einzelfall einer Übermittlung entgegenstehen. ~~ist sowie Art und Umfang der zu übermittelnden Einzelangaben bestimmt sind.~~ Die Übermittlung ist nur zulässig, wenn durch Landesgesetz eine Trennung dieser Stellen von anderen kommunalen Verwaltungsstellen sichergestellt und das Statistikgeheimnis durch Organisation und Verfahren gewährleistet ist.“

Die Städtestatistik wird diese Formulierung als Änderungsvorschlag in die Diskussion über die weitere Novellierung des Bundesstatistikgesetzes einbringen.

Solange eine solche klarstellende Formulierung des Bundesstatistikgesetzes als Grundlage für Datenübermittlungsgesuche nicht besteht (und möglicherweise auch danach), werden die Städte weiterhin versuchen, bei allen anstehenden Änderungen von entsprechenden Fachgesetzen Passagen einzubringen, die die anderen föderalen Ebenen der Statistik ermächtigen, den abgeschotteten Statistikstellen der Kommunen die Einzeldaten für ihren Zuständigkeitsbereich zur Verfügung zu stellen.

Darüber hinaus wird zu prüfen sein, ob nicht (auf der Grundlage des Gutachtens) für Statistikbereiche, für die das betreffende Gesetz noch keine Übermittlungsermächtigung enthält, eine kommunalfreundliche Ermessensausübung, ob den Gemeinden Einzeldaten übermittelt werden können, erreicht werden kann.

2) Etablierung von Straße und Hausnummer als Erhebungsmerkmal für Kommunen

Für die Kommunalstatistik ist die Adresse als dauerhaft zu speicherndes Erhebungsmerkmal sinnvoll, notwendig und rechtlich möglich. Um die Adresse als Erhebungsmerkmal für die Kommunalstatistik verwirklichen zu können, ist

eine entsprechende Regelung in jedem eine Statistik anordnenden Gesetz erforderlich. (vgl. S. 72) Dies werden wir versuchen in die jeweiligen Gesetze einzubringen.

Zusätzlich streben wir Regelungen im Bundesstatistikgesetz und den Landesstatistikgesetzen an, mit denen der jeweilige Normgeber aufgefordert ist, bei der Anordnung der einzelnen Statistik die Adresse der statistischen Einheiten zugunsten der kommunalen Aufgabenerfüllung soweit wie rechtlich zulässig als Erhebungsmerkmal aufzunehmen. Das soll auch die Pflicht des Normgebers zur Prüfung der jeweiligen rechtlichen Zulässigkeit beinhalten. (vgl. S. 73 f.)

3) **Verwirklichung des vorrangigen Nutzungsrechts der Gemeinden für untergemeindliche Daten**

Da die Nutzung oder Weitergabe von intrakommunalen Daten durch Bund und Land die kommunale Aufgabenwahrnehmung nicht beeinträchtigen, besonders nicht Planungs- und Informationshoheit gefährden darf, (S. 79) muss rechtlich sichergestellt werden, dass die statistischen Ämter des Bundes und der Länder keine Datennutzung ermöglichen, die durch Umfang oder Zeitpunkt der Datenlieferung dem Staat bzw. anderen öffentlichen oder privaten Nutzern gegenüber Gemeinden einen Informationsvorsprung verschafft oder Planungsspielräume der betroffenen Gemeinden einengt. Den Gemeinden muss vor jeglicher staatlicher oder privater Nutzung der unmittelbare Zugang zu den untergemeindlichen und georeferenzierten Daten eröffnet werden.

Eine Nutzung georeferenzierter Daten, insbesondere vor dem Hintergrund der jetzt dauerhaft auf Hektarebene speicherbaren Daten, setzt verbindliche Vereinbarungen über Art und Umfang des Zugangs zu diesen Daten unterhalb der Gemeindegrenze voraus. Eine solche Vereinbarung – z.B. zwischen staatlicher Statistik und kommunalen Spitzenverbänden – muss sicherstellen, dass Informations- und Planungshoheit der Städte und damit Grundpfeiler der kommunalen Selbstverwaltung gewährleistet bleiben.

Rechtsgutachten

zur Stellung der Städtestatistik bei der Weiterentwicklung der rechtlichen Grundlagen der amtlichen staatlichen Statistik in Deutschland im Spannungsfeld grundgesetzlich verbrieft kommunaler Planungshoheit, einer tiefgreifend gewandelten Informationsgesellschaft, den Auswirkungen der Föderalismusreform und den Anforderungen der Europäischen Union,

erstellt für den KOSIS-Verbund, vertreten durch den Verband Deutscher Städtestatistiker (VDSt), Geschäftsstelle im Bürgeramt, Statistik und Wahlen, Zeil 3, 60313 Frankfurt am Main

von

Univ.-Prof. Dr. Jan Ziekow, Gartenstr. 3, 67361 Freisbach

Freisbach, 23. 3. 2013

Inhaltsverzeichnis

I. Gutachtauftrag	4
II. Die Bedeutung statistischer Daten für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben	8
1. Die Bedeutung der staatlichen und kommunalen Statistik	8
2. Gesetzliche Grundlagen des Statistikrechts	9
a) Bundesrecht	9
b) Landesrecht	13
3. Die föderale Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der Statistik	16
III. Die informationelle Unterfütterung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts	20
1. Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	20
2. Die sog. Gemeindehoheiten	24
3. Insbesondere die Planungshoheit	27
4. Kommunale Informationshoheit	30
a) Erschließung und Nutzung von Informationen als konstitutiver Bestandteil der Gemeindehoheiten	31
b) Die kommunale Informationshoheit als eigenständige Gemeindehoheit	34
c) Die Reichweite der kommunalen Informationshoheit	38
aa) Recht auf Erhebung statistischer Daten	40
bb) Recht auf Zugang zu staatlicherseits erhobenen statistischen Daten	42
IV. Verfügbarkeit kleinräumiger Daten im Mehrebenensystem	48
1. Zugang der Kommunen zu kleinräumigen Daten	48
a) Erstreckt sich die verfassungsrechtliche Gewährleistung der kommunalen Informationshoheit spezi-	

fisch auch auf kleinräumige Daten?	51
b) Unterschiedliche Geheimhaltungsanforderungen für Bund, Länder und Gemeinden in Abwägung mit dem individuellen Recht auf informationelle Selbstbestimmung?	53
aa) Schutzbereich des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung	55
bb) Grundrechtseingriff	58
cc) Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs	59
(1) Existenz eines mildereren Mittels?	60
(2) Angemessenheit der dauerhaften Nutzung kleinräumiger Daten durch die Kommunen	62
c) Anerkennung der Adresse statistischer Einheiten für den kommunalen Bereich als Erhebungsmerkmal: rechtliche Begründbarkeit und Realisierbarkeit	71
2. Nutzung kleinräumiger (untergemeindlicher) Daten durch den Staat	74
V. Kommunenbezogene Regelungsbedarfe im Statistikrecht	80
1. Datenzugang der kommunalen Statistikstellen	80
2. Das Bundesstatistikgesetz auf dem Prüfstand der Föderalismusreform	86
VI. Schlussbetrachtung	96
1. Zusammenfassung	96
2. Beantwortung der zur Begutachtung gestellten Fragen	102

I. Gutachtenauftrag

Das folgende Rechtsgutachten ist der Stellung der Städtestatistik bei der Weiterentwicklung der rechtlichen Grundlagen der amtlichen staatlichen Statistik in Deutschland im Spannungsfeld grundgesetzlich verbrieft kommunaler Planungshoheit, einer tiefgreifend gewandelten Informationsgesellschaft sowie den Auswirkungen der Föderalismusreform gewidmet. Ihm liegt folgender Auftrag zugrunde:

„Die Rahmenbedingungen für die amtliche staatliche Statistik und die Städtestatistik in Deutschland befinden sich in einem tiefgreifenden Umbruch. Die grundgesetzlich bestimmte umfassende Verantwortung der Kommunen für das Gemeinwohl vor Ort erzeugt gegenüber den bundes- und landespolitischen Anforderungen einen eigenen, vor allem kleinräumig differenzierteren Informationsbedarf. Deshalb betreiben alle großen Städte eine eigene Statistik. Diese Statistik ist aus den übrigen Verwaltungsbereichen ausgegliedert und in abgeschotteten Statistikstellen zusammengefasst. Nur dieser Stelle ist es gestattet, nicht voll anonymisierte Daten „auf Vorrat“ zur Beantwortung künftiger Fragestellungen zu speichern. Denn durch ad-hoc-Erhebungen sind die für Zeitvergleiche notwendigen historischen Daten nicht zu gewinnen.

Der Bedarf an zuverlässiger kleinräumiger Information leitet sich allerdings nicht alleine aus der umfassenden Verantwortung der Kommunen für das Wohl der örtlichen Gemeinschaft nach Art. 28, Abs. 2 GG ab; dieser Bedarf verstärkt sich vielmehr noch wesentlich durch die wachsenden Anforderungen staatlicher und europäischer Städtepolitik. Längst hat man in der Verfolgung der Ziele von Lissabon und Göteborg die Funktion der Städte als Wachstumsmotoren der nationalen und europäischen Entwicklung erkannt und misst daher den Städten als Kristallisationskernen der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und ökologischen Entwicklung immer größere Bedeutung bei.

Die rechtliche Verfassung der öffentlichen Statistik in Deutschland ist maßgeblich durch das Zensusurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 geprägt. Danach erfährt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einen hohen Rang. Es ist aber nicht grenzenlos. Es darf im überwiegenden allgemeinen Interesse auch eingeschränkt werden, allerdings unter Beachtung von Normenklarheit und Verhältnismäßigkeit. Die Notwendigkeit von Statistik wird ausdrücklich anerkannt. Dabei stellen sich besondere Anforderungen zum Schutz des Persönlichkeitsrechts. Mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen, wo die Kommunalstatistik im Landesdatenschutzgesetz geregelt ist, haben die Bundesländer Landesstatistikgesetze erlassen, die auch die Vorschriften für die Kommunalstatistik enthalten.

Inzwischen haben sich tatsächliche und rechtliche Rahmenbedingungen weiter entwickelt. Mit der rasanten Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie ist die weltweite Vernetzung voran geschritten. Nicht nur die privatwirtschaftliche und individuelle Nutzung hat vielfältige Anwendungsfelder erschlossen (Internet, Handy, Onlinegeschäfte, Direktwerbung, Social Media, Apps, ...). Auch im öffentlichen Bereich werden die neuen Möglichkeiten genutzt (Ausbau des E-Government, Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie, neuer Personalausweis, elektronischer Aufenthaltstitel, ...). Insbesondere die Möglichkeiten der geografischen Datenverarbeitung (GIS-Systeme) bilden innovative neue Grundlagen, Methoden und Instrumente für die Statistik auf allen föderalen Ebenen. In der Städtestatistik gehören sie inzwischen als zeitgemäße Weiterentwicklung der früheren Raumbezugssysteme zum Standard kommunaler statistischer Informationssysteme.

In der europäischen Union regelt seit Mai 2007 die INSPIRE-Richtlinie 2007/2/EG „die Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft“. Sie regelt verpflichtend für die Nationalstaaten die Inhalte und Rahmenbedingungen für ein aufeinander abgestimmtes Geodatenportal. Dazu gehören Metadaten, die Interoperationalität von Geodatenätzen

und -Diensten mit Hilfe von Netzdiensten und weitere Maßnahmen für die gemeinsame Datennutzung. Der Aufbau soll schrittweise bis 2019 erfolgen. Die europaweiten INSPIRE-Harmonisierungsprozesse und Datenspezifikationen sind in vollem Gang. Die Anforderungen wurden in Deutschland in Geodatenzugangsgesetzen des Bundes und der Länder abgebildet.

Bürokratieabbau und eine permanente Verwaltungsmodernisierung sind Zielsetzungen, die unter anderem mit dem Ausbau von E-Government auf allen föderalen Ebenen verfolgt werden. Dadurch verbreitern sich potenziell die Grundlagen für Registerstatistiken auch für den staatlichen Sektor. So ist zum Beispiel mit der Föderalismusreform I die Verantwortung für das Einwohnermeldewesen auf den Bund übergegangen.

Die Kommunalstatistik befindet sich im Spannungsfeld dieser Entwicklungen. Sie bergen das Risiko, dass sich staatliche Instanzen einen Informationsvorsprung insbesondere bei kleinräumlichen Sachverhalten unterhalb der Gemeindegrenze verschaffen, der die kommunale Planungshoheit aushöhlt. Schlimmstenfalls kann die Kommunalstatistik (dauerhaft) von Informationsressourcen abgeschnitten werden.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen, die zu einer massiven Störung der Informationsbalance im föderalen System führen (können), geht es der Städtestatistik vor allem um die Klärung der folgenden Fragen:

1. Durch welche rechtlichen Regelungen kann erreicht werden, dass die abgeschotteten kommunalen Statistikstellen für ihren Zuständigkeitsbereich einen den Statistischen Landesämtern vergleichbaren Zugang zu den Daten einschließlich der Einzelangaben im Statistischen System erhalten, ohne dass es jeweils spezialgesetzlicher Ermächtigungen bedarf?
2. Wie kann die Anerkennung der Adresse statistischer Einheiten (Straßenschlüssel, Hausnummer) für den kommunalen Bereich als Erhebungsmerkmal entsprechend dem ebenenspezifischen Datenbedarf im föderalen System rechtlich begründet und realisiert wer-

den vor dem Hintergrund, dass die Städte – anders als Bund und Länder – aus ihrer Planungshoheit eine Informationshoheit für kleinräumige Daten ableiten können und sich hieraus in Hinsicht auf die gebotene Abwägung mit dem individuellen Recht auf informationelle Selbstbestimmung möglicherweise unterschiedliche Geheimhaltungsanforderungen für Bund, Länder und Gemeinden ergeben?

3. Mit der durch die Georeferenzierung und die Nutzung von Verwaltungsregistern für statistische Zwecke systematisch angelegten vermehrten Verfügbarkeit kleinräumiger (untergemeindlicher) Daten im System der staatlichen Statistik stellt sich die Frage nach deren Nutzung und Verbreitung durch den Staat im Spannungsfeld zur kommunalen Planungshoheit. Bestehen hier Grenzen für die allgemeine Verbreitung kleinräumiger Daten und deren Nutzung durch den Staat im Sinne einer ausschließlichen oder vorrangigen Verwertung dieser Daten durch die Kommunen?
4. Durch die bisherigen Stufen der Föderalismusreform wurden Zuständigkeiten des Bundes, der Länder und der Gemeinden entflochten. Entsprechen die Regelungen im Bundesstatistikgesetz, die auf die Kommunen zielen, noch diesem geänderten Zuständigkeitskonzept oder müssen evtl. andere gesetzliche Ansatzpunkte gefunden werden und wenn ja wie könnten diese beschrieben werden?“

II. Die Bedeutung statistischer Daten für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben

In einem ersten Schritt werden zunächst die aus rechtlicher Sicht grundlegenden Kategorien betrachtet, die den Analyserahmen für die weitere Untersuchung bilden. Dies betrifft zum einen die Bedeutung der Statistik für die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben (unten II.1.), zum anderen die statistikrechtlichen Regelungen (unten II.2.) und drittens die statistikrechtliche Kompetenzverteilung im föderalen Mehrebenensystem (unten II.3.).

1. Die Bedeutung der staatlichen und kommunalen Statistik

Die staatliche und kommunale Statistik ist ein integraler und zentraler Bestandteil der informationellen Infrastruktur¹, derer alle Rechtsetzungs- und Verwaltungsebenen bedürfen, um ihre Aufgaben adäquat und zukunftsgerichtet erfüllen zu können. Ohne die von der amtlichen Statistik zur Verfügung gestellten Datengrundlagen ist eine auf Rationalitätskriterien verpflichtete planende Gestaltung durch staatliche und kommunale Stellen nicht möglich². In seinem Volkszählungsurteil hat das Bundesverfassungsgericht diese Zusammenhänge folgendermaßen beschrieben³:

„Die Statistik hat erhebliche Bedeutung für eine staatliche Politik, die den Prinzipien und Richtlinien des Grundgesetzes verpflichtet ist. Wenn die ökonomische und soziale Entwicklung nicht als unabänderliches Schicksal hingenommen, sondern als permanente Aufgabe verstanden werden soll, bedarf es einer umfassenden, kontinuierlichen sowie laufend aktualisierten Information

¹ Zur Begrifflichkeit vgl. *Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik*, Wege zu einer besseren informationellen Infrastruktur. Gutachten der vom Bundesministerium für Bildung und Forschung eingesetzten Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik, 2001.

² *Statistischer Beirat*, Fortentwicklung der amtlichen Statistik, 2012, S. 4; *Arnd Uhle*, in: Maunz / Dürig, Grundgesetz, Art. 73 (Stand: April 2010) Rdnr. 260.

³ BVerfG, Urt. v. 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 u. a. –, BVerfGE 65, S. 1 (47).

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“.

Wegen dieser essentiellen Angewiesenheit der öffentlichen Verwaltungen aller Ebenen auf die Statistik zur Erfüllung der Verwaltungsaufgaben⁴ müssen die jeweiligen Verwaltungsträger grundsätzlich über die Möglichkeit verfügen, zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigte statistische Angaben zu erhalten – sei es im Wege der Zurverfügungstellung von anderen Verwaltungsträgern, sei es im Wege der Durchführung eigener Statistiken. Verfassungsrechtlich wird dies in Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG zum Ausdruck gebracht, der die amtliche Statistik als verfassungskräftiges und schutzwürdiges Instrument anerkennt.⁵

2. Gesetzliche Grundlagen des Statistikrechts

Statistikrechtliche Regelungen finden sich sowohl auf der Ebene des Bundes als auch auf der der Länder.

a) Bundesrecht

Als allgemeine bundesgesetzliche Grundlagen des Statistikrechts zu nennen sind das Statistikregistergesetz und das Bundesstatistikgesetz:

⁴ Zur Bedeutung der Statistik in der Kommunikationsinfrastruktur der Verwaltung *Karl-Heinz Ladeur*, Die Kommunikationsinfrastruktur der Verwaltung, in: Hoffmann-Riem / Schmidt-Abmann / Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 21 Rdnr. 70 ff.

⁵ Vgl. dazu BVerfG, Urt. v. 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 u. a. –, BVerfGE 65, S. 1 (50).

Das Gesetz über den Aufbau und die Führung eines Statistikregisters (StatRegG) vom 16. 6. 1998⁶ regelt die Übermittlung von Angaben zum Aufbau und zur Führung des Unternehmensregisters für statistische Verwendungszwecke an das Statistische Bundesamt und die statistischen Ämtern der Länder durch bestimmte öffentliche Stellen (Finanzbehörden, Bundesagentur für Arbeit, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern u. a.). Die Übermittlung ist auf solche Angaben beschränkt, die sich aus den vorhandenen Unterlagen ergeben (vgl. § 1 StatRegG). Zusätzlich erheben die genannten staatlichen Statistikämter bestimmte Angaben bei den betrieblichen Einheiten (§ 7 StatRegG). Zur Übermittlung von Daten an die Kommunen enthält § 9 StatRegG folgende Regelung:

„Die statistischen Ämter des Bundes und der Länder dürfen den für statistische Aufgaben zuständigen Stellen der Gemeinden und Gemeindeverbände, die die Voraussetzungen des § 16 Abs. 5 Satz 2 des Bundesstatistikgesetzes erfüllen, auf Anforderung für ausschließlich statistische Zwecke Angaben aus dem Statistikregister zu folgenden Merkmalen für örtliche Einheiten (Betriebe, Arbeitsstätten) in ihrem Zuständigkeitsbereich übermitteln:

1. wirtschaftliche Haupt- und Nebentätigkeiten (Wirtschaftszweige),
2. Zahl der tätigen Personen und der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten,
3. Gemeindeschlüssel, Straße und Hausnummer.

Die Angaben zu Straße und Hausnummer nach Satz 1 Nr. 3 dürfen nur zur Zuordnung der örtlichen Einheiten zu kleinräumigen Gliederungen verwendet werden. Sie sind zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu löschen.“

Generelle Regelungen über die Statistik zu Bundeszwecken enthält das Bundesstatistikgesetz⁷ (BStatG). Neben Regelungen zu Einrichtung und Aufgaben des Statistischen Bundesamtes (§§ 2, 3 BStatG) und anderen organisatorischen Regelungen enthält es den Grundsatz, dass eine Bun-

⁶ BGBl. I, S. 1300, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. 11. 2006, BGBl. I, S. 2553.

⁷ Gesetz über die Statistik zu Bundeszwecken vom 22. 1. 1987, BGBl. I, S. 462, zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. 9. 2007, BGBl. I, S. 2246.

desstatistik grundsätzlich durch besonderes Bundesgesetz angeordnet werden muss (§ 5 Abs. 1 S. 1 BStatG). Ausnahmen sind insbesondere

- die Ermächtigung der Bundesregierung zur Anordnung bestimmter befristeter Bundesstatistiken durch Rechtsverordnung (§ 5 Abs. 2 BStatG),
- ausschließlich auf allgemein zugänglichen Quellen beruhende Bundesstatistiken (§ 5 Abs. 5 BStatG),
- die Durchführung einer Bundesstatistik ohne Auskunftspflicht auf Anforderung einer obersten Bundesbehörde zur Erfüllung eines kurzfristig auftretenden Datenbedarfs für Zwecke der Vorbereitung und Begründung anstehender Entscheidungen oberster Bundesbehörden (§ 7 Abs. 1 BStatG) sowie
- die statistische Aufbereitung von Daten aus dem Verwaltungsvollzug (§ 8 BStatG).

§ 10 Abs. 1 BStatG gibt für Bundesstatistiken die Erstellung auf der Grundlage von Erhebungs- und Hilfsmerkmalen vor, wobei unter Erhebungsmerkmalen Angaben über persönliche und sachliche Verhältnisse und unter Hilfsmerkmalen Angaben, die der technischen Durchführung von Bundesstatistiken dienen, verstanden werden. Hilfsmerkmale sind von den Erhebungsmerkmalen frühestmöglich voneinander zu trennen, gesondert aufzubewahren und zu löschen, sobald bei den statistischen Ämtern die Überprüfung der Erhebungs- und Hilfsmerkmale auf ihre Schlüssigkeit und Vollständigkeit abgeschlossen ist (§ 12 BStatG).

Die kleinste Einheit, die neben dem Namen der Gemeinde für die regionale Zuordnung der Erhebungsmerkmale genutzt werden darf, ist ausweislich des § 10 Abs. 2 BStatG die Blockseite. § 10 Abs. 3 BStatG definiert die Blockseite als innerhalb eines Gemeindegebiets die Seite mit gleicher Straßenbezeichnung von der durch Straßeneinmündungen oder vergleichbare Begrenzungen umschlossenen Fläche.

§ 16 Abs. 1 BStatG ordnet für Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse, die für eine Bundesstatistik gemacht werden, eine Pflicht zur Geheimhaltung an. Ausnahmen enthalten u. a. § 16 Abs. 3 und Abs. 5 BStatG: Abs. 3 ermöglicht es dem Statistischen Bundesamt, an die statistischen Ämter der Länder die ihren jeweiligen Erhebungsbereich betreffenden Einzelangaben für Sonderaufbereitungen auf regionaler Ebene zu übermitteln. Während die Anwendbarkeit dieser Regelung keiner Auslösung durch eine spezialgesetzliche Vorschrift bedarf, ist die in § 16 Abs. 5 BStatG enthaltene Ermächtigung zur Übermittlung von Einzelangaben an die Gemeinden an die Anordnung in einem Gesetz über eine Bundesstatistik geknüpft:

„Für ausschließlich statistische Zwecke dürfen vom Statistischen Bundesamt und den statistischen Ämtern der Länder Einzelangaben an die zur Durchführung statistischer Aufgaben zuständigen Stellen der Gemeinden und Gemeindeverbände übermittelt werden, wenn die Übermittlung in einem eine Bundesstatistik anordnenden Gesetz vorgesehen ist sowie Art und Umfang der zu übermittelnden Einzelangaben bestimmt sind. Die Übermittlung ist nur zulässig, wenn durch Landesgesetz eine Trennung dieser Stellen von anderen kommunalen Verwaltungsstellen sichergestellt und das Statistikgeheimnis durch Organisation und Verfahren gewährleistet ist.“

Werden den Gemeinden danach Einzelangaben übermittelt, so dürfen sie nur für die Zwecke verwendet werden, für die sie übermittelt wurden (§ 16 Abs. 8 BStatG).

Beispiel für ein eine Bundesstatistik anordnendes Gesetz ist das Gesetz über den registergestützten Zensus im Jahre 2011⁸ (ZensG 2011). U. a. zur Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen von Bund, Ländern und Gemeinden und der Bereitstellung der Grundlage für die Fortschreibung der amtlichen Einwohnerzahlen für die Zeit zwischen zwei Volkszählungen sowie der Gewinnung von Grunddaten für das Gesamtsystem der amtlichen Statistik sowie von Strukturdaten über die Bevölkerung als Datengrundlage

⁸ Zensusgesetz 2011 vom 8. 7. 2009, BGBl. I, S. 1781.

insbesondere für politische Entscheidungen von Bund, Ländern und Kommunen auf den Gebieten Bevölkerung, Wirtschaft, Soziales, Wohnungswesen, Raumordnung, Verkehr, Umwelt und Arbeitsmarkt wurde eine registergestützte Bevölkerungs-, Gebäude- und Wohnungszählung angeordnet (§ 1 ZensG 2011).

Ausweislich des § 9 Abs. 3 ZensG 2011 werden die aus der Gebäude- und Wohnungszählung übermittelten sowie die kombinierten Datensätze von den statistischen Ämtern der Länder mittels der Anschrift gebäudeweise zusammengeführt sowie durch das Bayerische Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung geordnet, personenweise den Wohnungen zugeordnet und zu Haushalten zusammengeführt. Zur Übermittlung dieser zensustypischen Datensätze an die Kommunen bestimmt § 22 Abs. 2 ZensG 2011:

„Für ausschließlich kommunalstatistische Zwecke dürfen die statistischen Ämter des Bundes und der Länder den für statistische Aufgaben zuständigen Stellen der Gemeinden und Gemeindeverbände (Statistikstellen) auf Ersuchen für deren Zuständigkeitsbereich Einzelangaben zu den Erhebungsmerkmalen sowie zu den Hilfsmerkmalen „Straße“ und „Hausnummer“ oder nach Blockseiten zusammengefasste Einzelangaben übermitteln. Die Übermittlung ist nur zulässig, wenn das Statistikgeheimnis durch gesetzlich vorgeschriebene Maßnahmen, insbesondere zur räumlichen, organisatorischen und personellen Trennung der Statistikstellen von den für nichtstatistische Aufgaben zuständigen Stellen der Gemeinden und Gemeindeverbände, gewährleistet ist. Die Hilfsmerkmale sind zum frühestmöglichen Zeitpunkt, spätestens jedoch zwei Jahre nach Übermittlung zu löschen.“

b) Landesrecht

Hinsichtlich der Durchführung von EU-rechtlich und bundesrechtlich angeordneten Statistiken ergänzend, bezüglich der Durchführung von Landes- und Kommunalstatistiken als Vollregelungen sind die Statistikgesetze der Länder angelegt. In Parallele zu den bundesrechtlichen Regelungen im Bundesstatistikgesetz bedarf auch die Durchführung einer Landes- oder

Kommunalstatistik in der Regel einer Anordnung durch eine spezielle Rechtsvorschrift, für eine Landesstatistik durch Gesetz oder Rechtsverordnung, für eine Kommunalstatistik durch kommunale Satzung (vgl. nur § 6 Abs. 1 Landesstatistikgesetz Baden-Württemberg; Art. 9 Abs. 1 S. 1, 23 Abs. 1 S. 1 Bayerisches Statistikgesetz; § 7 Abs. 1 Brandenburgisches Statistikgesetz; § 7 Abs. 1 Hessisches Landesstatistikgesetz; § 9 Abs. 1 Niedersächsisches Statistikgesetz; § 6 Abs. 1, § 8 Abs. 1 S. 2 Sächsisches Statistikgesetz; § 9 Abs. 1, § 23 Abs. 1 Thüringer Statistikgesetz). Ausnahmen von der Notwendigkeit der Anordnung einer Landesstatistik durch Gesetz gelten häufig für Statistiken ohne Auskunftspflicht und für ausschließlich auf Angaben aus allgemein zugänglichen Quellen zurück greifende Landesstatistiken (vgl. nur § 6 Abs. 3 Landesstatistikgesetz Baden-Württemberg; Art. 9 Abs. 1 S. 2 Bayerisches Statistikgesetz; § 7 Abs. 4 Brandenburgisches Statistikgesetz; § 7 Abs. 3 Hessisches Landesstatistikgesetz; § 9 Abs. 1 S. 2 Thüringer Statistikgesetz).

Ebenfalls vergleichbar der Regelung im Bundesstatistikgesetz wird die Durchführung der Statistik auf der Grundlage von durch Rechtsnorm festzulegenden Erhebungs- und Hilfsmerkmalen angeordnet (vgl. nur § 12 Landesstatistikgesetz Baden-Württemberg; Art. 15 Bayerisches Statistikgesetz; § 7 Abs. 1 Brandenburgisches Statistikgesetz; § 15 Hessisches Landesstatistikgesetz; § 4 Niedersächsisches Statistikgesetz; § 12 Sächsisches Statistikgesetz; § 15 Thüringer Statistikgesetz). Auch die Vorschriften zur Wahrung des Statistikgeheimnisses und zu den Befugnissen zur Übermittlung von Einzelangaben (vgl. nur §§ 14, 15 Landesstatistikgesetz Baden-Württemberg; Art. 17, 18 Bayerisches Statistikgesetz; §§ 18, 19 Brandenburgisches Statistikgesetz; § 16 Hessisches Landesstatistikgesetz; §§ 7, 8 Niedersächsisches Statistikgesetz; §§ 18, 19 Sächsisches Statistikgesetz; §§ 17, 18 Thüringer Statistikgesetz) entsprechen der Sache nach im Wesentlichen denen des Bundesrechts.

Im Kontext der Übermittlungsbefugnisse stehen die Bestimmungen über die Ermittlung von Einzelangaben aus Landesstatistiken durch die Statistischen

Landesämter an kommunale Stellen. Ungeachtet bestehender Unterschiede im Einzelnen sind sie überwiegend durch folgende Merkmale gekennzeichnet (vgl. nur § 15 Abs. 1 Landesstatistikgesetz Baden-Württemberg; § 19 Abs. 3 Brandenburgisches Statistikgesetz; § 16 Abs. 5 Hessisches Landesstatistikgesetz; § 8 Abs. 2 Niedersächsisches Statistikgesetz; § 19 Abs. 3 Sächsisches Statistikgesetz):

- Übermittlung für Zuständigkeitsbereich der Kommunen;
- zu ausschließlich statistischen Zwecken;
- Zulassung in Rechtsvorschrift (sofern nicht wie in § 8 Abs. 2 Niedersächsisches Statistikgesetz ohne Auslösenorm anwendbar),
- die auch Art und Umfang der zu übermittelnden Angaben bestimmt;
- Übermittlung im Ermessen des Statistischen Landesamts;
- Übermittlung an die kommunalen Statistikstellen (bzw. kommunale Stellen unter anderer Bezeichnung, aber mit entsprechender Funktion).

Die kommunalen Statistikstellen als für die Durchführung statistischer Aufgaben zuständigen Stellen der Gemeinden müssen räumlich und organisatorisch von anderen Verwaltungsstellen getrennt und mit eigenem Personal ausgestattet sein. Die Abschottung erstreckt sich auch in der Weise auf das Personal, dass dieses während der Zeit der Beschäftigung bei der kommunalen Statistikstelle keine Aufgaben des Verwaltungsvollzugs wahrnehmen darf (vgl. nur § 9 Abs. 1 S. 2 Landesstatistikgesetz Baden-Württemberg; § 11 Abs. 1 S. 2 Brandenburgisches Statistikgesetz; § 9 Abs. 1 Sächsisches Statistikgesetz).

Die kommunalen Statistikstellen sind auch zur Durchführung von Kommunalstatistiken zuständig, die von den Gemeinden zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben angeordnet werden. Die Anordnung von Kommunalstatistiken bedarf in einigen Ländern generell der Anordnung durch Satzung, in anderen hingegen nur dann, wenn Sachverhalte auf Grund einer Auskunft-

pflicht erhoben oder mit Personenbezug aus Verwaltungsvorgängen erfaßt werden; sofern es sich um keine Kommunalstatistik mit den letztgenannten Kriterien handelt, kann sie auch vom Bürgermeister angeordnet werden (vgl. nur § 8 Abs. 1 Landesstatistikgesetz Baden-Württemberg; § 8 Abs. 1 S. 2 Brandenburgisches Statistikgesetz; § 8 Abs. 2 Landesstatistikgesetz Rheinland-Pfalz).

Die Durchführung einer Kommunalstatistik (zumindest einer solchen mit Auskunftspflicht) ist nur zulässig, wenn bzw. soweit die von der Gemeinde benötigten Einzelangaben nicht vom Statistischen Landesamt zur Verfügung gestellt werden können (vgl. nur § 8 Abs. 2 Landesstatistikgesetz Baden-Württemberg; Art. 22 Bayerisches Statistikgesetz; § 10 Abs. 1 Brandenburgisches Statistikgesetz; § 12 Abs. 1 Hessisches Landesstatistikgesetz; § 8 Abs. 1 Landesstatistikgesetz Rheinland-Pfalz; § 8 Abs. 2 Sächsisches Statistikgesetz; § 22 Thüringer Statistikgesetz).

3. Die föderale Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der Statistik

Ausweislich des Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG hat der Bundesgesetzgeber die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über die Statistik für Bundeszwecke. *Für* Bundeszwecke dient eine Statistik, wenn sie im Dienste der Erfüllung von Aufgabe des Bundes steht⁹. Dass die erhobenen und statistisch verarbeiteten Daten *auch* für Zwecke von Ländern und Kommunen verwendet werden, steht einer gesetzlichen Regelung auf der Grundlage des Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG nicht entgegen¹⁰. Diese Gesetzgebungskompetenz umfasst nicht nur die allgemeine Regelung des auf Bundesaufga-

⁹ BVerfG, Urt. v. 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 u. a. –, BVerfGE 65, S. 1 (39).

¹⁰ BVerfG, Urt. v. 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 u. a. –, BVerfGE 65, S. 1 (39); *Christoph Degenhart*, in: Sachs, Grundgesetz, 5. Aufl. 2009, Art. 73 Rdnr. 54. Ablehnend *Arnd Uhle*, in: Maunz / Dürig, Grundgesetz, Art. 73 (Stand: April 2010) Rdnr. 262.

ben bezogenen Statistikwesens, sondern auch die gesetzliche Anordnung von konkreten statistischen Erhebungen¹¹, beispielsweise einer Volkszählung oder eines Mikrozensus. Dabei ist es nicht erforderlich, dass die Erhebung durch den Bund auch durchgeführt wird. Vielmehr eröffnet Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG auch die Möglichkeit einer Inpflichtnahme der Länder zur Zurverfügungstellung von ihnen erhobener statistischer Daten.¹²

In dem vorbezeichneten Rahmen umschließt die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG neben der Regelung des Ob einer Statistik zu Bundeszwecken auch deren Wie. Dies erstreckt sich insbesondere auf das methodische Design einer Erhebung, deren Durchführung, Auswertung und Darstellung sowie die Sicherung und Grenzen der Datenspeicherung und -nutzung.¹³

Da es sich um eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes handelt, ist – soweit Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG reicht – von vornherein auch dann keine Gesetzgebungskompetenz der Länder gegeben, wenn der Bund von dem Kompetenztitel des Art. 73 Abs. 1 GG keinen Gebrauch gemacht hat¹⁴. Anders als gem. Art. 72 Abs. 1 GG stellt sich mithin die Frage der Reichweite einer erlassenen bundesgesetzlichen Regelung für die Bestimmung der Reichweite der Sperrwirkung gegenüber der Landesgesetzgebung¹⁵ nicht.

¹¹ *Wolfram Höfling / Andreas Engels*, in: Friauf / Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 (Stand: VIII/08) Rdnr. 6.

¹² *Arnd Uhle*, in: Maunz / Dürig, Grundgesetz, Art. 73 (Stand: April 2010) Rdnr. 264.

¹³ Vgl. *Wolfram Höfling / Andreas Engels*, in: Friauf / Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 (Stand: VIII/08) Rdnr. 6; *Arnd Uhle*, in: Maunz / Dürig, Grundgesetz, Art. 73 (Stand: April 2010) Rdnr. 264.

¹⁴ *Arnd Uhle*, in: Maunz / Dürig, Grundgesetz, Art. 71 (Stand: März 2007) Rdnr. 34.

¹⁵ Dazu etwa *Hans. D. Jarass*, Regelungsspielräume des Landesgesetzgebers im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung und in anderen Bereichen, NVwZ 1996, S. 1041 ff.

Allerdings dürfen die Besonderheiten des Kompetenztitels des Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG nicht aus dem Blick verloren werden: Wenn „in den Programmen für Bundesstatistiken (gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG) auch statistischen Anforderungen der Länder Rechnung getragen werden (kann), weil sich Gesetzeszuständigkeiten, Verwaltungszuständigkeiten und Planungszuständigkeiten von Bund und Ländern vielfältig überschneiden“¹⁶, so kann diese Weite der Auslegung der Kompetenz des Bundesgesetzgebers nicht dazu führen, dass die Länder an dem Erlass statistikbezogener Regelungen schon deshalb gehindert sind, weil der Bundesgesetzgeber auf die auf der Grundlage der Landesregelungen erhobenen Daten für die Erfüllung von Aufgaben des Bundes zugreifen könnte. Die Sperrwirkung des Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG kann ohne Erlass einer bundesrechtlichen Regelung nicht weiter reichen als der Kreis der Bundesaufgaben. Fehlt es an einer bundesgesetzlichen Regelung über eine Statistik in dem betreffenden Bereich, so kann der Landesgesetzgeber im Interesse der Erfüllung von Aufgaben des Landes auch dann tätig werden, wenn die erhobenen Daten auch für Bundeszwecke verwendet werden könnten.

Hat der Bundesgesetzgeber hingegen von der Kompetenz des Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG Gebrauch gemacht, so ist ein Tätigwerden des Landesgesetzgebers auch insoweit gesperrt wie die auf der Grundlage des Bundesgesetzes erhobenen Daten auch für die Erfüllung von Landesaufgaben genutzt werden sollen. In diesem Fall ist grundsätzlich auch kein Raum für ein ergänzendes Tätigwerden des Landesgesetzgebers, es sei denn, er wäre durch den Bundesgesetzgeber nach Art. 71 GG hierzu ermächtigt worden. Dementsprechend haben die Landesstatistikgesetze auch nur ergänzende Bedeutung, wenn die Statistik aufgrund von Rechtsvorschriften des Bundes durchgeführt wird (vgl. nur § 2 Nr. 1 Landesstatistikgesetz Baden-Württemberg; § 1 Abs. 1 Nr. 1 Landesstatistikgesetz Rheinland-Pfalz).

¹⁶ BVerfG, Urt. v. 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 u.a. –, BVerfGE 65, S. 1 (39).

Gegenüber dem Tätigwerden der Kommunen im Bereich der Statistik greift die Sperrwirkung der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht ein. Weist das kommunale Tätigwerden im Bereich der Statistik einen Bezug zu einer durch die kommunale Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Aufgabe, etwa zur Planungshoheit (dazu unten III.3.), in der Weise auf, dass es zur Erfüllung dieser Aufgabe dient oder gar erforderlich ist, so kann sich die Gemeinde hierfür auf Art. 28 Abs. 2 GG stützen, selbst wenn der bundesgesetzlich geregelte Bereich berührt wird.¹⁷ Diesen verfassungsrechtlichen Befund zeichnen die Landesstatistikgesetze durch den Hinweis nach, dass die Kommunen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben Kommunalstatistiken durchführen können, soweit die benötigten statistischen Angaben nicht vom jeweiligen Statistischen Landesamt zur Verfügung gestellt werden können (vgl. die Nachweise oben II.2.b.).

¹⁷ *Arnd Uhle*, in: Maunz / Dürig, Grundgesetz, Art. 71 (Stand: März 2007) Rdnr. 42.

III. Die informationelle Unterfütterung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts

1. Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung

Art 28 Abs. 2 S. 1 GG gewährleistet das Recht der Gemeinden, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Inhaltlich hat diese Gewährleistung drei Dimensionen:

- Die *Rechtssubjektsgarantie* gewährleistet die Existenz von Gemeinden als solchen, nämlich als Elemente des Verwaltungsaufbaus. Insofern handelt es sich um zunächst um einen objektiv-rechtlichen Gewährleistungsgehalt. Der einzelnen Gemeinde bietet die Rechtssubjektsgarantie keinen absoluten Schutz gegen Auflösung, wohl aber die Sicherheit, dass Eingriffe in den Bestand der Gemeinde nur aufgrund einer zureichenden Ermittlung des Sachverhalts nach einer vorherigen Anhörung und aus Gründen des Gemeinwohls erfolgen dürfen.¹⁸ In dieser beschränkten Reichweite hat die Rechtssubjektsgarantie vermittels der Rechtsstellungsgarantie (s. sogleich) auch eine subjektiv-rechtliche Seite.¹⁹
- Im Sinne einer objektiven Gewährleistung der „Institution kommunale Selbstverwaltung“ wirkt die *Rechtsinstitutionsgarantie*. Ihr Kern ist der Schutz der eigenverantwortlichen Wahrnehmung aller Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft durch die Gemeinden in Allzuständigkeit. Zur Konkretisierung dessen, was in diesem Sinne „Aufgabe der örtlichen Gemeinschaft“ ist, führt das Bundesverfassungsgericht aus: „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (sind) diejenigen Bedürfnis-

¹⁸ Michael Nierhaus, in: Sachs, Grundgesetz, 5. Aufl. 2009, Art. 28 Rdnr. 41 ff.

¹⁹ Wolfgang Löwer, in: von Münch / Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 28 Rdnr. 47.

se und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und –wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen; auf die Verwaltungskraft der Gemeinde kommt es hierfür nicht an“.²⁰

Zu beachten ist, dass der Bezug auf die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG gleichzeitig die Grenze der Verbandskompetenz der Gemeinde bezeichnet. Außerhalb des durch die „örtliche Gemeinschaft“ gezogenen Kreises darf sich die Gemeinde grundsätzlich nicht bewegen – es sei denn, überörtliche Angelegenheiten sind der Gemeinde durch Gesetz zur Erledigung zugewiesen. Zur Handhabbarmachung der zitierten Definition sind verschiedene sog. Gemeindehoheiten zur Bezeichnung zentraler Felder eigenverantwortlichen Handelns der Gemeinden entwickelt worden, auf die noch einzugehen sein wird (unten III.2.). Auch die Rechtsinstitutionsgarantie hat eine subjektiv-rechtliche Seite, die – in den noch zu behandelnden Grenzen – der einzelnen Gemeinde die Abwehr von die kommunalen Aufgaben in Bestand und/oder Wahrnehmung beeinträchtigenden staatlichen Maßnahmen ermöglicht.²¹

- Auf die *Rechtsstellungsgarantie* als subjektives Recht kann sich die einzelne Gemeinde berufen, um die Eingriffe in die Rechtssubjekts- und die Rechtsinstitutionsgarantie – auch durch die Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes – abzuwehren.²²

²⁰ BVerfG, Beschl. v. 23. 11. 1988 – 2 BvR 1619/83 u. a. –, BVerfGE 79, S. 127 (151 f.).

²¹ *Martin Burgi*, Kommunalrecht, 4. Aufl. 2012, § 6 Rdnr. 26 ff.

²² *Peter J. Tettinger*, Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung, in: Mann / Püttner, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, 3. Aufl. 2007, § 11 Rdnr. 5; *Michael Nierhaus*, in: Sachs, Grundgesetz, 5. Aufl. 2009, Art. 28 Rn. 45.

Im vorliegend zu behandelnden Problemkontext ist in erster Linie die *Rechtsinstitutionsgarantie* von Bedeutung, die sich ihrerseits in zwei Dimensionen entfaltet:

- Die Rechtsinstitutionsgarantie kristallisiert sich zunächst im sog. Aufgabenverteilungsprinzip. Für Aufgaben mit örtlichem Bezug enthält Art. 28 Abs. 2 GG eine grundsätzliche Entscheidung zugunsten der Zuständigkeit der Gemeinden, die der zuständigkeitsverteilende Gesetzgeber zu berücksichtigen hat.²³ Das Aufgabenverteilungsprinzip verlangt insbesondere, dass die Maßstäbe für die Verteilung der Aufgaben sachlich vertretbar sind und die kommunalen Gebietskörperschaften bei der Aufgabenzuordnung nicht willkürlich ungleich behandelt werden.²⁴ Dies bedingt notwendigerweise, daß der Aufgabenzuordnung entsprechende Ermittlungen und Überlegungen des Landesgesetzgebers vorausgehen, um diesen Maßstäben gerecht werden zu können.²⁵ Das Aufgabenverteilungsprinzip ist sowohl bei der sog. Hochzonung von örtlich radizierten kommunalen Aufgaben²⁶ als auch bei der Übertragung von zusätzlichen Aufgaben durch den Staat auf die Kommunen²⁷ zu beachten.
- Die zweite Wirkrichtung der Rechtsinstitutionsgarantie bezieht sich auf die Art und Weise, in der die Gemeinde Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft behandelt. Insoweit geht es um die Reichweite der eigenverantwortlichen Durchführung der Aufgabenwahrneh-

²³ BVerfG, Beschl. v. 23. 11. 1988 – 2 BvR 1619/83 u. a. –, BVerfGE 79, S. 127 (150).

²⁴ VerfGH NW, Urt. v. 22. 9. 1992 – VerfGH 3/91 –, NVwZ-RR 1993, S. 486 (487).

²⁵ *Alexander Schink*, Kommunale Selbstverwaltung im kreisangehörigen Raum, VerwArch 1990, S. 385 (414).

²⁶ BVerfG, Beschl. v. 23. 11. 1988 – 2 BvR 1619/83 u. a. –, BVerfGE 79, S. 127 (153)

²⁷ BVerfG, Urt. v. 20. 12. 2007 – 2 BvR 2433/04 u.a. –, NVwZ 2008, S. 183 Rdnr. 118.

mung.²⁸ Sie ist bereichsspezifisch in Ausdifferenzierung der sog. Gemeindehoheiten zu bestimmen (dazu III.2.).

Wie bereits der Wortlaut des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG deutlich macht, sind diese Wirkdimensionen der Rechtsinstitutionsgarantie (ebenso wie die Rechtssubjektsgarantie) nicht unbeschränkbar. Vielmehr besteht das durch diese Vorschrift gewährleistete Recht nur im Rahmen der Gesetze. Hiermit wird die Ausgestaltungsangewiesenheit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung verdeutlicht, deren Ausgangspunkt und Grenzen das Bundesverfassungsgericht wie folgt zusammengefasst hat:

„Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistet den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die darin liegende Garantie der Einrichtung gemeindliche Selbstverwaltung bedarf der gesetzlichen Ausgestaltung und Formung. Der Vorbehalt „im Rahmen der Gesetze“ überläßt dem Gesetzgeber diese Ausgestaltung und Formung jedoch nicht beliebig. Zum einen setzt der Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie ihm eine Grenze; hiernach darf der Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung nicht ausgehöhlt werden. Aber auch außerhalb des Kernbereichs ist der Gesetzgeber nicht frei: Indem der Verfassungsgeber die Institution gemeindliche Selbstverwaltung nicht nur in ihrer überkommenen Gestalt aufgegriffen, sondern mit eigenen Aufgaben in den Aufbau des politischen Gemeinwesens nach der grundgesetzlichen Ordnung eingefügt hat, hat er ihr eine spezifische Funktion beigemessen, die der Gesetzgeber zu berücksichtigen hat.“²⁹

Absoluten Schutz vor staatlichen Maßnahmen genießt mithin nur ein Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung³⁰. Dieser Kernbereich umfasst keinen feststehenden Kanon von Aufgaben, sondern ist in seinem Bestand in die Zeit gestellt und damit entwicklungsoffen. Zwar erweist sich das Kern-

²⁸ BVerfG, Urt. v. 20. 12. 2007 – 2 BvR 2433/04 u.a. –, NVwZ 2008, S. 183 Rdnr. 146.

²⁹ BVerfG, Beschl. v. 23. 11. 1988 – 2 BvR 1619/83 u.a. –, BVerfGE 79, S. 127 (143).

³⁰ Dazu BVerwG, Urt. v. 27. 10. 2010 – 8 C 43/09 –, NVwZ 2011, S. 424 Rdnr. 20.

bereichskonzept damit als durchaus unscharfer Prüfungsmaßstab³¹, doch lässt sich auch insoweit auf die Ausdifferenzierung der „Gemeindehoheiten“ (dazu III.2.) zurückgreifen, für die das Bundesverfassungsgericht die Frage bereichsspezifisch diskutiert hat und denen insoweit eine indizielle Bedeutung zukommen kann³². Diese indizielle Wirkung kann allerdings keine Identität der einzelnen „Gemeindehoheiten“ mit dem Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung bedeuten. Vielmehr bedarf es für jede der „Gemeindehoheiten“ einer Spezifizierung des Kernbereichsschutzes.

2. Die sog. Gemeindehoheiten

Der strukturierenden Funktion der sog. Gemeindehoheiten mit Blick auf die Bestimmung der Reichweite der eigenverantwortlichen Organisation der Aufgabenwahrnehmung und als Anknüpfungspunkt für eine bereichsspezifische Ermittlung des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung ist bereits gedacht worden. Dass diese im folgenden näher betrachteten „Hoheiten“ nicht in der Weise verstanden werden dürfen, dass eine Identität der einzelnen „Gemeindehoheiten“ mit dem Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung bestehen würde, ist ebenfalls bereits erwähnt worden. Es handelt sich vielmehr um Sammelbegriffe, sog. Hoheitsbündel, deren einzelne Gehalte jeweils im Einzelfall auf ihre Zuordnung zum Kernbereich hin zu untersuchen sind.³³

Der Schutz der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ist allerdings nicht auf den absoluten Kernbereichsschutz beschränkt. Bei Berührungen der Selbstverwaltungsgarantie außerhalb des Kernbereichs muss sich das

³¹ Vgl. für viele *Michael Nierhaus*, in: Sachs, Grundgesetz, 5. Aufl. 2009, Art. 28 Rdnr. 64 ff.

³² Vgl. *Peter J. Tettinger*, Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung, in: Mann / Püttner, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, 3. Aufl. 2007, § 11 Rdnr. 20.

³³ *Klaus Vogelsang*, in: Friauf / Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 28 Rdnr. 118

staatliche Gesetz in den Grenzen bewegen, die der Gesetzgeber zur Wahrung der jeweils verfolgten Gemeinwohlbelange für erforderlich halten kann.³⁴

Zwar wird der Kreis dieser Gemeindehoheiten unterschiedlich weit gezogen, doch dürfen als im Wesentlichen akzeptierter, konsolidierter Bestand die folgenden Hoheiten gelten:

- Die *Gebietshoheit*: Sie umfasst die Befugnis zur dauerhaften Ausübung von Hoheitsgewalt innerhalb der räumlichen Grenzen der Gemeinde. Ein Eingriff in die Gebietshoheit kann auch darin bestehen, dass eine Gemeinde durch den gesetzlich angeordneten Verlust von Teilen ihres Gemeindegebiets dauerhaft nicht lebensfähig und deshalb nicht zur Ausübung von Hoheitsgewalt in der Lage ist³⁵.
- Ihre *Finanzhoheit* sichert den Gemeinden das Recht zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens,³⁶ einschließlich eines Gestaltungsspielraums der Gemeinde³⁷. Dieser Gestaltungsspielraum geht nach der Rechtsprechung sogar so weit, dass selbst bei Vorliegen einer die Erfüllung von Pflichtaufgaben gefährdenden Finanzsituation es der Gemeinde offen stehen muss, eigenverantwortlich zu entscheiden, durch welche Reduzierungen freiwilliger Leistungen auf der Ausgabenseite oder durch welche Verbesserungen die kommunalen Erträge und Einnahmen auf der Einnahmenseite ein Haushaltsausgleich hergestellt werden soll.³⁸ Die Finanzhoheit

³⁴ BVerfG, Urt. v. 20. 12. 2007 – 2 BvR 2433/04 u.a. –, NVwZ 2008, S. 183 Rdnr. 148.

³⁵ Vgl. BbgVerfG, Urt. v. 15. 6. 2000 – VfGBbg 32/99 –, LKV 2000, S. 397 (398).

³⁶ BVerfG, Beschl. v. 7. 2. 1991 – 2 BvL 24/84 –, NVwZ 1992, S. 365 (367); BVerfG, Beschl. v. 7. 1. 1999 – 2 BvR 929/97 –, Rdnr. 42 (http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk19990107_2bvr092997.html); BVerwG, Urt. v. 27. 10. 2010 – 8 C 43/09 –, NVwZ 2011, S. 424 Rdnr. 19.

³⁷ BVerwG, Urt. v. 27. 10. 2010 – 8 C 43/09 –, NVwZ 2011, S. 424 Rdnr. 22 f.

³⁸ BVerwG, Urt. v. 27. 10. 2010 – 8 C 43/09 –, NVwZ 2011, S. 424 Rdnr. 24 f.

ersteckt sich auf die Wahrnehmung aller Aufgaben, unabhängig davon, ob es sich um solche des eigenen Wirkungskreises oder um übertragene staatliche Aufgaben handelt.³⁹

- Die *Rechtsetzungshoheit* (oder *Satzungshoheit*) umfasst das Recht der Gemeinden, zur Regelung der kommunalen Angelegenheiten abstakt-generelle Regelungen zu erlassen.⁴⁰
- Die *Organisationshoheit* wurzelt in der verfassungsrechtlichen Anerkennung der Gemeinden als Selbstverwaltungsträger zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung ihrer Aufgaben, was die Möglichkeit zur Gestaltung „eines gewissen organisatorischen Freiraums“ zwingend impliziert.⁴¹ Insoweit ist zu unterscheiden zwischen der äußeren organisatorischen Grundstruktur der Gemeinden, die zulässigerweise durch die Landesgesetzgeber in den kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmungen festgelegt wird, einerseits und der Gestaltung der inneren Organisation der Gemeinde sowie der Entscheidungszuständigkeiten und -abläufe andererseits.⁴² „Die Gemeinden ... können grundsätzlich nach eigenem Ermessen Behörden, Einrichtungen und Dienststellen errichten, ändern und aufheben, diese ausstatten, beaufsichtigen und die Steuerungsmechanismen festlegen“.⁴³ Dies beinhaltet auch die Entscheidung darüber, ob eine Aufgabe allein oder im Zusammenwirken mit anderen Verwaltungsträgern wahrgenommen werden soll (sog. *Kooperationshoheit*).⁴⁴ Dabei

³⁹ ThürVerfGH, Urt. v. 12. 10. 2004 – VerfGH 16/02 –, DVBl. 2005, S. 443 (447).

⁴⁰ Peter J. Tettinger, Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung, in: Mann / Püttner, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, 3. Aufl. 2007, § 11 Rdnr. 12.

⁴¹ BVerfG, Beschl. v. 26. 10. 1994 – 2 BvR 445/91 –, NVwZ 1995, S. 677.

⁴² BVerfG, Beschl. v. 26. 10. 1994 – 2 BvR 445/91 –, NVwZ 1995, S. 677 f.

⁴³ BVerfG, Urt. v. 20. 12. 2007 – 2 BvR 2433/04 u.a. –, NVwZ 2008, S. 183 Rdnr. 146.

⁴⁴ BVerfG, Urt. v. 20. 12. 2007 – 2 BvR 2433/04 u.a. –, NVwZ 2008, S. 183 Rdnr. 146.

umfasst der unantastbare Kernbereich nicht nur die Aufrechterhaltung eines Bestands „nennenswerter organisatorischer *Befugnisse*“, sondern weitergehend auch einen Spielraum bei der *Wahrnehmung* der Aufgaben vor Ort durch eigene organisatorische Maßnahmen⁴⁵. Dabei kommt es auch für die Organisationsheit nicht darauf an, ob es sich um Aufgaben des eigenen Wirkungskreises oder um übertragene staatliche Aufgaben handelt.⁴⁶

- Inhalt der *Personalhoheit* ist die Befugnis der Gemeinde, ihre Bediensteten frei – aber unter Beachtung der diesbezüglich geltenden rechtlichen Bestimmungen – auszuwählen, anzustellen, zu befördern und zu entlassen⁴⁷ sowie über die Struktur des gemeindlichen Personalwesens zu entscheiden. Wie für Finanz- und Organisationshoheit spielt eine Unterscheidung zwischen eigenem und übertragenem Wirkungskreis auch für die Personalhoheit keine Rolle.⁴⁸
- Die *Planungshoheit*. Ihr soll im Folgenden eingehender gedacht werden.

3. Insbesondere die Planungshoheit

Dass die gemeindliche Planungshoheit zu dem durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Aufgabenbestand gehört, ist anerkannt.⁴⁹ Hierunter fällt nicht

⁴⁵ BVerfG, Beschl. v. 26. 10. 1994 – 2 BvR 445/91 –, NVwZ 1995, S. 677 (679) (Hervorhebung durch den Verf.). Zur Gewährleistung der Befugnis zur Festlegung von Art und Weise der Aufgabenerledigung auch BVerfG, Urt. v. 20. 12. 2007 – 2 BvR 2433/04 u.a. –, NVwZ 2008, S. 183 Rdnr. 146.

⁴⁶ ThürVerfGH, Urt. v. 12. 10. 2004 – VerfGH 16/02 –, DVBl. 2005, S. 443 (447).

⁴⁷ BVerfG, Beschl. v. 26. 10. 1994 – 2 BvR 445/91 –, NVwZ 1995, S. 677 (680); Urt. v. 20. 12. 2007 – 2 BvR 2433/04 u.a. –, NVwZ 2008, S. 183 Rdnr. 146. Vgl. auch *Heinrich Amadeus Wolff*, Die Personalhoheit als Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, *VerwArch* 2009, S. 280 ff.

⁴⁸ ThürVerfGH, Urt. v. 12. 10. 2004 – VerfGH 16/02 –, DVBl. 2005, S. 443 (447).

⁴⁹ BVerwG, Urt. v. 15. 12. 2006 - 7 C 1.06 –, Rn. 30; vgl. auch *Janbernd Oebbecke*, Die verfassungsrechtlich gewährleistete Planungshoheit der Gemeinden, in:

allein die Bauleitplanung, sondern die gesamte längerfristige Steuerung voraussehbarer Entwicklungen, neben der Festlegung der Bodennutzung auch die Förderung der Wirtschaft und die Energieversorgung.⁵⁰

Offengelassen hat das Bundesverfassungsgericht bislang die Frage, ob und – wenn ja – inwieweit die Planungshoheit zum unantastbaren Kernbereich der Selbstverwaltung gehört.⁵¹ Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Frage hingegen bejaht und den Kernbereich anhand des Maßstabs bestimmt, ob den Gemeinden trotz der staatlicherseits vorgenommenen Beeinträchtigung ein hinreichender Planungsspielraum verbleibt.⁵² In ähnlicher Weise hat das Bundesverfassungsgericht – ohne in dieser Entscheidung explizit auf die Frage des Kernbereichs einzugehen – geprüft, ob mit Blick auf die Planungshoheit „ein Aufgabenentzug in Betracht“ kommt.⁵³ Eine Kernbereichsbetroffenheit der Planungshoheit setzt zusätzlich eine institutionelle Dimension, d. h. die Betroffenheit nicht nur einzelner, sondern aller Gemeinden voraus.⁵⁴

Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geb., 2000, S. 239 ff.; *Alma Werner-Jensen*, Planungshoheit und kommunale Selbstverwaltung, 2006; *Bernd Widera*, Zur verfassungsrechtlichen Gewährleistung gemeindlicher Planungshoheit, 1985, S. 76 ff.

⁵⁰ BVerfG, Beschl. v. 7. 5. 2001 – 2 BvK 1/00 –, Rdnr. 8 (http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20010718_2bvr117699.html).

⁵¹ BVerfG, Beschl. v. 7. 10. 1980 – 2 BvR 584/76 u. a. –, BVerfGE 56, S. 298 (313); Beschl. v. 23. 6. 1987 – 2 BvR 826/83 – BVerfGE 76, S. 107 (118 f.); BVerfG, Beschl. v. 7. 5. 2001 – 2 BvK 1/00 –, Rdnr. 8 (http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20010718_2bvr117699.html).

⁵² BVerwG, Beschl. v. 29. 1. 2010 – 8 B 41.09 –, Rdnr. 9.

⁵³ BVerfG, Beschl. v. 7. 1. 1999 – 2 BvR 929/97 –, Rdnr. 39 (http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk19990107_2bvr092997.html).

⁵⁴ BVerfG, Beschl. v. 7. 5. 2001 – 2 BvK 1/00 –, Rdnr. 116 (http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20010718_2bvr117699.html).

Bei Beeinträchtigungen der Planungshoheit aller Gemeinden unterhalb der Schwelle des Kernbereichsschutzes bedarf es einer Güterabwägung am Maßstab des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.⁵⁵

Wird die Planungshoheit einer einzelnen Gemeinde betroffen, indem Maßnahmen das Gemeindegebiet oder die Entwicklung der Gemeinde nachhaltig betreffen, so hat die Gemeinde

- ein formelles Recht auf Beteiligung⁵⁶. Es verlangt, dass die Kommune über ihre Planungshoheit berührende Maßnahmen informiert wird⁵⁷ und Gelegenheit zur Stellungnahme erhält⁵⁸.
- ein materielles Recht auf Berücksichtigung ihrer Interessen⁵⁹. Dieses Recht wird beeinträchtigt, wenn eine hinreichend konkrete gemeindliche Planung nachhaltig erschwert wird oder wesentliche Teile der Gemeinde einer durchsetzbaren eigenen Planung entzogen werden.⁶⁰ Gleiches gilt, wenn kommunale Einrichtungen durch das Vor-

⁵⁵ BVerfG, Beschl. v. 7. 5. 2001 – 2 BvK 1/00 –, Rdnr. 117 (http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20010718_2bvr117699.html).

⁵⁶ BVerfG, Beschl. v. 7. 10. 1980 – 2 BvR 584/76 u. a. –, BVerfGE 56, S. 298 (320 ff.); Beschl. v. 17. 7. 1996 – 2 BvF 2/93 –, BVerfGE 95, S. 1 (26 f.); BVerfG, Beschl. v. 7. 1. 1999 – 2 BvR 929/97 –, Rdnr. 48 (http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk19990107_2bvr092997.html).

⁵⁷ BVerfG, Beschl. v. 7. 10. 1980 – 2 BvR 584/76 u. a. –, BVerfGE 56, S. 298 (320 f.); BVerwG, Beschl. v. 25. März 2011 – 7 B 86.10 –, Rn. 8.

⁵⁸ BVerfG, Beschl. v. 7. 10. 1980 – 2 BvR 584/76 u. a. –, BVerfGE 56, S. 298 (320 f.); BVerwG, Beschl. v. 25. März 2011 – 7 B 86.10 –, Rn. 8.

⁵⁹ BVerfG, Beschl. v. 7. 10. 1980 – 2 BvR 584/76 u. a. –, BVerfGE 56, S. 298 (320 ff.); Beschl. v. 17. 7. 1996 – 2 BvF 2/93 –, BVerfGE 95, S. 1 (26 f.); BVerfG, Beschl. v. 7. 1. 1999 – 2 BvR 929/97 –, Rdnr. 48 (http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk19990107_2bvr092997.html).

⁶⁰ BVerfG, Beschl. v. 18.7.2001 – 2 BvR 1176/99 –, Rdnr. 9; BVerwG, Urt. v. 18. 3. 1987 – 7 C 31/85 –, BVerwGE 77, S. 134 (138); Urt. v. 16. 12. 1988 – 4 C 40/86 –, BVerwGE 81, S. 95 (106); Urt. v. 27. 3. 1992 – 7 C 18/91 –, BVerwGE 90, S. 96 (100); BVerwG, Beschl. v. 5. 12. 1996 – 11 VR 8/96 –, NVwZ-RR 1997, S. 339; Urt. v. 11. 1. 2001 – 4 A 12/99 –, NuR 2002, S. 340 (341); Beschl. v. 5. 11. 2002 – 9 VR 14/02 –, NuR 2003, S. 288; Urt. v. 9. 2. 2005 – 9 A 62/03 –, UPR 2005, S. 272 (273); Beschl. v. 2. 8. 2006 – 9 B 9/06 –, NVwZ 2006, S. 1290; BVerwG, Urt. v. 4.4.2012 – 4 C 8.09 u. a. –, Rdnr. 539.

haben erheblich beeinträchtigt werden oder die Entwicklung der Gemeinde, insbesondere die Gestaltung ihrer Infrastruktur, beeinflusst wird.⁶¹ In diesen Fällen ist eine Abwägung unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten durchzuführen, „ob überörtliche Interessen von höherem Gewicht den Eingriff in die Planungshoheit erfordern“⁶².

4. Kommunale Informationshoheit

Wie sich aus der vorstehenden Analyse ergibt haben sich Literatur⁶³ und Rechtsprechung bislang mit einer „kommunalen Informationshoheit“ noch kaum befasst. Hieraus ergibt sich allerdings nicht zwingend die Nichtexistenz einer solchen Informationshoheit. Insoweit ist nochmals darauf hinzuweisen, dass der Bestand von der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie erfasster Aufgaben der Gemeinde nicht abschließend feststeht, sondern entwicklungs offen ist. Dies gilt auch für den Kernbereich der in ihrem Wesensgehalt verfassungsrechtlichen Schutz genießenden Aufgaben (oben III.1.).

Für die rechtliche Ableitung einer „kommunalen Informationshoheit“ in der Systematik des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG kommen zwei, voneinander zu unterscheidende Anknüpfungspunkte in Betracht: die Zuordnung als Bestandteil einer der genannten Gemeindehoheiten mit Teilnahme am Kernbereichsschutz und die Ausprägung als eigenständige Gemeindehoheit.

⁶¹ BVerfG, Beschl. v. 18.7.2001 – 2 BvR 1176/99 –, Rdnr. 9.

⁶² BVerfG, Beschl. v. 7. 5. 2001 – 2 BvK 1/00 –, Rdnr. 117 (http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20010718_2bvr117699.html). Ebenso schon BVerfG, Beschl. v. 7. 10. 1980 – 2 BvR 584/76 u. a. –, BVerfGE 56, S. 298 (313 f.); Beschl. v. 23. 6. 1987 – 2 BvR 826/83 –, BVerfGE 76, S. 107 (119 f.).

⁶³ Als Ausnahme *Hans Herbert von Arnim*, Volkszählungsurteil und Städtestatistik, 1987, S. 47 ff. Eine kommunale Informationshoheit explizit ablehnend *Peter J. Tettinger / Kyrill-Alexander Schwarz*, in: von Mangoldt / Klein / Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 28 Rdnr. 184.

a) Erschließung und Nutzung von Informationen als konstitutiver Bestandteil der Gemeindehoheiten

In der erstgenannten Dimension wird sich die Erschließung und Nutzung von Informationen durch die Gemeinden als konstitutiver Bestandteil der verschiedenen Gemeindehoheiten begreifen lassen müssen. Dass Information elementare Voraussetzung sowohl für die Geltendmachung eigener Rechte als auch für die Wahrnehmung von Gemeinwohlbelangen ist, kann als geklärt angesehen werden. So ist es in der allgemeinen Grundrechtslehre anerkannt, dass ein Anspruch des Grundrechtsträgers auf Gewährung von beim Staat vorhandenen Informationen besteht, soweit dies zur Ausübung der grundrechtlich geschützten Freiheit unerlässlich ist. Dieser Anspruch beschränkt sich nicht auf einen Zugang des Grundrechtsträgers zu den Informationen, sondern umfasst darüber hinaus ein Recht auf behördliche Leistung zumindest in Form der Auskunftserteilung.⁶⁴

Eine parallele Entwicklung lässt sich bei der Zurverfügungstellung von Informationen zur Wahrnehmung von Gemeinwohlinteressen durch die Bürger beobachten. Paradigmatisch sei der Zugang zu Informationen über die Umwelt nach den Umweltinformationsgesetzen genannt. Konzeptionell dient er vor allem einer Verbesserung der Berücksichtigung von Umweltbelangen im Handeln der Verwaltung durch die Kontrolle durch eine informierte Öffentlichkeit.⁶⁵ Noch weiter greift das System der Zielkoordinaten nach

⁶⁴ Dazu BVerwG, Urt. v. 2. 7. 2003 – 3 C 46/02 –, BVerwGE 118, S. 270 (271 ff.); VGH Mannheim, Urt. v. 30. 7. 2009 – 6 S 7/09 –, Juris Rdnr. 25; VG Berlin, Urt. v. 7. 6. 2007 – 2 A 130.06 –, Juris Rdnr. 27.

⁶⁵ Dazu etwa *Jürgen Fluck / Markus Wintterle*, Zugang zu Umweltinformationen, VerwArch 2003, S. 437 ff.; *Elke Gurlit*, Das neue Umweltinformationsrecht: Grenzverschiebungen im Verhältnis von Staat und Gesellschaft, EurUP 2006, S. 224 ff.; *Johannes Masing*, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts, 1997; *Franziska Rinke*, Der Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, 2009; *Petras Selilionis*, Der Anspruch auf Umweltinformation, VR 2008, S. 113 ff.

den allgemeinen Informationsfreiheitsgesetzen. So dient das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes folgenden Zwecken⁶⁶:

- Schaffung von Transparenz und Offenheit behördlicher Entscheidungen.
- Stärkung der demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger (demokratische Meinungs- und Willensbildung).
- Verantwortliches Handeln von Verwaltungsstellen.
- Wandel von autoritativ handelnder Verwaltung zu kooperativer Verwaltung.
- Kontrolle von Regierungshandeln (Verwaltung) durch Bürger (demokratische Kontrolle).
- Mittel zur Korruptionsbekämpfung.
- Stärkung der Akzeptanz von Verwaltungshandeln durch öffentliche Partizipation.
- Förderung.

Hieran anknüpfend weist die neuere Diskussion um eine Verbesserung der Bürgerbeteiligung an behördlichen Entscheidungsprozessen, die neben der Rechtsschutzperspektive vor allem die Sicherung von Gemeinwohlbelangen im Blick hat⁶⁷, zentral auf die Notwendigkeit der aktiven Zurverfügungstellung von Sach- und Verfahrensinformationen durch die Behörden hin.⁶⁸

Wenn aber die Gewährleistung der „durch Art. 28 II GG garantierten wesentlichen Hoheitsrechte ... (allein) im Interesse einer funktionsgerechten Aufgabenwahrnehmung“ erfolgt⁶⁹, so müssen die Kommunen Zugriff auf diejenigen Informationen haben, die sie zur Ausübung dieser Hoheitsrechte benötigen. Für die Frage, inwieweit es sich dabei um ein selbstständig ein-

⁶⁶ BT-Drucks. 15/4493, S. 6 f.

⁶⁷ Siehe nur *Jan Ziekow*, *Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie*, 2012, S. D 14 ff. m. w. Nachw.

⁶⁸ *Jan Ziekow*, *Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie*, 2012, S. D 85.

⁶⁹ BVerwG, Urt. v. 27. 10. 2010 – 8 C 43/09 –, NVwZ 2011, S. 424 Rdnr. 20.

forderbares Recht der Kommunen handelt, kommt es an dieser Stelle noch nicht an (dazu unten III.4.c.bb). Ohne die erforderliche informationelle Basis kann die im öffentlichen Interesse liegende Aufgabenwahrnehmung nicht sachgerecht erfolgen. Diesbezüglich ließe sich von einer *Ermöglichungsfunktion* der Erhebung, des Zugangs und der Nutzung von bzw. zu Information sprechen.

Dabei darf nicht übersehen werden, dass die verschiedenen Gemeindehoheiten zwar alle informationsabhängig sind, dies jedoch in unterschiedlichem Maße. Beispielsweise ist die informationelle Angewiesenheit von Gebiets- und Organisationshoheit geringer als die von Personal- und Finanzhoheit. Für die sachgerechte Wahrnehmung der Personalhoheit bedarf es beispielsweise der Kenntnis von Daten über die voraussichtliche demographische Entwicklung, um eine aufgabenadäquate Personalplanung vornehmen zu können. Die Finanzhoheit ist in beträchtlichem Umfang auf Daten über die voraussichtliche Einnahmen- und Ausgabenentwicklung angewiesen.

Noch mehr als andere Gemeindehoheiten ist die Planungshoheit informationsabhängig. Wie dargelegt umfasst sie nicht allein die Bauleitplanung, sondern die gesamte längerfristige Steuerung der Gemeindeentwicklung (oben III.3.). In dieser Allgemeinheit lässt sich Planung als komplexer Prozess strukturierter Zukunftsvorsorge auf der Grundlage methodischer Informiertheit begreifen⁷⁰. Ein zentrales Spezifikum von Planung besteht darin, für diese Strukturierungsaufgabe relevante Informationen zu erheben, auszuwerten, zu bewerten und untereinander zu gewichten. Dementsprechend kommt dem Schritt der Datenbestandsaufnahme eine Scharnierfunktion im Planungsprozess zu.⁷¹ So treffen die Gemeinde in der Bauleitplanung beispielsweise Ermittlungspflichten, wenn ihr deutlich wird, dass ohne

⁷⁰ Vgl. *Wolfgang Köck*, Pläne, in: Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann / Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 37 Rdnr. 10.

⁷¹ *Wolfgang Köck*, Pläne, in: Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann / Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 37 Rdnr. 26.

bestimmte Informationen eine den berührten Belangen gerecht werdende Abwägung nicht möglich ist.⁷² Zwar führt es nicht zu einem Abwägungsmangel, wenn der Gemeinde bestimmte Informationen trotz durchgeführter Ermittlungen nicht zugänglich sind. Jedoch ist hiervon das Bestehen der Befugnis und der Pflicht der Gemeinde zu unterscheiden, sich um den Zugriff auf diese Informationen zu bemühen.

Im Ergebnis lässt sich daher in der Tat davon sprechen, dass, da „die Beschaffung der nötigen Informationen unerlässliche Voraussetzung für Planung ist, ... auch die Informationsbeschaffung als Bestandteil der Planungshoheit von dieser mit umfaßt“ wird⁷³.

b) Die kommunale Informationshoheit als eigenständige Gemeindehoheit

Unterzieht man die allgemein anerkannten Gemeindehoheiten - Gebietshoheit, Finanzhoheit, Organisationshoheit, Personalhoheit, Rechtsetzungshoheit und Planungshoheit – einer Gesamtschau, so bilden sie im Wesentlichen die tradierten Steuerungsressourcen ab. Hierunter sind die „Stellschrauben“ zu verstehen, durch deren Bewegung „auf die Quantität und die Qualität von Verwaltungsleistungen Einfluß genommen werden“ kann.⁷⁴ Finanzen bzw. Haushalt, Recht, Organisation und Personal stellen die nachgerade klassischen Steuerungsinstrumente staatlicher Verwaltung dar.⁷⁵ Die Gebietshoheit expliziert eine dem Begriff des Staates⁷⁶ bereits immanente Voraussetzung der Steuerung, nämlich die Möglichkeit zur Ausübung

⁷² Franz Dirnberger, in: Spannowsky / Uechtritz, Baugesetzbuch, 2009, § 1 Rdnr. 149; Otto Ziegler, Statistikgeheimnis und Datenschutz, 1990, S. 158.

⁷³ Hans Herbert von Arnim, Volkszählungsurteil und Städtestatistik, 1987, S. 48.

⁷⁴ Gunnar Folke Schuppert, Verwaltungswissenschaft, 2000, S. 456 ff.

⁷⁵ Siehe schon Frido Wagener, Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, VVDStRL 37 (1979), S. 215 (218).

⁷⁶ Zu den konstitutiven Elementen der Staatlichkeit Helge Sodan / Jan Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 5. Aufl. 2012, § 4 Rdnr. 1 ff.

von Hoheitsgewalt. Für die Kommunen ist ihre gesonderte Ausdifferenzierung zur Vergewisserung der Selbstverwaltung gegenüber der Ausübung von Staatsgewalt durch Bund und Länder notwendig.

Die Planung fällt nur scheinbar aus diesen Grundkategorien staatlicher Steuerung heraus. Planung unterscheidet sich von den übrigen Steuerungsressourcen vor allem durch die große Mannigfaltigkeit der Erscheinungsformen der Planung und – damit verbunden – sehr verschiedener Steuerungsmodi.⁷⁷ Dies ändert allerdings nichts daran, dass es sich um eine Steuerung durch Programme handelt, die in der üblichen Typologie der Steuerungsressourcen mit der Steuerung durch Recht zusammengefasst wird⁷⁸, als Gemeindehoheit aber wegen der zentralen Bedeutung der Bauleitplanung für die Gestaltung der Entwicklung der und des Zusammenlebens in der örtlichen Gemeinschaft verselbständigt wurde⁷⁹.

Dieses Verständnis der Gemeindehoheiten als Transformation der staatlichen Steuerungsressourcen auf die kommunalen Spezifika entspricht der Bedeutung der Gemeindehoheiten als Bezeichnung nicht nur gemeindlicher Befugnisse, sondern ebenso als Ermöglichung von und Verpflichtung zu eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung: Die „durch Art. 28 II GG garantierten wesentlichen Hoheitsrechte ... (gewährleistet) der Staat den Gemeinden (allein) im Interesse einer funktionsgerechten Aufgabenwahrnehmung“⁸⁰. Sie bilden „die Grundlage dafür ..., daß die Gebietskörperschaften überhaupt Angelegenheiten eigenverantwortlich wahrnehmen

⁷⁷ Wolfgang Köck, Pläne, in: Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann / Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 37 Rdnr. 38 ff.

⁷⁸ Vgl. nur Klaus König, System und Umwelt der öffentlichen Verwaltung, in: König / von Oertzen / Wagener, Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, 1981, S. 13 (16); Frido Wagener, Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, VVDStRL 37 (1979), S. 215 (218).

⁷⁹ Vgl. nur Bernd Widera, Zur verfassungsrechtlichen Gewährleistung gemeindlicher Planungshoheit, 1985, S. 106 ff.

⁸⁰ BVerwG, Urt. v. 27. 10. 2010 – 8 C 43/09 –, NVwZ 2011, S. 424 Rdnr. 20.

können“⁸¹. Zur Organisationshoheit hat das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt, dass jene „die Befugnis der Gemeinde (umfasst), sich dafür zu entscheiden, eine bestimmte Aufgabe eigenständig oder gemeinsam mit anderen Verwaltungsträgern wahrzunehmen.“ Allerdings verpflichtet der „Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit ... die Gemeinde ..., ihre Aufgaben grundsätzlich durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen“.⁸²

Bewertet man vor diesem Hintergrund die Bedeutung von Information für die Bewältigung der Aufgaben der Verwaltung, so ist in der jüngsten Zeit ein elementarer Wandel festzustellen. Dass das Verfahren der Verwaltung als ein Prozess der Selektion unter vorhandenen Alternativen, ein Prozess permanenter Informationsgewinnung und -verarbeitung zu verstehen ist, ist seit langem anerkannt,⁸³ ebenso *Max Webers* Topos von Verwaltung als Organisation von Herrschaft kraft Wissens⁸⁴. Die veränderten Rahmenbedingungen durch die sog. Informations- und Wissensgesellschaft⁸⁵ haben zu einem weit hierüber hinausgreifenden Wandel des Verständnisses der Bedeutung von Information für die Verwaltung geführt. Die Verwaltung selbst ist mehr und mehr als Informationsordnung konstituiert, die Information nicht allein im Verfahren konkretisiert, sondern sich Information erschließt, sie verarbeitet, in ein Managementsystem überführt, sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben nutzt und anderen Akteuren zur Verfügung stellt.

⁸¹ ThürVerfGH, Urt. v. 12. 10. 2004 – VerFGH 16/02 –, DVBl. 2005, S. 443 (447).

⁸² BVerwG, Urt. v. 23. 8. 2011 – 9 C 2/11 –, NVwZ 2012, S. 506 (508).

⁸³ Vgl. nur *Jan Ziekow*, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 2. Aufl. 2010, § 9 Rdnr. 3 m. w. N.

⁸⁴ *Max Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Aufl. 1972, S. 129.

⁸⁵ Zusammenfassend *Thomas Vesting*, *Die Bedeutung von Information und Kommunikation für die verwaltungsrechtliche Systembildung*, in: *Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann / Voßkuhle*, *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 20 Rdnr. 36 ff.

Sämtliche Konzepte „informationeller Staatlichkeit“⁸⁶ wie open government⁸⁷ u. a. fassen in einem Verständnis von öffentlicher Verwaltung als Institution, die Information nicht allein instrumentell-supplementär im Verhältnis zu anderen Steuerungsressourcen, sondern als zwar Vernüpfungen herstellende, dabei aber zusätzliche „Grundkategorie“⁸⁸ versteht. In diesem Sinne hat sich Information von einer bloßen Ermöglichungsfunktion (dazu oben III.4.a) emanzipiert, ohne sie allerdings zu verdrängen. Dass Information als weitere Steuerungsressource, und zwar als eine der zukünftig entscheidenden, zu den bisherigen Formen der Steuerungsressourcen hinzuge treten ist, ist anerkannt.⁸⁹

Für den Bestand der Gemeindehoheiten muss dies die Konsequenz zeitigen, dass die Informationshoheit – in den bisherigen Gemeindehoheiten über die Ermöglichungsfunktion von Information bereits angelegt – als eigenständige Gemeindehoheit ausdifferenziert ist.

⁸⁶ Vgl. *Hermann Hill* (Hrsg.), *Informationelle Staatlichkeit*, 2012. Siehe auch *Arno Scherzberg*, *Die öffentliche Verwaltung als informationelle Organisation*, in: Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*, 2000, S. 195 ff.

⁸⁷ Aus der überbordenden Literatur vgl. nur *Hermann Hill*, *Open Government als Form der Bürgerbeteiligung?*, in: Beck / Ziekow, *Mehr Bürgerbeteiligung wagen*, 2011, S. 57 ff.; *Timm Janda*, *Open Government - _Transparenz, Partizipation und Kollaboration als Staatsleitbild*, in: Schliesky / Schulz, *Transparenz, Partizipation, Kollaboration - Web 2.0 für die öffentliche Verwaltung*, 2012, S. 11 ff; *Margrit Seckelmann / Christian Bauer*, *Open Government, liquid Democracy, e-Democracy und Legitimation: zur politischen Willensbildung im Zeichen des Web 2.0*, in: Hill / Schliesky, *Die Vermessung des virtuellen Raums*, 2012, S. 325 ff.

⁸⁸ Vgl. *Thomas Vesting*, *Die Bedeutung von Information und Kommunikation für die verwaltungsrechtliche Systembildung*, in: Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann / Voßkuhle, *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 20 Rdnr. 5.

⁸⁹ *Wolfgang Schulz / Thorsten Held*, *Regulierte Selbstregulierung als Form des modernen Regierens*, 2002, S. A-08.

c) Die Reichweite der kommunalen Informationshoheit

Hinsichtlich der Möglichkeiten der Gemeinden, sich gegenüber dem Staat auf eine kommunale Informationshoheit zu berufen, sind nach den vorstehenden Überlegungen zwei informationsbezogene Dimensionen zu unterscheiden:

- Zum einen kommt der Erhebung, des Zugangs und der Nutzung von bzw. zu Information eine Ermöglichungsfunktion in dem Sinne zu, dass die verschiedenen Gemeindehoheiten sämtlich – wenngleich in unterschiedlichem Maße – informationsabhängig sind. Dies gilt im Besonderen für die Planungshoheit. Insoweit handelt es nicht um eine „Informationshoheit“ der Gemeinden im eigentlichen Sinne. Vielmehr ist der Zugang zu und Umgang mit Informationen integraler Bestandteil der jeweiligen Gemeindehoheit und nicht weiter geschützt als die betreffende Hoheit selbst.

Dies schließt nicht aus, dass sich der Kernbereichsschutz der jeweiligen Gemeindehoheit auch auf deren informationelle Komponente erstreckt. Vielmehr kommt es auf die Bedeutung dieser Komponente für den Wesensgehalt der betreffenden Gemeindehoheit an. Würde die Ausübbarkeit der Gemeindehoheit ohne die notwendige informationelle Grundlage faktisch unmöglich, so ist der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie berührt. Dabei ist zu beachten, dass der verfassungsrechtlich geschützte Kernbereich auch einen Spielraum bei der *Wahrnehmung* der Aufgaben umfasst (oben III.2.). Für die informationelle Seite der Gemeindehoheiten bedeutet dies, dass den Gemeinden grundsätzlich ein Spielraum belassen werden muss zu bewerten, welche Informationen sie für die Durchführung der Aufgabe benötigen, wie sie diese aufbereiten und auswerten möchte. Eine Berührung des Kernbereichs kann wie auch sonst nur dann vorliegen, wenn nicht nur einzelne, sondern alle Gemeinden von Spielraumverengungen betroffen sind.

- Zum anderen ist die kommunale Informationshoheit als eigenständige Gemeindehoheit anzusehen, die mit den tradierten Gemeindehoheiten (zu ihnen oben III.2.) auf gleicher Stufe steht. Sie umfasst die Befugnis der Gemeinde, eigenverantwortlich darüber entscheiden zu können, welche Informationen sie für eine funktionsgerechte Aufgabenwahrnehmung benötigt, wie sie sie erheben, auswerten und nutzen will sowie in welcher Form ein Informationsmanagement betrieben werden soll und welche Informationen wem wie zugänglich gemacht werden sollen. Entsprechend den allgemeinen Grundsätzen ist der Kernbereich der kommunalen Informationshoheit berührt, wenn den Gemeinden in einem institutionellen Sinne eine eigenständige informationelle Gestaltungsfähigkeit genommen würde.

Hinsichtlich der Reichweite des durch Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG gewährleisteten Schutzes ist zu beachten, dass auch die informationelle Komponente der tradierten Gemeindehoheiten und die kommunale Informationshoheit ausweislich der genannten Verfassungsbestimmung nur *im Rahmen der Gesetze* geschützt sind. In der Formulierung des Bundesverfassungsgerichts wird hierdurch zum Ausdruck gebracht, dass die „Garantie der Einrichtung gemeindliche Selbstverwaltung ... der gesetzlichen Ausgestaltung und Formung“ bedarf⁹⁰. Eine absolute Grenze wird durch den Kernbereichsschutz, eine relative durch die Notwendigkeit, den regelnden Zugriff des Gesetzgebers am Maßstab des Übermaßverbots zu rechtfertigen,⁹¹ gezogen. Determinante zur Bestimmung dieses Maßstabs ist der „verfassungsgewollte, prinzipielle Vorrang einer dezentralen, also gemeindlichen, vor einer zentral und damit staatlich determinierten Aufgabenwahrnehmung“⁹².

⁹⁰ BVerfG, Beschl. v. 23. 11. 1988 – 2 BvR 1619/83 u.a. –, BVerfGE 79, S. 127 (143).

⁹¹ Michael Nierhaus, in: Sachs, Grundgesetz, 5. Aufl. 2009, Art. 28 Rdnr. 72 f.

⁹² BVerfG, Beschl. v. 7. 2. 1991 – 2 BvL 24/84 –, NVwZ 1992, S. 365 (366); vgl. Beschl. v. 23. 11. 1988 – 2 BvR 1619/83 u.a. –, BVerfGE 79, S. 127 (147 ff.)

Im Folgenden werden – zunächst ohne Rücksicht speziell auf die Frage des kommunalen Zugangs zu kleinräumigen Daten (dazu unten IV.1.) – zwei Möglichkeiten des kommunalen Zugangs zu statistischen Daten, die eigene Erhebung durch die Kommunen und der Zugang zu staatlicherseits erhobenen statistischen Daten, darauf untersucht, inwieweit aus den dargestellten (oben III.4.a und b) informationellen Ausprägungen des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG ein Recht der Gemeinden auf Datenzugang ableitbar ist.

aa) Recht auf Erhebung statistischer Daten

Führt man die Analysen zur Kompetenzverteilung im Bereich der Statistik (oben II.3.) und zum Bestehen einer kommunalen Informationshoheit (oben III.4.a und b) zusammen, so ergibt sich ein eindeutiges Ergebnis: Soweit sich eine Gemeinde für die Durchführung einer Kommunalstatistik auf Art. 28 Abs. 2 GG stützen kann, soweit stehen dem kompetentielle Grenzen nicht entgegen. Hierfür kommt es nicht darauf an, ob die statistische Erhebung in Wahrnehmung der originären kommunalen Informationshoheit oder des Zugangs zu und des Umgangs mit Informationen als integralem Bestandteil der anderen Gemeindehoheiten (zu dieser Unterscheidung oben III.4.a und b) erfolgt.

Allerdings unterliegt auch dieses Recht der Gemeinden auf Erhebung statistischer Daten der Ausgestaltung durch den staatlichen Gesetzgeber. Hiervon haben die Landesgesetzgeber in den Landesstatistikgesetzen in der Weise Gebrauch gemacht, dass die „Gemeinden ... zur Wahrnehmung ihrer öffentlichen Aufgaben Statistiken durchführen (können), *soweit die benötigten statistischen Angaben nicht beim Statistischen Landesamt zur Verfügung stehen*“ (§ 8 Abs. 1 Landesstatistikgesetz Rheinland-Pfalz – Hervorhebung durch den Verf. –; ähnlich etwa § 12 Abs. 1 Hessisches Landesstatistikgesetz). Eine übermäßige Einschränkung oder gar eine Verletzung des Wesensgehalts der kommunalen Selbstverwaltung erfolgt hierdurch nicht, da die Entscheidung darüber, welche Daten benötigt werden,

weiterhin bei den Gemeinden liegt und alle benötigten Daten entweder vom Statistischen Landesamt zur Verfügung gestellt werden oder – wenn dies nicht der Fall ist – selbst erhoben werden können.

Soweit es an einer solchen oder anderen gesetzlichen Ausgestaltung des Rechts der Kommunen auf Erhebung statistischer Daten fehlt, ist das Recht der Gemeinden auf eigene Erhebung statistischer Daten nicht eingeschränkt. Die Gemeinden müssen sich daher nicht ohne entsprechende gesetzliche Regelung allgemein darauf verweisen lassen, vorrangig vor der Durchführung eigener Statistiken auf bei anderen Stellen vorhandene Daten zurückgreifen zu müssen.

Hiervon verschieden ist die Situation, dass gesetzlich die Erhebung und Verarbeitung bestimmter statistischer Angaben vorgesehen ist, die Übermittlung dieser Angaben an die Gemeinden aber ausgeschlossen ist oder zumindest einschränkende Voraussetzungen unterliegt. Beispiel ist § 22 Abs. 2 ZensG 2011, wonach die statistischen Ämter des Bundes und der Länder für ausschließlich kommunalstatistische Zwecke den für statistische Aufgaben zuständigen Stellen der Gemeinden und Gemeindeverbände (Statistikstellen) auf Ersuchen für deren Zuständigkeitsbereich Einzelangaben zu den Erhebungsmerkmalen sowie zu den Hilfsmerkmalen „Straße“ und „Hausnummer“ oder nach Blockseiten zusammengefasste Einzelangaben übermitteln *dürfen*, wobei die Hilfsmerkmale spätestens zwei Jahre nach Übermittlung zu löschen sind. Diese und ähnliche Regelungen könnten möglicherweise dahingehend interpretiert werden, dass kommunale Stellen über Daten, die auf der Grundlage einer bundesgesetzlichen Statistikregelung erhoben worden sind, nur unter den in dem betreffenden Bundesgesetz normierten Voraussetzungen verfügen dürfen und dann, wenn den Gemeinden diese Angaben nicht zugänglich gemacht werden, eine Eigenerhebung dieser Angaben ausgeschlossen ist.

Es ist nicht von vornherein ausgeschlossen, dass der Gesetzgeber ein derartiges staatliches Statistikmonopol mit ausgeschlossener oder beschränk-

ter Übermittlung an die Kommunen für bestimmte Daten im Verhältnis zu den Kommunen statuieren kann, sofern die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind. In welchen Fällen eine solche Regelung verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein könnte, bedarf vorliegend keiner Erörterung. Denn sie würde in jedem Fall voraussetzen, dass der Gesetzgeber erstens deutlich zu erkennen gibt, dass die Kommunen staatlicherseits erhobene Daten, die den Kommunen nicht zur Verfügung gestellt werden, nicht selbst für ihre eigenen Aufgaben nochmals erheben dürfen, und er sich zweitens abwägend mit der Einschränkung des Rechts der Kommunen auf Erhebung statistischer Daten auseinandersetzt. Ist dies nicht erfolgt, so ist von einer seitens des Gesetzgebers statuierten Erhebungssperre für die Kommunen nicht auszugehen.

Dies gilt umso mehr, wenn der Gesetzgeber in einer staatlichen Statistikregelung bestimmte Daten von der Durchführung der Statistik ausnimmt. Da es für eine solche Ausnahme verschiedenste Gründe geben kann, beispielsweise ein Mißverhältnis zwischen Erhebungsaufwand und Aussagekraft der Daten für *staatliche* Zwecke, sich diese Gründe aber für die Kommunen vollständig anders darstellen können, beispielsweise die für die Planung der Kommunen unverzichtbaren Daten auf *kommunaler* Ebene auch einen hohen Erhebungsaufwand rechtfertigen, kann aus dem Verzicht auf die Erhebung von Daten nicht auf ein für die Kommunen geltendes diesbezügliches Statistikverbot geschlossen werden. Auch insoweit bedürfte es einer expliziten Regelung.

bb) Recht auf Zugang zu staatlicherseits erhobenen statistischen Daten

Aus den erwähnten Vorschriften der Landesstatistikgesetze, dass kommunalstatistische Erhebungen unterbleiben müssen, soweit die entsprechenden Daten bei den Statistischen Landesämtern zur Verfügung stehen (oben III.4.c.aa), kann nicht im Umkehrschluss gefolgert werden, dass den Kom-

munen nach derzeitiger Rechtslage ein Recht auf Zugang zu staatlicherseits erhobenen statistischen Daten zusteht. Denn die Vorschrift beschränkt – wie dargelegt (oben III.4.c.aa) – das Recht der Kommunen auf Eigenerhebung, verleiht ihnen aber keinen Anspruch auf Eröffnung eines Zugangs zu beim Staat vorhandenen Daten.

Auch das allgemeine Statistikrecht von Bund und Ländern kennt einen solchen Anspruch der Kommunen nicht. Gemäß § 16 Abs. 5 BStatG dürfen für ausschließlich statistische Zwecke vom Statistischen Bundesamt und den statistischen Ämtern der Länder Einzelangaben an die zur Durchführung statistischer Aufgaben zuständigen Stellen der Gemeinden übermittelt werden, wenn die Übermittlung in einem eine Bundesstatistik anordnenden Gesetz vorgesehen ist sowie Art und Umfang der zu übermittelnden Einzelangaben bestimmt sind. Entsprechende Regelungen enthalten die Landesstatistikgesetze (vgl. nur § 15 Abs. 1 Landesstatistikgesetz Baden-Württemberg; § 16 Abs. 5 Hessisches Landesstatistikgesetz).

Eine derartige, eine Übermittlung vorsehende Regelung stellt beispielsweise § 22 Abs. 2 ZensG 2011 dar. Nach dieser Vorschrift dürfen für ausschließlich kommunalstatistische Zwecke die statistischen Ämter des Bundes und der Länder den Statistikstellen der Gemeinden und Gemeindeverbände auf Ersuchen für deren Zuständigkeitsbereich Einzelangaben zu den Erhebungsmerkmalen sowie zu den Hilfsmerkmalen „Straße“ und „Hausnummer“ oder nach Blockseiten zusammengefasste Einzelangaben übermitteln. Nach allgemeinen Grundsätzen⁹³ weist die Verwendung des Wortes „dürfen“ darauf hin, dass den Gemeinden kein Anspruch auf Übermittlung gegen die statistischen Ämter zusteht, sondern über Ersuchen der Gemeinden nach Ermessen entschieden wird. Etwas anderes lässt sich auch nicht der Begründung des Regierungsentwurfs des ZensG 2011⁹⁴ entnehmen.

⁹³ Vgl. Jan Ziekow, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 2. Aufl. 2010, § 40 Rdnr. 21.

⁹⁴ Vgl. BT-Drucks. 16/12219, hier S. 48.

In Ermangelung einfachrechtlicher Verankerung könnte ein Anspruch der Gemeinden auf Zugang zu staatlicherseits erhobenen statistischen Daten sich nur aus verfassungsrechtlichen Erwägungen ableiten lassen. In Betracht gezogen werden könnte etwa eine Parallele zu grundrechtlichen Informationszugangsansprüchen. So ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass „die aus dem Grundrecht der Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG ... ableitbaren Vorwirkungen namentlich auf das behördliche Verfahren und dessen Gestaltung ... die Zuerkennung eines Auskunfts- und Informationsanspruchs auch für den Zeitraum eines Vor-Verwaltungsverfahrens“ rechtfertigen⁹⁵. Dementsprechend könnte argumentiert werden, dass Entsprechendes auch zumindest für solche Daten gelten müsse, die bei einer staatlichen Behörde vorhanden sind und die für die Ausübung einer der Gemeindehoheiten (oben III.2.) unerlässlich sind.

Eine solche Folgerung würde jedoch die strukturellen Unterschiede zwischen den Grundrechten des Einzelnen und der Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung durch Art. 28 Abs. 2 GG verfehlen. Art. 28 Abs. 2 GG gewährt den Kommunen kein den Grundrechten vergleichbares subjektives Recht, sondern enthält zuvörderst eine objektive Garantie der Institution der kommunalen Selbstverwaltung.⁹⁶ Die Rechtsstellungsgarantie (zu ihr oben III.1.) enthält lediglich die prozessual durchsetzbare Befugnis, die Einhaltung dieser Garantien verlangen zu können.⁹⁷ Daher scheint es kaum vertretbar, den Gedanken eines Leistungsrechts des Bürgers gegen den Staat, um den Gebrauch grundrechtlicher Freiheit erst zu ermöglichen, auf das Verhältnis Staat – Gemeinde zu übertragen.

Allenfalls denkbar wäre ein verfassungsunmittelbarer Anspruch der Kommunen gegen den Staat dann, wenn die Kommunen in ihrer Gesamtheit ohne den Datenzugang zur Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufga-

⁹⁵ BVerwG, Urt. v. 2.7.2003 – 3 C 46/02 –, BVerwGE 118, S. 270 (271 ff.).

⁹⁶ *Wolfgang Löwer*, in: von Münch / Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 28 Rdnr. 42 f.

⁹⁷ *Bodo Pieroth*, in: Jarass / Pieroth, Grundgesetz, 12. Aufl. 2012, Art. 28 Rdnr. 11.

ben, insbesondere solcher, die unter die genannten (oben III.2.) Gemeindehoheiten fallen, schlechterdings nicht mehr in der Lage wären. Nur in einem solchen Fall könnte eine Verletzung des Kernbereichs der Selbstverwaltungsgarantie durch staatliches Unterlassen in Betracht gezogen werden. Eine solche Konstellation könnte wohl nur – wenn überhaupt – mit Blick auf die Planungshoheit eintreten. Da aber bloße Erschwerungen der Ausübung der Planungshoheit nicht ausreichen, dürfte es sich um eine weitgehend hypothetische Frage handeln.

Soweit der Verfassungsgeber den Kommunen ausnahmsweise verfassungskräftige Leistungsrechte gegen den Staat zuerkennen wollte, ist dies ausdrücklich erfolgt. Beispiel ist die in Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG statuierte Pflicht des Staates, die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung der Gemeinden zu sichern. Aus dieser Bestimmung ergibt sich gleichzeitig ein Anspruch der Gemeinden auf eine aufgabenadäquate Finanzausstattung.⁹⁸ Aus dem Bezug dieses Rechts auf die Aufgaben der Gemeinden wird bereits deutlich, dass die Finanzausstattung die Gemeinden in die Lage versetzen muss, neben zugewiesenen Aufgaben vor allem ihre Gemeindehoheiten wahrnehmen können zu können.⁹⁹ Dies impliziert, dass die finanzielle Mindestausstattung auch den informationellen Bedarf der Kommunen abdecken muss. Das ein Recht der Gemeinden auf eigene Erhebung zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigter statistischer Daten (oben III.4.c.aa) umfassende Selbstverwaltungsrecht wird mithin in der Ressourcendimension unterfüttert durch das Recht auf finanzielle Mindestausstattung. Aus diesem Grund bedarf es aus verfassungsrechtlicher Perspektive eben keines selbständigen Rechts der Kommunen auf Zugang zu staatlicherseits erhobenen Daten.

⁹⁸ *Bodo Pieroth*, in: Jarass / Pieroth, Grundgesetz, 12. Aufl. 2012, Art. 28 Rdnr. 14; *Peter J. Tettinger / Kyrill-Alexander Schwarz*, in: von Mangoldt / Klein / Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 28 Rdnr. 247.

⁹⁹ *Wolfgang Löwer*, in: von Münch / Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 28 Rdnr. 104.

Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung umschließt allerdings auch die Pflicht staatlicher Einrichtungen zu gemeindefreundlichem Verhalten¹⁰⁰. Dieser Grundsatz verpflichtet den Staat, bei allen seinen Maßnahmen auf die Selbstverwaltungsbelange der Kommunen Rücksicht zu nehmen.¹⁰¹ Allerdings lässt sich auch aus diesem Grundsatz kein verfassungsunmittelbares Leistungsrecht der Kommunen gegen den Staat ableiten. Vielmehr wirkt die Pflicht des Staates zu gemeindefreundlichem Verhalten in dem Sinne akzessorisch, dass sie keine eigenständigen Handlungspflichten des Staates begründet¹⁰², sondern bei der Ausgestaltung und Anwendung von staatlichen Maßnahmen zu beachten ist.

Um diesen Anforderungen unterliegende staatliche Maßnahmen handelt es sich auch bei den erwähnten statistikrechtlichen Regelungen, dass vom Statistischen Bundesamt und den statistischen Ämtern der Länder Einzelangaben an die zur Durchführung statistischer Aufgaben zuständigen Stellen der Gemeinden übermittelt werden *dürfen*. Die Fassung dieser Bestimmungen ermöglicht einen Ausgleich zwischen den Interessen der Kommunen am Zugang zu Daten der staatlichen Statistikämter und Gründen, die im Einzelfall der Gewährung dieses Zugangs entgegenstehen. Die Durchführung dieses Ausgleichs steht unter dem Gebot des gemeindefreundlichen Verhaltens: Soweit nicht im Einzelfall Gesichtspunkte der Gewährung des Zugangs zu den bei den staatlichen statistischen Ämtern vorhandenen Daten zwingend entgegenstehen, ist den Gemeinden der Zugang zu diesen Daten zu eröffnen.

Das durch die Fassung der genannten statistikrechtlichen Regelungen den staatlichen Stellen hinsichtlich der Gewährung des Datenzugangs eingeräumte Ermessen ist mithin ein zugunsten der Zugangseröffnung intendier-

¹⁰⁰ Zu diesem Grundsatz *Ludwig Macher*, Der Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens, 1971.

¹⁰¹ *Peter J. Tettinger / Kyrill-Alexander Schwarz*, in: von Mangoldt / Klein / Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 28 Rdnr. 198.

¹⁰² VerfGH NRW, Urt. v. 23. 3. 2010 – VerfGH 29/08 –.

tes¹⁰³. Darüber hinaus handelt es sich bei jenen Regelungen um solche, die zumindest auch im Interesse der Kommunen am – im Vergleich zur Eigenhebung einfacheren – Erhalt für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigter statistischer Daten erlassen worden sind. Daher besteht ein Anspruch der Gemeinden auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über einen Antrag auf Übermittlung bei den staatlichen Statistikämtern vorhandener statistischer Daten.

In der Gesamtschau besteht nach geltendem Recht – vorbehaltlich vorhandener spezialgesetzlicher Regelungen – kein Anspruch einer Gemeinde auf Übermittlung von Angaben, die bei den staatlichen Statistikämtern vorhanden sind. Jedoch besteht ein Anspruch der Gemeinde auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über einen Übermittlungsantrag, wobei dem Antrag im Regelfall zu entsprechen ist.

Von dieser Auslegung des Bestands derzeit geltender Regelungen zur Übermittlung von Daten an die Kommunen ist die Frage zu unterscheiden, inwieweit diese Regelungen im Sinne eines verbesserten Datenzugangs der Kommunen geändert werden sollten (dazu unten V.1).

¹⁰³ Zur Figur des intendierten Ermessens *Jasmin Beuermann*, Intendiertes Ermessen, 2002; *Martin Borowski*, Intendiertes Ermessen, DVBl. 2000, S. 149 ff.; *Knut Kaffenberger*, Das intendierte Verwaltungsermessen, 2002; *Michael Rudersdorf*, Das intendierte Ermessen, 2012

IV. Verfügbarkeit kleinräumiger Daten im Mehrebenensystem

In Anbetracht des auf die Wahrnehmung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft beschränkten Aufgabenbereichs der Gemeinden unterscheidet sich der Datenbedarf der Kommunen nicht unbeträchtlich von dem der Länder und des Bundes. Im Unterschied zu den staatlichen Ebenen besteht für die Kommunen vor allem ein Bedarf an kleinräumigen Daten, die ihnen Planung und politische Gestaltung, aber auch die effektive und effiziente Verwirklichung von Anforderungen der EU, des Bundes und der Länder erst ermöglichen. In diesem Schnittpunkt lassen sich zwei, miteinander zusammenhängende Fragenkomplexe voneinander unterscheiden: Zum einen ist die Frage von Bedeutung, welche rechtlichen Grundlagen und Grenzen für den Zugang der Kommunen zu kleinräumigen Daten bestehen (dazu unten IV.1.). Dem korrespondiert zum anderen die umgekehrte Problemstellung der Nutzung kleinräumiger Daten durch den Staat, insbesondere im Verhältnis zu den Kommunen (dazu unten IV.2.).

1. Zugang der Kommunen zu kleinräumigen Daten

Nach der vom Deutschen Städtetag verwendeten Definition ist unter einer kleinräumigen Gliederung im Kontext einer Differenzierung von raumbezogenen Einheiten für statistische Zwecke Folgendes zu verstehen: „Die kleinräumige Gliederung als Lokalisierungs- und Zuordnungssystem ist ein unverzichtbares Organisationsmittel der Kommunalverwaltung für Statistik, Planung und Verwaltungsvollzug. Sie gründet sich auf Straße und Hausnummer, d. h. auf die Adresse, als Ortsangabe und eine bis zum (Bau-)Block und zur Blockseite differenzierte räumliche Gliederung des Gemeindegebietes.“¹⁰⁴

¹⁰⁴ *Deutscher Städtetag*, Kommunale Gebietsgliederung. Empfehlungen zur Ordnung des Straßen-/Hausnummernsystems und Gliederung des Gemeindegebiets

Eine kleinräumige Gliederung ist grundsätzlich hierarchisch aufgebaut, beginnend mit der Ebene der Gesamtgemeinde¹⁰⁵. Nach geltendem Statistikrecht erfolgt eine dauerhafte Speicherung von Einzelangaben auf der Ebene von Blockseiten (vgl. nur II.2.a). Anschriftenbestandteile wie Straße und Hausnummer dürfen als Hilfsmerkmale für die Zuordnung von Angaben zu Blockseiten nicht dauerhaft gespeichert, sondern müssen innerhalb gesetzlich bestimmter Fristen nach der Erhebung gelöscht werden.

Während dies für die statistischen Bedarfe von Bund und Ländern weitgehend unproblematisch ist, sind für die Gemeinden die Nutzung „kleinst-räumlicher“ Daten, nämlich von Straße und Hausnummer, zu den Einzeldaten von entscheidender Bedeutung. Im Unterschied zur gegenwärtigen gesetzlichen Situation werden diese Merkmale von den Kommunen nicht nur als nach kurzer Zeit zu löschende Hilfsmerkmale, sondern als dauerhaft gespeicherte Erhebungsmerkmale benötigt¹⁰⁶, und zwar im Wesentlichen aus folgenden Gründen¹⁰⁷:

- Die statistischen Daten müssen von den Kommunen für unterschiedliche Planungsaufgaben genutzt werden, deren gebietliche Radizierung erstens aufgabenspezifisch ist und zweitens Änderungen unterliegt. Die für Zwecke der Statistik gebildeten Gebietseinheiten reichen deshalb für die aufgabenbezogenen und sich wandelnden verschiedenen Planungsräume nicht aus. Vielmehr wird die Möglichkeit

nach Gemeindeteilen, Blöcken und Blockseiten sowie DV-Organisation, 1991, S. 5.

¹⁰⁵ Siehe die Graphik bei *Information und Technik Nordrhein-Westfalen*, Voraussetzungen für die Nutzung kleinräumiger Daten des Zensus 2011, 2009, S. 9.

¹⁰⁶ *Thomas Schwarz*, Forderungen der Städtestatistiker an den Zensus, in: Verband Deutscher Städtestatistiker, Stadtforschung und Statistik, Sonderausgabe: Wie viel Zensus braucht die Stadt?, 2007, S. 77 (80).

¹⁰⁷ Zum Folgenden: Wie viel Zensus braucht die Stadt? Ergebnisse des Zensusworkshops der Städtestatistik am 22./23. Februar 2007 in Bonn, in: Verband Deutscher Städtestatistiker, Stadtforschung und Statistik, Sonderausgabe: Wie viel Zensus braucht die Stadt?, 2007, S. 5 (9).

der Neuzusammenführung der Einzeldaten anhand der Adressdaten benötigt.

- Seitens der Kommunen wird zur Erfüllung ihrer planenden Aufgaben, insbesondere die Ermittlung von Wechselbeziehungen zwischen demographischen Entwicklungen und Wohnraumangebot, für Zwecke der Stadtentwicklungs-, Flächennutzungs-, Stadterneuerungs- und Sanierungsplanung, für die Wohnraumbedarfsschätzung, die Sozialplanung und -raumanalyse, die Planung der Energieversorgung sowie die Umweltplanung, eine Statistische Gebäudedatei mit wohnungsbezogenen Angaben benötigt. Ohne die dauerhafte Verfügbarkeit von Straße und Hausnummer ist eine Fortschreibung einer solchen Datei nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich.
- Statistische Informationen verschiedener Herkunft können nur dann in einem statistischen Raumbezugssystem sinnvoll miteinander verknüpft und zu einem Bezugsgerüst aufgebaut und weitergeführt werden, wenn Straße und Hausnummer als Bezugsdaten zur Verfügung stehen.

Vor dem Hintergrund dieses ebenspezifischen Interesses der Kommunen an kleinräumigen Daten stellen sich im hier zu behandelnden Kontext zwei Fragen, nämlich die nach der Reichweite der kommunalen Informationshoheit mit Blick auf kleinräumige Daten (dazu unten IV.1.a) und die nach den Folgerungen für die Geheimhaltungsanforderungen in Abwägung mit dem individuellen Recht auf informationelle Selbstbestimmung (dazu unten IV.1.b).

a) Erstreckt sich die verfassungsrechtliche Gewährleistung der kommunalen Informationshoheit spezifisch auch auf kleinräumige Daten?

Wie oben (III.4.) dargelegt enthält die kommunale Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG zwei informationelle Gewährleistungen für die Kommunen:

- Mit Blick darauf, dass die verschiedenen Gemeindehoheiten sämtlich und die Planungshoheit in besonderem Maße informationsabhängig sind, kommt der Erhebung, des Zugangs und der Nutzung von bzw. zu Information eine Ermöglichungsfunktion zu. Der Zugang zu und Umgang mit Informationen ist insoweit integraler Bestandteil der jeweiligen Gemeindehoheit.
- Weitergehend steht die kommunale Informationshoheit als eigenständige Gemeindehoheit mit den tradierten Gemeindehoheiten auf gleicher Stufe. Sie umfasst die Befugnis der Gemeinde, eigenverantwortlich darüber entscheiden zu können, welche Informationen sie für eine funktionsgerechte Aufgabenwahrnehmung benötigt, wie sie sie erheben, auswerten und nutzen will sowie in welcher Form ein Informationsmanagement betrieben werden soll und welche Informationen wem wie zugänglich gemacht werden sollen.

Dass sich beide Gewährleistungen, die akzessorisch-ermöglichende wie die selbstständige kommunale Informationshoheit, auch auf kleinräumige Daten beziehen, ist eindeutig. Verfassungsrechtlich kommt es allein darauf an, ob die betreffenden Daten – hier die kleinräumigen Daten – zur Wahrnehmung einer der übrigen Gemeindehoheiten benötigt werden (akzessorisch-ermöglichende Gewährleistung) oder ob sie sich innerhalb des Spielraums der informationellen Eigenverantwortlichkeit (kommunale Informationshoheit) der Gemeinde halten. Beides ist der Fall: Dass die Kommunen kleinräumige statistische Daten zur Ausübung ihrer Gemeindehoheiten, vor allem ihrer Planungshoheit, benötigen, ergibt sich bereits aus den darge-

stellten ebenenspezifischen Erhebungsbedarfen¹⁰⁸ (oben IV.1.). Darüber hinaus ist es ein zentraler Bestandteil einer gestaltenden Kommunalpolitik, innerhalb des Gemeindegebiets unterschiedliche Akzente setzen zu können und über die hierzu erforderlichen Daten zu verfügen.

Verfassungsrechtlich schwieriger als die Erstreckung der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG auf den Zugang zu kleinräumigen Daten ist die Frage nach den Möglichkeiten des einfachen Gesetzgebers zur Einschränkung dieses Zugangs. Typologisch lassen sich insoweit den Statistikgesetzen verschiedene Ausformungen entnehmen:

- Eine regionale Zuordnung der Erhebungsmerkmale ist nur anhand der Blockseite (und des Namens der Gemeinde) zulässig. Alle übrigen Teile der Anschrift dürfen nur für die Zuordnung der Blockseiten für einen gesetzlich bestimmten Zeitraum nach Abschluß der jeweiligen Erhebungen genutzt werden (§ 4 Abs. 2 Niedersächsisches Statistikgesetz; § 1 Abs. 2 S. 1 Landesstatistikgesetz Rheinland-Pfalz i. V. m. § 10 Abs. 2 S. 1 und 2 BStatG).
- Neben dem Namen der Gemeinde und des Gemeindeteils darf zwar nur die Blockseite für die regionale Zuordnung der Erhebungsmerkmale herangezogen werden. Jedoch können abweichende Regelungen in einer Landes- oder Kommunalstatistik anordnenden Rechtsvorschrift getroffen werden (§ 12 Abs. 2 Landesstatistikgesetz Baden-Württemberg; § 13 Abs. 3 Brandenburgisches Statistikgesetz; § 12 Abs. 3 Sächsisches Statistikgesetz)).
- Die statistikrechtliche Regelung entspricht dem Vorstehenden, allerdings mit dem Zusatz, dass die übrigen Teile der Anschrift nur innerhalb eines bestimmten Zeitraums nach Abschluss der Erhebung für die Zuordnung der Blockseiten verwendet werden dürfen (§ 10 Abs. 2 BStatG; Art. 15 Abs. 5 Bayerisches Statistikgesetz).

¹⁰⁸ Ebenso schon *Hans Herbert von Arnim*, Volkszählungsurteil und Städtestatistik, 1987, S. 61 ff.

- Das betreffende Statistikgesetz enthält keine Regelung zur Ebene der regionalen Zuordnung der Erhebungsmerkmale (Hessisches Landesstatistikgesetz).

Ihrer Wirkung nach stellt die gesetzliche Festschreibung der Blockseite als unterste Ebene der regionalen Zuordnung von Erhebungsmerkmalen unter Ausschluss der Nutzung von anderen Adressbestandteilen wie Straße und Hausnummer eine Beschränkung der dargestellten informationellen Gewährleistungsdimensionen des Art. 28 Abs. 2 GG dar: Durch diese Festschreibung wird den Kommunen die Möglichkeit genommen, kleinräumige Daten unterhalb der Ebene der Blockseite zuzuordnen und für die Erfüllung ihrer Aufgaben zu nutzen.

Von einer Verletzung des Kernbereichs der Garantie kommunaler Selbstverwaltungsgarantie wird man dabei nicht ausgehen können. Dass den Kommunen die Ausübung ihrer Gemeindehoheiten durch die genannte Festschreibung nicht nur erschwert, sondern faktisch unmöglich gemacht wird, ist nicht feststellbar.

Dementsprechend handelt es sich um eine Beschränkung der Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung, welche einer Prüfung am Maßstab der Verhältnismäßigkeit zu unterziehen ist (siehe oben III.1 und 2). Den diesbezüglich anzustellenden Überlegungen ist der folgende Abschnitt gewidmet.

b) Unterschiedliche Geheimhaltungsanforderungen für Bund, Länder und Gemeinden in Abwägung mit dem individuellen Recht auf informationelle Selbstbestimmung?

Die Festschreibung der Blockseite als unterster Ebene der regionalen Zuordnung von Erhebungsmerkmalen unter Ausschluss der Nutzung von anderen Adressbestandteilen wie Straße und Hausnummer beruht auf daten-

schutzrechtlichen Gesichtspunkten. Als Beispiel sei der Regierungsentwurf des ZensG 2011 genannt, der in diesem Zusammenhang ausführt¹⁰⁹:

„Das Merkmal „Straße“ ist als Hilfsmerkmal und nicht als Erhebungsmerkmal vorgesehen, weil eine anschriftengenaue dauerhafte Speicherung der erhobenen Daten verfassungsrechtlich nicht zulässig ist.

Das Bundesverfassungsgericht hat in dem Volkszählungsurteil vom 13. Dezember 1983 zum Schutz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung das Gebot einer möglichst frühzeitigen Anonymisierung, verbunden mit Vorkehrungen gegen eine Wiederherstellung des Personenbezugs, konstituiert. Danach ist eine dauerhafte, anschriftengenaue Speicherung der im Rahmen des Zensus erhobenen Einzeldaten unzulässig. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) hat darauf mit Nachdruck hingewiesen.

Aus fachstatistischen Gründen wäre eine anschriftengenaue Speicherung der Daten jedoch naheliegend... . Es wäre daher an sich geboten, das Hilfsmerkmal „Straße und Hausnummer“ dauerhaft zu nutzen, um ein kleinräumiges Gliederungssystem zu entwickeln und die erhobenen Daten optimal nutzen zu können. Dies ist jedoch – wie aufgezeigt – aus verfassungsrechtlichen Gründen mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht vereinbar.“

Um einerseits diesen Bedenken Rechnung zu tragen, andererseits den Kommunen die Möglichkeit zu eröffnen, Adressdaten unterhalb der Ebene der Blockseiten zur flexiblen Verfügung zu haben, hatte der Bundesrat vorgeschlagen, die anschriftenbezogenen Merkmale statt als Hilfs- als Erhebungsmerkmal zu definieren und dadurch auch der Löschung innerhalb der festgelegten Fristen zu entziehen. Den datenschutzrechtlichen Anforderungen sah der Bundesrat dadurch Genüge getan, dass die bis auf die Adressebene differenzierten Einzelangaben allein den „räumlich, organisatorisch und personell abgeschottete(n) kommunale(n) Statistikstellen ... auf Dauer zur Verfügung gestellt werden.“¹¹⁰

¹⁰⁹ Entwurf eines Gesetzes zur Anordnung des Zensus 2011 sowie zur Änderung von Statistikgesetzen, BT-Drucks. 16/12219 S. 26 f.

¹¹⁰ Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Anordnung des Zensus 2011 sowie zur Änderung von Statistikgesetzen, BR-Drucks. 3/09 S. 43.

Diese Lösung hat die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung mit folgender Begründung abgelehnt¹¹¹:

„Die Erfassung der Angaben „Straße, Straßenschlüssel, Hausnummer und Anschriftenzusätze“ als Erhebungsmerkmale hätte die dauerhafte anschriftengenaue Speicherung der erhobenen Daten zur Folge. Dies ist verfassungsrechtlich nicht zulässig. Das Bundesverfassungsgericht hat im Volkszählungsurteil vom 15. Dezember 1983 zum Schutz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung das Gebot einer möglichst frühzeitigen Anonymisierung, verbunden mit Vorkehrungen gegen eine Wiederherstellung des Personenbezugs, konstituiert (BVerfGE 65, 1 [49]). Danach ist eine dauerhafte anschriftengenaue Speicherung der im Rahmen des Zensus erhobenen Einzeldaten unzulässig (BVerfGE 65, 1 [49, 59]).“

Ungeachtet der sich aus der in § 14 des Entwurfs des Gesetzes eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz) vorgesehenen Georeferenzierung ergebenden Möglichkeiten ist nach derzeit geltendem Recht mithin die Frage der Vereinbarkeit der dauerhaften Nutzung von Straße und Hausnummer durch die Kommunen für statistische Zwecke zur Erfüllung ihrer Aufgaben mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen von entscheidender Bedeutung. Wenngleich das von der Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren zum ZensG 2011 zitierte sog. Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts in diesem Zusammenhang und insbesondere hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Anforderungen an die Statistik grundlegend war, bedarf es auch der Einbeziehung der neueren verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung.

aa) Schutzbereich des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung

Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab ist diesbezüglich das aus dem Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) in Verbindung mit der Garantie der Menschenwürde durch Art. 1 GG konstituierte

¹¹¹ BT-Drucks. 16/12219 S. 73.

Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es elementare Voraussetzung der freien Entfaltung der Persönlichkeit, dass der Einzelne gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten geschützt ist¹¹². Daher gewährleistet das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen, und trägt Gefährdungen und Verletzungen der Persönlichkeit Rechnung, die sich unter den Bedingungen moderner Datenverarbeitung aus informationsbezogenen Maßnahmen ergeben.¹¹³

Wesentlich ist, dass diese grundrechtliche Erweiterung des Schutzes von Verhaltensfreiheit und Privatheit nicht erst Verletzungen abwehren soll, sondern „schon auf der Stufe der Persönlichkeitsgefährdung“ beginnt¹¹⁴:

„Eine derartige Gefährdungslage kann bereits im Vorfeld konkreter Bedrohungen von Rechtsgütern entstehen. Mittels elektronischer Datenverarbeitung sind Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer Person unbegrenzt speicherbar und jederzeit und ohne Rücksicht auf Entfernungen in Sekundenschnelle abrufbar. Sie können darüber hinaus mit anderen Datensammlungen zusammengefügt werden, wodurch viel-

¹¹² BVerfG, Beschl. vom 4.4.2006 – 1 BvR 518/02 –, Rdnr. 69,
http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060404_1bvr051802.html; Beschl. v. 24.1.2012 - 1 BvR 1299/05 –, Rdnr. 122,
http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120124_1bvr129905.html.

¹¹³ BVerfG, Ur. v. 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 u. a. –, BVerfGE 65, S. 1 (42 f.); Ur. v. 2. 3. 2006 – 2 BvR 2099/04 –, BVerfGE 115, S. 166 (188); Beschl. vom 4.4.2006 - 1 BvR 518/02 -, Rdnr. 69,
http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060404_1bvr051802.html; Beschl. v. 13. 6. 2007 – 1 BvR 1550/03 u. a. –, BVerfGE 118, S. 168 (184); Ur. v. 11.3.2008 - 1 BvR 2074/05 –, Rdnr. 63,
http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080311_1bvr207405.html; Beschl. v. 24.1.2012 – 1 BvR 1299/05 –, Rdnr. 122,
http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120124_1bvr129905.html.

¹¹⁴ BVerfG, Beschl. vom 13.6.2007 – 1 BvR 1550/03 –, Rdnr. 87,
http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070613_1bvr155003.html;
Ur. v. 11.3.2008 – 1 BvR 2074/05 –, Rdnr. 63,
http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080311_1bvr207405.html

fältige Nutzungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten entstehen (vgl. BVerfGE 65, 1 <42>; 115, 320 <342>). Dadurch können weitere Informationen erzeugt und so Schlüsse gezogen werden, die sowohl die grundrechtlich geschützten Geheimhaltungsinteressen des Betroffenen beeinträchtigen als auch anschließende Eingriffe in seine Verhaltensfreiheit nach sich ziehen können (vgl. BVerfGE 65, 1 <42>; 113, 29 <45 f.>; 115, 320 <342>; BVerfG, NJW 2007, S. 2464 <2466>). Eine weitere Besonderheit des Eingriffspotentials von Maßnahmen der elektronischen Datenverarbeitung liegt in der Menge der verarbeitbaren Daten, die auf konventionellem Wege gar nicht bewältigt werden könnte. Der mit solchen technischen Möglichkeiten einhergehenden gesteigerten Gefährdungslage entspricht der hierauf bezogene Grundrechtsschutz (vgl. BVerfGE 65, 1 <42>; 113, 29 <45 f.>; 115, 320 <342>).¹¹⁵

Konsequenz dieses bereits an der Gefährdungslage ansetzenden Grundrechtsschutzes ist, dass es keine a priori-Differenzierung zwischen Daten verschiedener Wertigkeit auf Schutzbereichsebene gibt. Ein personenbezogenes Datum kann nicht per se belanglos sein, auch wenn sein Informationsgehalt bei isolierter Betrachtung gering sein sollte; seine Sensibilität ergibt sich vielmehr erst im jeweiligen Verwendungskontext.¹¹⁶ Der sachliche Schutzbereich des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung erstreckt sich daher nicht allein auf dem Betroffenen abverlangte oder heimlich erhobene Daten, sondern gilt auch für öffentlich zugängliche Informationen wie Kraftfahrzeugkennzeichen.¹¹⁷ Im vorliegenden Zusammenhang kann für die Daten „Straße“ und „Hausnummer“ nichts anderes gelten. Denn auch auf solche Daten bezieht sich das durch das genannte

¹¹⁵ BVerfG, Urt. v. 11.3.2008 – 1 BvR 2074/05 –, Rdnr. 64, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080311_1bvr207405.html.

¹¹⁶ BVerfG, Urt. v. 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 u. a. –, BVerfGE 65, S. 1 (45); Beschl. vom 13.6.2007 – 1 BvR 1550/03 –, Rdnr. 87 f., http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070613_1bvr155003.html; Urt. v. 11.3.2008 - 1 BvR 2074/05 -, Rdnr. 66, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080311_1bvr207405.html; Beschl. v. 24.1.2012 – 1 BvR 1299/05 –, Rdnr. 122, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120124_1bvr129905.html.

¹¹⁷ BVerfG, Urt. v. 11.3.2008 – 1 BvR 2074/05 –, Rdnr. 67, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080311_1bvr207405.html.

Grundrecht geschützte Interesse des Einzelnen, „dass die damit verbundenen personenbezogenen Informationen nicht im Zuge automatisierter Informationserhebung zur Speicherung mit der Möglichkeit der Weiterverwertung erfasst werden“¹¹⁸.

bb) Grundrechtseingriff

Wie jedes Grundrecht ist auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht schrankenlos gewährleistet¹¹⁹. In Anbetracht der weiten Fassung des Schutzbereichs bedarf es vielmehr auf den Ebenen der Prüfung des Vorliegens eines Grundrechtseingriffs und der Untersuchung der Verhältnismäßigkeit eines vorliegenden Eingriffs einer auf die Relevanz der jeweiligen Datenerfassung für das Schutzgut abhebenden Betrachtung. Sie ergibt beispielsweise, dass es trotz erfolgter Datenerfassung in bestimmten Konstellationen bereits am Vorliegen eines Eingriffs fehlt. Eine solche Konstellation ist beispielsweise dann gegeben, wenn die erfassten Daten für den Zweck, zu dem sie erhoben wurden, genutzt und anschließend sofort spurlos gelöscht werden, ohne dass vor oder nach der Löschung ein Personenbezug hergestellt wurde. Dabei muss sowohl rechtlich als auch technisch sichergestellt sein, dass die Daten anonym bleiben.¹²⁰

Allerdings liegt nur dann kein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung vor, wenn die Datenerfassung und anschließende Löschung für den Betroffenen mit Sicherheit folgenlos bleiben. Wird hingegen ein bestimmtes Datum dauerhaft gespeichert und kann ggf. Grundlage wei-

¹¹⁸ BVerfG, Urt. v. 11.3.2008 – 1 BvR 2074/05 –, Rdnr. 67,
http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080311_1bvr207405.html.

¹¹⁹ BVerfG, Urt. v. 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 u. a. –, BVerfGE 65, S. 1 (44);
Beschl. vom 4.4.2006 – 1 BvR 518/02 –, Rdnr. 81,
http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060404_1bvr051802.html

¹²⁰ BVerfG, Urt. v. 11.3.2008 – 1 BvR 2074/05 –, Rdnr. 68,
http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080311_1bvr207405.html.

terer Maßnahmen sein, so ist ein Grundrechtseingriff gegeben.¹²¹ Bei einer „Maßnahme“ in diesem Sinne muss es sich nicht um ein belastendes Verwaltungshandeln gegenüber dem Betroffenen handeln. Es reicht aus, dass personenbezogene Informationen in elektronischen Systemen gespeichert werden, können sie doch dann „nicht nur jederzeit und ohne Rücksicht auf Entfernungen in Sekundenschnelle ... (abgerufen, sondern) darüber hinaus – vor allem beim Aufbau integrierter Informationssysteme – mit anderen Datensammlungen zusammengefügt werden“¹²². Hieraus ergibt sich, dass die aus kommunaler Sicht erforderliche dauerhafte Speicherung von Straße und Hausnummer zur Herstellung künftiger Verknüpfungen einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellt.

cc) Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs

Die Frage der Rechtfertigung dieses Eingriffs ist am Maßstab des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu beantworten. Eine Rechtfertigung setzt die Verfolgung eines legitimen Zwecks sowie die Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der eingreifenden Maßnahme voraus.

Dass in Anbetracht des durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützten ebenenspezifischen Interesses der Gemeinden an kleinräumigen Daten zur Erfüllung ihrer Aufgaben (dazu oben IV.1.a) mit der dauerhaften Speicherung kleinräumiger Daten wie Straße und Hausnummer ein legitimer Zweck verfolgt würde, ist nicht zweifelhaft. Gleiches gilt für die Eignung einer solchen Speicherung für den verfolgten Zweck.

¹²¹ BVerfG, Urt. v. 11.3.2008 – 1 BvR 2074/05 –, Rdnr. 69,
http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080311_1bvr207405.html.

¹²² BVerfG, Beschl. vom 4.4.2006 – 1 BvR 518/02 –, Rdnr. 70,
http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060404_1bvr051802.html.

(1) Existenz eines milderer Mittels?

Hinsichtlich der Erforderlichkeit ist zu untersuchen, ob es ein milderes Mittel als die dauerhafte Speicherung von Straße und Hausnummer gibt, welches das verfolgte Ziel, die Verbesserung und Erleichterung der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben, mit gleicher Wirksamkeit erreichen kann. Möglicherweise könnte ein milderes Mittel in der in § 14 des Entwurfs eines E-Government-Gesetzes vorgesehenen Einführung der Georeferenzierung liegen. Die Begründung des Regierungsentwurfs eines E-Government-Gesetzes führt hierzu aus¹²³:

„Viele Sachdaten der öffentlichen Verwaltung (Angaben) haben einen sogenannten Raumbezug, z. B. zu einer Adresse oder zu einem Landschaftsschutzgebiet. Dennoch ist es aufgrund der Vorhaltung und Verwaltung dieser Register nicht möglich, die Informationen räumlich in Beziehung zu setzen, z. B. um Nachbarschaften oder Entfernungen, Häufigkeit von Einrichtungen o. Ä. festzustellen. Anwendungsbeispiele sind u. a.: Wo liegen die Schulen im Stadtgebiet? In welchen Entfernungen liegen Schulen zu Kindergärten? Eine Verbindung kann derzeit nur aufwändig erfolgen, z. B. indem für die Adresse oder eine geografische Angabe (Siebengebirge, Schloss Moritzburg) die Lage über Hilfsmittel ermittelt wird. Dieser Aufwand entsteht bei jeder Analyse oder Abfrage erneut. Dies kann verbessert werden, wenn sämtliche Daten, die einen Bezug zu einem Grundstück haben, mit der Koordinate des Flurstücks bzw. des Gebäudes verknüpft wird. Flurstücke sind nach dem Liegenschaftskataster definierte Eigentumsflächen. Gebiete sind z. B. ein Baugebiet oder ein Naturschutzgebiet, die wiederum häufig aus mehreren Flurstücken bestehen. Zur einheitlichen Umsetzung sind technische Regelungen zu treffen. Das Liegenschaftskataster führt bereits zu Gebäuden eine sogenannte Hauskoordinate und zu Flurstücken eine sogenannte Flurstückskoordinate. Es liegt nahe, diese Informationen zu nutzen, um Daten mit einer bundesweit einheitlich festgelegten direkten Georeferenzierung zu ergänzen.“

Allerdings enthält sich der Entwurf für den Fall der Verknüpfung personenbezogener Geoinformationen ausdrücklich einer datenschutzrechtlichen Bewertung und verweist insoweit auf die Bestimmungen des Datenschutz-

¹²³ BR-Drucks. 557/12 S. 69.

rechts.¹²⁴ Ausweislich der Bewertung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz ist ein „Personenbezug von Geodaten ... dann gegeben, wenn es sich um punktgenaue, d. h. auf ein bestimmtes Grundstück bezogene Informationen handelt, die eine bestimmte sachliche Aussage (z. B. über Art und Maß der baulichen Nutzung, Hochwassergefährdung oder Verkehrserschließung) treffen ... (, sofern) es sich bei dem an einem Grundstück Berechtigten um eine natürliche Person handelt und diese ohne unverhältnismäßig hohen Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft identifiziert werden kann.“¹²⁵ Hinsichtlich des Personenbezugs und der Deanonymisierbarkeit sind die Unterschiede zur Speicherung von Straße und Hausnummer erkennbar marginal.

In Anbetracht dessen ist es konsequent, wenn nach derzeitigem Stand der datenschutzrechtlichen Diskussion davon auszugehen ist, dass auch georeferenzierte Daten nur aggregiert verwendet werden dürfen, soweit sie einen Personenbezug aufweisen.¹²⁶ Einer der häufiger unterbreiteten Ansätze besteht in der Aggregation der Informationen auf mindestens vier Grundstücke bzw. Haushalte.¹²⁷ Ein Vorteil gegenüber der derzeitigen Aggregation zu Blockseiten dürfte gering sein. Ein milderer Mittel gegenüber der Speicherung von Straße und Hausnummer liegt hierin nicht.

¹²⁴ BR-Drucks. 557/12 S. 70.

¹²⁵ *Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*, (23.) Tätigkeitsbericht zum Datenschutz für die Jahre 2009 und 2010, 2011, S. 47.

¹²⁶ Zum Problem *Peter Schaar*, Statistik und Datenschutz, in: Fortschritte der informationellen Infrastruktur in Deutschland. Festschrift für Johann Halen zum 65. Geb., 2008, S. 299 (306 f.).

¹²⁷ *Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten*, Endbericht der AG „Georeferenzierung von Daten“ des RatSWD, 2012, S. 43; *Moritz Karg / Thilo Weichert*, Datenschutz und Geoinformationen, 2007, S. 31 f.

(2) Angemessenheit der dauerhaften Nutzung kleinräumiger Daten durch die Kommunen

Daher bedarf es abschließend einer Abwägung, ob die dem Einzelnen durch eine dauerhafte Speicherung und Verwendung von Straße und Hausnummer auferlegte Beschränkung seines Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung durch überwiegende Allgemeininteressen gerechtfertigt ist.¹²⁸ Das Gewicht der Beeinträchtigung, das vorliegend in die Abwägung mit dem in Art. 28 Abs. 2 GG verfassungskräftig zum Ausdruck gebrachten Allgemeininteresse an der Verfügbarkeit kleinräumiger Daten für die Aufgabenerfüllung der Kommunen einzustellen ist, bestimmt sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nach verschiedenen Parametern¹²⁹:

- Von großer Bedeutung für die Eingriffsintensität sind die von dem Eingriff betroffenen Inhalte, vor allem der Grad der Persönlichkeitsrelevanz, bei isolierter Betrachtung der betreffenden Informationen.¹³⁰
- Zusätzlich ist zu betrachten, welche Bedeutung die Information in der Verknüpfung mit anderen Informationen gewinnen kann.¹³¹ Mehrere Informationen, die jede für sich betrachtet eine geringe Persön-

¹²⁸ Zur Einschränkung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung im überwiegenden Allgemeininteresse BVerfG, Urt. v. 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 u. a. –, BVerfGE 65, S. 1 (44); Beschl. vom 4.4.2006 – 1 BvR 518/02 –, Rdnr. 81, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060404_1bvr051802.html

¹²⁹ Eingehend dazu für das allgemeine Datenschutzrecht *Jan Ziekow / Alfred G. Debus / Axel Piesker*, Leitfaden zur Durchführung von ex-post-Gesetzesevaluationen unter besonderer Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Folgen, 2012, S. 91 ff.

¹³⁰ BVerfG, Beschl. vom 4.4.2006 – 1 BvR 518/02 –, Rdnr. 97, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060404_1bvr051802.html; Beschl. vom 13.6.2007 – 1 BvR 1550/03 –, Rdnr. 132, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070613_1bvr155003.html.

¹³¹ BVerfG, Beschl. vom 4.4.2006 – 1 BvR 518/02 –, Rdnr. 97, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060404_1bvr051802.html; Beschl. vom 13.6.2007 – 1 BvR 1550/03 –, Rdnr. 132, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070613_1bvr155003.html

lichkeitsrelevanz aufweisen, können durch ihre Verknüpfung eine solche in hohem Maße erlangen.

- Relevant ist außerdem die Art und Weise, mit der die betreffenden Informationen erlangt wurden.¹³² Eine heimliche oder eine Vertraulichkeitserwartungen des Betroffenen negierende Datenerhebung weist eine gesteigerte Intensität auf.¹³³
- Schließlich ist in die Gewichtung einzubeziehen, welche Verwendungsmöglichkeiten für die Daten bestehen und welche Nachteile der Betroffene durch den Eingriff in sein Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ggf. zu gewärtigen hat.¹³⁴

Legt man die damit formulierten Maßstäbe an die Beeinträchtigung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung durch eine dauerhafte Speicherung von Straße und Hausnummer zu Zwecken der kommunalen Statistik an, so ist zunächst die geringe Persönlichkeitsrelevanz dieser Daten augenfällig. Sie weisen bei isolierter Betrachtung keinen Personen-, sondern ausschließlich einen Projektbezug auf und bleiben damit noch weiter hinter den Informationen zurück, denen das Bundesverfassungsgericht in seiner Rasterfahndungsentscheidung einen unbedeutenderen Persönlichkeitsbezug zugemessen hatte. In diesem Beschluss hatte das Gericht den Daten Name, Anschrift, Tag und Ort der Geburt beispielhaft die Daten Religionszugehörigkeit, Staatsangehörigkeit, Familienstand und Studienfachrichtung gegenübergestellt und ausschließlich die letztere Gruppe als „persönlich-

¹³² BVerfG, Beschl. vom 4.4.2006 – 1 BvR 518/02 –, Rdnr. 97, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060404_1bvr051802.html; Beschl. vom 13.6.2007 – 1 BvR 1550/03 –, Rdnr. 132, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070613_1bvr155003.html

¹³³ Vgl. BVerfG, Beschl. vom 4.4.2006 – 1 BvR 518/02 –, Rdnr. 98, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060404_1bvr051802.html.

¹³⁴ BVerfG, Urt. v. 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 u. a. –, BVerfGE 65, S. 1 (45); Beschl. vom 4.4.2006 – 1 BvR 518/02 –, Rdnr. 108, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060404_1bvr051802.html; Beschl. vom 13.6.2007 – 1 BvR 1550/03 –, Rdnr. 133, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070613_1bvr155003.html

keitsbezogene Daten, an deren Privatheit der Einzelne ein hohes Interesse besitzen kann und auf deren Vertraulichkeit er baut“, eingestuft¹³⁵.

Der Personenbezug der Daten Straße und Hausnummer ergibt sich mithin erst durch die Verknüpfung dieser Daten mit anderen Informationen, die dann – je nach Inhalt dieser Informationen – eine mehr oder minder hohe Persönlichkeitsrelevanz erlangen können. Allein aus dem Umstand der dauerhaften Speicherung zu kommunalstatistischen Zwecken entstehen noch keine datenschutzrechtlichen Probleme. Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass ein striktes Verbot der Sammlung personenbezogener Daten auf Vorrat nur *außerhalb* statistischer Zwecke besteht¹³⁶.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Volkszählungsurteil „zwischen personenbezogenen Daten, die in individualisierter, nicht anonymisierter Form erhoben und verarbeitet werden ..., und solchen, die für statistische Zwecke bestimmt sind“, unterschieden¹³⁷. Für den erstgenannten Datentypus gilt das Verbot, nicht anonymisierte Daten auf Vorrat zu unbestimmten oder noch nicht bestimmbareren Zwecken zu sammeln.¹³⁸ Anderes gilt für die Statistik, der in den Worten des Gerichts eine „erhebliche Bedeutung für eine staatliche Politik, die den Prinzipien und Richtlinien des Grundgesetzes verpflichtet ist“, zukommt¹³⁹. Hier sind es gerade die Möglichkeiten der Verknüpfung in automatisierter Datenverarbeitung, die die Daten für die Statistik nutzbar machen.¹⁴⁰ Aus diesem Grund „kann eine enge und konkrete Zweckbindung der Daten nicht verlangt werden ... (und) es besteht auch

¹³⁵ BVerfG, Beschl. vom 4.4.2006 – 1 BvR 518/02 –, Rdnr. 101, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060404_1bvr051802.html.

¹³⁶ BVerfG, Beschl. vom 4.4.2006 – 1 BvR 518/02 –, Rdnr. 105, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060404_1bvr051802.html.

¹³⁷ BVerfG, Urt. v. 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 u. a. –, BVerfGE 65, S. 1 (45).

¹³⁸ BVerfG, Urt. v. 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 u. a. –, BVerfGE 65, S. 1 (46).

¹³⁹ BVerfG, Urt. v. 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 u. a. –, BVerfGE 65, S. 1 (47).

¹⁴⁰ BVerfG, Urt. v. 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 u. a. –, BVerfGE 65, S. 1 (47).

ein Bedürfnis nach Vorratsspeicherung.“¹⁴¹. Ein Verbot der Weitergabe und Verwertung statistischer Daten wäre von vornherein zweckwidrig¹⁴².

Sofern die Verknüpfung zu statistischen Zwecken erfolgt, erlangt die Grundrechtsbeeinträchtigung dann ein größeres Gewicht, wenn eine besondere Persönlichkeitsrelevanz erst durch den Einbezug der Informationen Straße und Hausnummer hergestellt werden kann. Kann der spezifischen Persönlichkeitsrelevanz der Verknüpfung durch besondere Datenschutzmaßnahmen Rechnung getragen werden, so vermag dies mit Blick auf das Gewicht der Grundrechtsbeeinträchtigung kompensatorisch zu wirken.

Aus diesem Grund hat das Bundesverfassungsgericht für die Datenerhebung und -verarbeitung zu statistischen Zwecken zum Schutz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung Schranken definiert. Diese bestehen darin, dass¹⁴³

- Datenerhebung und -verarbeitung allein „als Hilfe zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben“ erfolgen,
- nicht alle Informationen, beispielsweise nicht solche, die für die Betroffenen die Gefahr sozialer Abstempelung begründen können, verlangt werden dürfen,
- zu prüfen ist, ob das Ziel nicht auch bei einer Anonymisierung erreicht werden kann,
- besondere „Vorkehrungen für Durchführung und Organisation der Datenerhebung und Datenverarbeitung (getroffen werden), da die Informationen während der Phase der Erhebung – und zum Teil auch während der Speicherung – noch individualisierbar“ sind,

¹⁴¹ BVerfG, Urt. v. 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 u. a. –, BVerfGE 65, S. 1 (47).

¹⁴² BVerfG, Urt. v. 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 u. a. –, BVerfGE 65, S. 1 (47).

¹⁴³ Zum Folgenden BVerfG, Urt. v. 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 u. a. –, BVerfGE 65, S. 1 (48 ff.).

- eine Deanonymisierung leicht ermöglichende Hilfsmerkmale wie Name und Anschrift innerhalb bestimmter Fristen zu löschen sind,
- eine effektive Abschottung durch Anonymisierung der Daten und deren Geheimhaltung, soweit noch ein Personenbezug besteht, erfolgt.

Vor besondere Herausforderungen wird das Abschottungserfordernis gestellt, wenn nicht anonymisierte, d. h. noch personenbezogene Daten übermittelt werden sollen. Für *Hilfsmerkmale* hat das Bundesverfassungsgericht diesbezüglich ausgeführt, dass sie den Geboten der Geheimhaltung und frühzeitigen Anonymisierung unterliegen. Nur wenn deren Beachtung „ebenso durch Organisation und Verfahren zuverlässig ... wie bei den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder“ sichergestellt ist, dürfen diese Daten an andere Behörden übermittelt werden.¹⁴⁴ Dies gilt insbesondere bei der Übermittlung personenbezogener Einzelangaben zum Zwecke statistischer Aufbereitung an die Gemeinden¹⁴⁵:

Weil „Spezialaufbereitungen für Planungszwecke ... bei kleinräumigem Bezug - wegen des besonders großen Zusatzwissens der Kommunen - leicht an die Grenze der Deanonymisierung stoßen ..., muß der Gesetzgeber für organisatorische Vorkehrungen sorgen, welche die vorgesehene Zweckbindung garantieren. Dazu ist die Trennung der Kommunalstatistik von anderen Aufgabenbereichen der Gemeinden und ihrer Verbände ("informationelle Gewaltenteilung") unerlässlich.“¹⁴⁶

Neben anderen, vorliegend weniger relevanten Anforderungen sind „die zur Identifizierung dienenden Merkmale (insbesondere Namen, Anschriften, Kennnummern und Zählerlistennummern) ... zum frühest möglichen Zeitpunkt zu löschen und bis dahin von den übrigen Angaben getrennt unter Verschuß zu halten“ und darf die Bestimmung des Zeitpunkts, zu dem die-

¹⁴⁴ BVerfG, Urt. v. 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 u. a. –, BVerfGE 65, S. 1 (51).

¹⁴⁵ BVerfG, Urt. v. 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 u. a. –, BVerfGE 65, S. 1 (68).

¹⁴⁶ BVerfG, Urt. v. 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 u. a. –, BVerfGE 65, S. 1 (68 f.).

se Merkmale nicht mehr für statistische Zwecke benötigt werden, nicht allein im Ermessen der Verwaltung stehen.¹⁴⁷

Fasst man die im Volkszählungsurteil formulierten Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die Sammlung und Übermittlung von Daten für statistische Zwecke mit Blick auf die vorliegend behandelte Problemlage zusammen, so ergibt sich Folgendes:

1. Eine Deanonymisierung ermöglichende Hilfsmerkmale unterliegen den Geboten der Geheimhaltung und möglichst frühzeitigen Anonymisierung; sie sind innerhalb zu bestimmender Fristen zu löschen.
2. Der Zeitpunkt, wann zur Identifizierung dienende Daten nicht mehr für statistische Zwecke benötigt werden, muss gesetzlich bestimmt sein und darf nicht im behördlichen Ermessen stehen.
3. Bis zur Löschung sind diese Merkmale von den übrigen Angaben getrennt unter Verschluss zu halten.
4. Bei der Übermittlung noch personenbezogener Einzelangaben an die Kommunen muss die Kommunalstatistik organisatorisch von anderen Aufgabenbereichen der Gemeinde abgeschottet werden.

Dass sich hieraus ein ausnahmsloses Verbot der Übermittlung und dauerhaften Speicherung der Daten „Straße“ und „Hausnummer“ an die Kommunen ergeben würde, ist nicht erkennbar. Eindeutig ist, dass ein Lösungsgebot für diese Angaben innerhalb vom Gesetzgeber festzulegender Fristen, zu deren Bestimmung auch unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet werden dürfen¹⁴⁸, dann besteht, wenn es sich um Hilfsmerkmale handelt. Dahinter steht der Gedanke, dass der Bürger klar erkennen können muss, welche ihn betreffenden personenbezogenen Daten dauerhaft und welche nur vorübergehend gespeichert werden. Mit einer hinsichtlich der zeitlichen

¹⁴⁷ BVerfG, Urt. v. 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 u. a. –, BVerfGE 65, S. 1 (59 f.). Dies übersieht *Otto Ziegler*, Statistikgeheimnis und Datenschutz, 1990, S. 164.

¹⁴⁸ BVerfG, Beschl. v. 28. 9. 1987 – 1 BvR 1063/87 –, NJW 1988, S. 962 (963).

Dimension im Ermessen der Behörde stehenden oder dauerhaften Speicherung von Hilfsmerkmalen braucht der Betroffene nicht zu rechnen. Diese unterschiedliche Erwartung hinsichtlich Erhebungsmerkmalen einerseits und Hilfsmerkmalen andererseits ist auch der Grund, weshalb der Erhebungsbetroffene darüber zu belehren ist, bei welchen Merkmalen es sich um Hilfsmerkmale handelt¹⁴⁹.

Anderes muss aber dann gelten wenn personenbezogene Daten nicht als Hilfs-, sondern als Erhebungsmerkmale erhoben bzw. übermittelt werden. Dass Adressbestandteile auch als Erhebungsmerkmale erhoben werden können, kann nicht zweifelhaft sein. Ausweislich des § 10 Abs. 1 S. 2 BStatG ist für die Einordnung als Erhebungsmerkmal entscheidend, dass die Angabe zur statistischen Verwendung benötigt wird. Ist dies der Fall, dann können Erhebungsmerkmale alle persönlichen und sachlichen Verhältnisse sein. Werden die Adressangaben wie Straße und Hausnummer für die normativ zu bestimmenden statistischen Zwecke benötigt, so unterliegen sie nicht dem Lösungsgebot, sondern können übermittelt und dauerhaft gespeichert werden¹⁵⁰.

Die weiteren Gebote der Geheimhaltung und weitestmöglichen Sicherung der personenbezogenen Daten gegen Deanonymisierung einschließlich der gebotenen organisatorischen Abschottung gelten allerdings auch für als Erhebungsmerkmale erhobene Angaben. Solange „kleinraumbezogene Spezialaufbereitungen nicht die Grenze der Reanonymisierbarkeit überschreiten“ sieht das Bundesverfassungsgericht keinen Konflikt mit den von ihm entwickelten Maßstäben¹⁵¹.

Würden Straße und Hausnummer allerdings dauerhaft als Erhebungsmerkmale gespeichert, so würde das Risiko der Deanonymisierbarkeit ge-

¹⁴⁹ Vgl. BVerfG, Urt. v. 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 u. a. –, BVerfGE 65, S. 1 (60).

¹⁵⁰ Im Ergebnis auch *Hans Herbert von Arnim*, Volkszählungsurteil und Städtestatistik, 1987, S. 72.

¹⁵¹ BVerfG, Beschl. v. 28. 9. 1987 – 1 BvR 1063/87 –, NJW 1988, S. 962 (964).

steigert, ohne dass die Speicherung deshalb von vornherein unzulässig würde. Sofern eine vollständige Anonymisierung wegen der statistischen Zwecke, für die die Daten dauerhaft benötigt werden, nicht möglich ist, lässt sich der Rechtsprechung entnehmen, dass sie von den übrigen Angaben getrennt und verschlüsselt unter Verschluss zu halten sind.¹⁵² Darüber hinaus müssen die Angaben in einer besonderen kommunalen Statistikstelle geführt werden, die von anderen Teilen der Gemeindeverwaltung organisatorisch abgeschottet ist und die „Außenanonymisierung“ der personenbezogenen Daten sicherstellt.¹⁵³ Durch die Kombination dieser beiden Sicherungsmaßnahmen – getrennte und verschlüsselte Aufbewahrung sowie Abschottung – wird gewährleistet, dass die Einzelangaben „innerhalb des abgeschotteten statistischen Bereichs ... (verbleiben) und somit den »Tresor« der amtlichen Statistik nicht verlassen“¹⁵⁴.

Dass Einwohnern einer Gemeinde gravierende Nachteile drohen würden, wenn die Informationen Straße und Hausnummer mit anderen kommunalstatistischen Daten verknüpft werden, ist nicht ersichtlich. Entsprechend der vom Bundesverfassungsgericht vorgenommenen Unterscheidung zwischen verschiedenen, die Beeinträchtigungsintensität bestimmenden Parametern, bestehen die an dieser Stelle zu betrachtenden Nachteile nicht bereits in der Verknüpfbarkeit selbst. Vielmehr muss es sich um zusätzliche Nachteile wie die Einleitung von Ermittlungsverfahren gegen einzelne, reanonymisierte Personen u. ä. handeln. Soweit die „Ergebnisse statistischer Erhebungen für Planungen oder nicht unmittelbar personenbezogene Verwaltungsvollzugsmaßnahmen verwendet werden“, sieht das Bundesverfassungsgericht

¹⁵² *Hans Herbert von Arnim*, Volkszählungsurteil und Städtestatistik, 1987, S. 72.

¹⁵³ Dazu von *Hans Herbert von Arnim*, Volkszählungsurteil und Städtestatistik, 1987, S. 64 f., 72.

¹⁵⁴ *Holger Poppenhäger*, Die Übermittlung und Veröffentlichung statistischer Daten im Lichte des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, 1995, S. 69.

dies als verfassungsrechtlich unbedenklich an¹⁵⁵. Eine entsprechende Bewertung gilt im Ergebnis hinsichtlich des Modus der Erhebung.

Das durch die vorstehende Analyse ermittelte Gewicht des Eingriffs in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung durch die Übermittlung und dauerhafte Speicherung der kleinräumigen Daten Straße und Hausnummer ist abzuwägen mit dem in Art. 28 Abs. 2 GG verfassungskräftig zum Ausdruck gebrachten Allgemeininteresse an der Verfügbarkeit kleinräumiger Daten für die Aufgabenerfüllung der Kommunen. Bei Anlegung der in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Maßstäbe ist die Intensität der Grundrechtsbeeinträchtigung durch die dauerhafte Speicherung der Merkmale Straße und Hausnummer und deren Verwendung für kommunalstatistische Zwecke als nicht allzu hoch anzusehen, so dass sich die durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützte eigenverantwortlich-gestaltende, auf kleinräumige Daten angewiesene Aufgabenerfüllung der Gemeinden in der Abwägung durchsetzt.

Dies gilt allerdings nur, wenn

- durch gesetzliche Regelung
- die Merkmale Straße und Hausnummer für die spezifischen Bedarfe der kommunalen Statistik – insoweit gilt anderes als für die staatliche Statistik – als Erhebungsmerkmale definiert werden,
- eine weitestmögliche Anonymisierung vorgeschrieben wird sowie
- die Angaben in einer besonderen kommunalen Statistikstelle geführt werden, die von anderen Teilen der Gemeindeverwaltung organisatorisch abgeschottet ist und die „Außenanonymisierung“ der personenbezogenen Daten sicherstellt.

¹⁵⁵ BVerfG, Beschl. v. 28. 9. 1987 – 1 BvR 1063/87 –, NJW 1988, S. 962 (964).

c) Anerkennung der Adresse statistischer Einheiten für den kommunalen Bereich als Erhebungsmerkmal: rechtliche Begründbarkeit und Realisierbarkeit

Aus den vorstehenden Überlegungen ergibt sich bereits, dass die Adresse statistischer Einheiten unter den genannten Voraussetzungen als Erhebungsmerkmal definiert werden kann. Die Statistik versteht unter einem Erhebungsmerkmal den „eigentlichen Gegenstand einer statistischen Untersuchung“¹⁵⁶. Ist diese Voraussetzung erfüllt, so können Erhebungsmerkmale sämtliche Angaben über persönliche und sachliche Verhältnisse, die zur statistischen Verwendung bestimmt sind, sein (§ 10 Abs. 2 S. 1 BStatG).

Welche Angabe im Rahmen einer Statistik Erhebungsmerkmal ist und welche als Hilfsmerkmal fungiert, ist schon wegen der unterschiedlichen rechtlichen Anforderungen, die für beide Kategorien gelten, gesetzlich zu regeln. Die Grenzen der dabei bestehenden gesetzgeberischen Gestaltungsbefugnis ergeben sich dort, wo eine Merkmalszuordnung willkürlich, d. h. ohne sachlich rechtfertigenden Grund erfolgt. So kann der Gesetzgeber eine funktional als Hilfsmerkmal anzusehende Angabe nicht als Erhebungsmerkmal einordnen, um sie den für Hilfsmerkmale geltenden Bestimmungen zu entziehen.

Analysiert man die Gründe, die den spezifischen kommunalen Bedarf bezüglich der Adresse statistischer Einheiten tragen (dazu oben IV.1.), so ergibt sich, dass die Adresse

- für die Neuzusammenführung der Einzeldaten anhand der Adressdaten,
- als Grundlage für die Fortschreibung einer Statistischen Gebäudedatei mit wohnungsbezogenen Angaben und
- als Bezugsdatum für den Aufbau eines Bezugsgerüsts

¹⁵⁶ *Peter P. Eckstein*, Repetitorium Statistik: Deskriptive Statistik – Stochastik – Induktive Statistik, 2012, S. 5.

benötigt wird. Straße und Hausnummer stellen mithin nicht den eigentlichen Gegenstand der Statistik dar, sondern werden benötigt, um andere Daten erschließen zu können. In einem solchen Verhältnis aber stehen Hilfsmerkmale zu Erhebungsmerkmalen.

Gleichwohl wäre eine Behandlung der Adresse von statistischen Einheiten als Hilfsmerkmal mit Blick auf die spezifischen Bedarfe der Gemeinden nicht sachgerecht. § 10 Abs. 1 S. 3 BStatG definiert Hilfsmerkmale als Angaben, die der technischen Durchführung von Bundesstatistiken dienen. Wegen dieses regelmäßig zeitlich begrenzten Durchführungsbezugs unterliegen sie einer Löschungspflicht nach Ende eines bestimmten Zeitraums, in dem diese Durchführung zu erfolgen hat. Die Verfügbarkeit der Adresse statistischer Einheiten für die spezifischen Bedarfe der Kommunen zur Erfüllung ihrer Aufgaben weist einen solchen zeitgebundenen Durchführungsbezug gerade nicht auf. Vielmehr sind die Kommunen auf diese Daten gerade dauerhaft elementar angewiesen, um neue statistische Bezüge herstellen zu können.

Die spezifischen Bedarfe der Kommunen hinsichtlich der Verfügbarkeit kleinräumiger Daten weisen diese Daten als Gegenstand eines zentralen Erkenntnisinteresses der Gemeinden aus. Typologisch ist es daher gerechtfertigt, die Adresse statistischer Einheiten als Erhebungsmerkmal zu behandeln.

Zur rechtlichen Realisierung einer solchen Einordnung bedarf es schon aus Gründen der Rechtsklarheit einer gesetzlichen Regelung. Zunächst ist eine solche Regelung in jedem eine Statistik anordnenden Gesetz erforderlich, wenn die betreffende Statistik für die Kommunalstatistik dauerhaft relevante Daten generieren soll. Eine generelle Festlegung der Adresse statistischer Einheiten als Erhebungsmerkmal in einem allgemeinen Statistikgesetz (Bundesstatistikgesetz, Landesstatistikgesetze) mit Wirkung für alle durchgeführten Statistiken ist nicht möglich. Diesen verfassungsrechtlich unterlegten Grundsatz bringen die allgemeinen Statistikgesetze zutreffend zum

Ausdruck (vgl. nur § 9 Abs. 1 BStatG; § 7 Abs. 2 S. 1 Hessisches Landesstatistikgesetz). Die Pflicht zur Festlegung der Erhebungsmerkmale für die konkret angeordnete Statistik gilt auch für die Anordnung einer kommunalen Statistik durch Satzung (vgl. nur § 11 Abs. 1 S. 2 i. V. m. § 7 Abs. 2 S. 1 Hessisches Landesstatistikgesetz).

Es könnte allenfalls erwogen werden, eine Regelung mit Hinweis- oder Aufforderungs- oder Vermutungscharakter in die allgemeinen Statistikgesetze aufzunehmen:

- Bei einer Vermutungsregelung würde statuiert, dass die Adresse statistischer Einheiten zugunsten der kommunalen Aufgabenerfüllung als Erhebungsmerkmal gilt, soweit nicht durch die jeweilige Statistik anordnende Gesetz etwas anderes bestimmt ist.
- Eine Aufforderungsregelung würde beinhalten, dass der jeweilige Normgeber bei der Anordnung der einzelnen Statistik die Adresse statistischer Einheiten zugunsten der kommunalen Aufgabenerfüllung soweit wie rechtlich zulässig als Erhebungsmerkmal aufnimmt.
- Mit einer Hinweisregelung würde im allgemeinen Statistikrecht das kommunale Interesse zum Ausdruck gebracht, bei der Anordnung einer Statistik die Adresse statistischer Einheiten als Erhebungsmerkmal zu berücksichtigen.

Verfassungsrechtlichen Bedenken wäre eine Vermutungsregelung ausgesetzt. Der verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgrundsatz fordert, dass der Zweck der durch Rechtsvorschrift angeordneten Statistik aus der Rechtsvorschrift, ihrer Begründung und ihrem Zusammenhang klar hervorgeht.¹⁵⁷ Enthielte sich der jeweilige Normgeber bei der Anordnung einer Statistik einer Aussage zur Frage der Festlegung der Adresse statistischer Einheiten als Erhebungsmerkmal, so würde entsprechend der Vermutungsregel diese Festlegung als erfolgt anzusehen sein. Für den betroffenen Bürger ist dies

¹⁵⁷ Vgl. BVerfG, Urt. v. 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 u. a. –, BVerfGE 65, S. 1 (54).

allerdings erst aus einer Gesamtschau beider Normkomplexe erkennbar. Dies steht zwar einer Wahrung des Bestimmtheitsgrundsatzes in der Regel nicht entgegen. Jedoch würde in diesem Fall die Bedeutung des Gewichts der kommunalen Belange im Verhältnis zum Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht deutlich. Es würde nicht erkennbar, ob und – wenn ja – in welcher Weise der jeweilige Normgeber den Zweck der Statistik auch mit Blick auf die spezifischen Informationsbedarfe der Gemeinden bestimmt hat.

Keine Bedenken würden hingegen gegen eine Aufforderungs- oder die – noch schwächere – Variante einer Hinweisregelung obwalten. Auch bei der Ausgestaltung als Aufforderungsregelung würde die Entscheidung darüber, ob die Adresse statistischer Einheiten als Erhebungsmerkmal festgelegt wird oder nicht, bei dem für die Anordnung der jeweiligen Statistik zuständigen Normgeber verbleiben. Diesem würde lediglich eine Pflicht zur Prüfung auferlegt, inwieweit bei der anzuordnenden Statistik aus Rechtsgründen eine solche Festlegung als Erhebungsmerkmal nicht möglich ist.¹⁵⁸

Die Einfügung einer Aufforderungs- oder Hinweisregelung würde lediglich für den Gesetzgeber innerhalb seines Kompetenzbereichs gelten. Eine Regelung im Bundesstatistikgesetz mit Wirkung für die Anordnung von Statistiken durch den Landes- oder Kommunalnormgeber ist nicht möglich.

2. Nutzung kleinräumiger (untergemeindlicher) Daten durch den Staat

In Anbetracht der besonderen Bedeutung der Verfügbarkeit kleinräumiger Daten für die tatsächliche Wahrnehmbarkeit ihrer Selbstverwaltung durch die Kommunen und der hierin wurzelnden verfassungsrechtlichen Veranke-

¹⁵⁸ Zur Problematik, inwieweit überhaupt eine Selbstbindung des Gesetzgebers für zukünftige Gesetzgebungsverfahren möglich ist, vgl. *Anna Leisner-Eggensperger*, Selbstbindung des Gesetzgebers, ThürVBl. 2004, S. 25 ff.; *Alexander Windoffer*, Verfahren der Folgenabschätzung als Instrument zur rechtlichen Sicherung von Nachhaltigkeit, 2011, S. 667 f.

zung jener Verfügbarkeit in der durch Art. 28 Abs. 2 GG garantierten Selbstverwaltungsgarantie stellt sich des Weiteren das Problem unter Umständen konkurrierender Nutzungsansprüche von Staat und Gemeinden. Aus kommunaler Perspektive könnte das Problem entstehen, dass staatliche Stellen über einen exklusiven oder prioritären Zugang zu sich maßstäblich unterhalb der Gemeindegrenzen bewegendem kleinräumlichen Informationsdaten verfügen und hierdurch einen Informationsvorsprung gegenüber den kommunalen Stellen entwickeln, der zu einer Konterkarierung der durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten Aufgabenverteilung und Aushöhlung der Gemeindehoheiten, insbesondere der Planungshoheit, führt.

Diese Situation wird bei der Georeferenzierung der Nutzung von Verwaltungsregistern für statistische Zwecke deutlicher, werden hierdurch doch kleinräumige Daten vermehrt für staatliche Stellen verfügbar. Wie die Begründung zu der die Georeferenzierung betreffenden Regelung in § 14 des Entwurfs eines E-Government-Gesetzes deutlich macht, soll es die Verknüpfung sämtlicher Daten, die einen Bezug zu einem Grundstück haben, mit der Koordinate des Flurstücks bzw. des Gebäudes, gerade ermöglichen, kleinmaßstäbliche Raumbeziehungen herzustellen¹⁵⁹.

Insoweit ist zunächst klarzustellen, dass es kein exklusives Nutzungsrecht an kleinräumigen Daten für eine der Verwaltungsebenen geben kann. Wie dargestellt haben die Gemeinden einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über einen Übermittlungsantrag gegen die zuständigen staatlichen Stellen, wobei dem Antrag im Regelfall zu entsprechen ist (dazu oben IV.1.a). Umgekehrt müssen Bund und Ländern alle diejenigen Daten zur Verfügung stehen, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.

Grenzen für diesen Bezug der Verfügbarkeit von Daten zur Aufgabenerfüllung von Bund, Ländern und Gemeinden ergeben sich zunächst aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (dazu oben IV.1.b.aa)

¹⁵⁹ Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften, BR-Drucks. 557/12 S. 69.

und anderen Grundrechten. Der Staat und seine Untergliederungen dürfen sich nicht ohne Rücksicht auf die Rechte des Einzelnen alle Informationen verschaffen und sie nutzen, nur weil diese Informationen ihnen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nützen. Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung enthält darüber hinaus den Grundsatz der Datensparsamkeit, nach dem Daten, die für die Erreichung der Zwecke der Statistik nicht benötigt werden, nicht erhoben werden dürfen bzw. gelöscht werden müssen, wenn sie nicht mehr benötigt werden.¹⁶⁰ Insoweit ist allerdings zu berücksichtigen, dass bei der Statistik gerade ein spezifisches, verfassungsrechtlich nicht zu beanstandendes Bedürfnis nach Vorratsspeicherung besteht (dazu oben IV.1.b.cc.(2)).

Dieser Grundsatz lässt sich ebenenspezifisch ausdifferenzieren. War die Datenerhebung mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung vereinbar, so kann daraus nicht geschlossen werden, dass die erhobenen Daten beliebig genutzt und weitergegeben werden dürfen.¹⁶¹ Dem tragen die statistikrechtlichen Regelungen durch Bestimmungen zur Übermittlung etc. Rechnung. Darüber hinaus führt der Umstand, dass Daten von einer Ebene dauerhaft benötigt werden, nicht dazu, dass sie auch für die übrigen Ebenen verfügbar bleiben dürfen. Zur größtmöglichen Wahrung des Statistikgeheimnisses muss die Verfügbarkeit auf diejenigen Ebenen beschränkt sein, die die betreffenden Daten im Einklang mit den gesetzlichen Regelungen zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.

Insoweit ist die unterschiedliche Angewiesenheit von Staat und Gemeinden auf die Nutzung kleinräumiger Daten von Bedeutung. Während kleinräumige Daten für die Aufgabenerfüllung durch die Kommunen von zentraler Be-

¹⁶⁰ *Marion Albers*, Umgang mit personenbezogenen Informationen und Daten, in: Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann / Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 22 Rdnr. 106 ff.

¹⁶¹ Zur Phasendifferenzierung hinsichtlich der Verarbeitung von Daten *Marion Albers*, Umgang mit personenbezogenen Informationen und Daten, in: Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann / Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 22 Rdnr. 134 ff.

deutung sind (dazu oben IV.1.), ist dies für staatliche Stellen nicht in gleichem Maße der Fall. Wenngleich die Kommunen verfassungsrechtlich Teil der Verwaltung der Länder sind¹⁶², führen die kommunalen Bedarfe hinsichtlich der Verfügbarkeit kleinräumiger Daten nicht gleichsam zu einer Zurechnung dieser Bedarfe auch beim Land.

Allerdings ist zu beachten, dass die Gemeinden bei ihrer Aufgabenerfüllung der Aufsicht des Landes unterliegen. Der mit der kommunalen Selbstverwaltung bewirkten Dezentralisation der Verwaltung korrespondiert notwendigerweise die staatliche Kommunalaufsicht.¹⁶³ Die Art der Aufsicht (Rechts- oder Fachaufsicht) ist den unterschiedlichen kommunalen Aufgaben entsprechend differenziert. Die Einwirkungsmöglichkeiten der staatlichen Aufsichtsbehörden sind an den Aufgabenarten orientiert:

- In den (freiwilligen und pflichtigen) Selbstverwaltungsangelegenheiten des eigenen Wirkungskreises besteht nur die (allgemeine) Kommunalaufsicht, die auf die Rechtsaufsicht beschränkt ist (Art. 109 Abs. 1 BayGO; § 109 BbgKV; § 127 Abs. 1 S. 2 NGO). Gleiches gilt für die Aufsicht hinsichtlich der Wahrnehmung von freien Aufgaben und weisungsfreien Pflichtaufgaben (§ 118 Abs. 1 GO BW; § 119 Abs. 1 GO NW).
- Auftragsangelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises unterliegen generell der sich auf die Recht- und die Zweckmäßigkeit der gemeindlichen Aufgabenerfüllung erstreckenden Fachaufsicht (Art. 109 Abs. 2 BayGO; § 127 Abs. 1 S. 2 NGO).
- Die teilweise als Sonderaufsicht bezeichnete (§ 121 Abs. 1 BbgKV; § 119 Abs. 2 GO NW) Aufsicht über die Erfüllung von Pflichtaufgaben nach Weisung richtet sich inhaltlich nach dem die Weisungsauf-

¹⁶² Vgl. nur *Michael Nierhaus*, in: Sachs, Grundgesetz, 5. Aufl. 2009, Art. 28 Rdnr. 34 m. w. N.

¹⁶³ BVerfG, Urt. v. 23. 1. 1957 – 2 BvF 3/56 –, BVerfGE 6, S. 104 (118); OVG Lüneburg, Beschl. v. 15. 8. 2007 – 10 LA 271/05 –, NVwZ-RR 2008, S. 127 (128).

gabe auferlegenden Gesetz (§ 118 Abs. 2 GO BW; § 121 BbgKV; § 119 Abs. 2 GO NW).

Soweit es sich um staatliche Fachaufsicht handelt, ist es nachgerade zwingend, dass die die Aufsicht ausübende Stelle über einen Zugang zu solchen Daten der beaufsichtigten Stelle verfügt, welche ihr die effektive Wahrnehmung der Aufsicht ermöglichen. Im Ergebnis nichts anderes gilt für die Rechtsaufsicht, bei der keine Verengung auf den Schutz subjektiver Rechte, sondern eine vollumfängliche objektive Rechtskontrolle erfolgt. Unter Berücksichtigung dessen, dass insbesondere die kommunaler Planung immanenten prognostischen und abwägenden Elemente zentral auf eine sorgfältige Datenheranziehung, -auswertung und -bewertung angewiesen sind und Fehler nicht zwingend zur gerichtlichen Aufhebbarkeit, wohl aber zur objektiven Rechtswidrigkeit der Maßnahme führen können (vgl. etwa § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB), müssen für die Kommunen nutzbare Daten in dem durch die Ermöglichung einer effektiven Aufsicht gezogenen Rahmen auch für die Länder verfügbar sein.

Hieraus kann jedoch nicht die Folgerung einer gleichrangigen Datennutzung durch Land – der Bund hat ohnehin keinen Zugriff auf bei den Kommunen vorhandene Daten – und Gemeinde gezogen werden. Eine erste Grenze ergibt sich bereits aus dem Umstand, dass die für die Ausübung der Aufsicht nach Landesrecht berufenen Behörden in aller Regel über keine abgeschotteten Statistikstellen verfügen. Zugang zu nicht anonymisierten oder deanonymisierbaren Einzeldaten darf ihnen deshalb bereits aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht gewährt werden. Im Übrigen wird der Zugang zu anonymisierten Datenbeständen zur Ausübung der Aufsicht regelmäßig ausreichen.

Zweitens bringt – wie dargestellt – Art. 28 Abs. 2 GG den prinzipiellen Vorrang einer gemeindlichen vor einer staatlich determinierten Aufgabenwahrnehmung zum Ausdruck (dazu oben III.4.c). Dieser Vorrang muss sich konsequenterweise auch auf die informationellen Grundlagen der Aufgaben-

wahrnehmung erstrecken. Soweit der Vorrang der kommunalen Aufgabenwahrnehmung reicht, soweit haben die Gemeinden ein vorrangiges Nutzungsrecht. Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung macht dies mit der Formulierung, die Aufgabenwahrnehmung der Gemeinden dürfe nicht staatlich determiniert sein, deutlich. Würden staatliche Institutionen über einen Informationsvorsprung in Angelegenheiten, die der kommunalen Aufgabenwahrnehmung unterliegen, verfügen, so wäre es ihnen möglich, die Gemeinden von einer gestaltenden in eine reaktive Rolle zu bringen. Inhalte und Zielrichtung der gemeindlichen Aufgabenwahrnehmung könnten in einer Weise staatlicherseits thematisiert werden, dass der originäre Gestaltungsauftrag der Kommunen mehr und mehr ausgehöhlt würde. Diese originäre Gestaltung im Bereich kommunaler Aufgaben aber ist dem Staat gerade entzogen, der auf die Kontrolle gemeindlichen Handelns beschränkt ist.

Das vorrangige Nutzungsrecht der Kommunen hat Bedeutung auch für die Beurteilung der Frage, welche Grenzen für ein Angebot von Bund oder Ländern zur kommerziellen Nutzung von Statistikdaten bestehen. Ein solches Angebot darf die kommunale Aufgabenwahrnehmung nicht beeinträchtigen. Mit Blick auf die Planungshoheit der Gemeinden (zu ihr oben III.3) darf es beispielsweise Privaten nicht ermöglicht werden, durch einen frühzeitigen Zugang zu planungsrelevanten Daten und daraus abgeleitete Maßnahmen die planerische Gestaltung durch die Kommunen faktisch einzuengen.

V. Kommunenbezogene Regelungsbedarfe im Statistikrecht

Wie die Überlegungen im bisherigen Gang der Untersuchung gezeigt haben, wird das Statistikrecht de lege lata der Aufgabenwahrnehmung der Kommunen nicht mehr in vollem Umfang gerecht. Die starke Zunahme relevanter Informationen sowie die Weiterentwicklung des statistischen Systems legen die Notwendigkeit nahe, über Weiterentwicklungsbedarfe nachzudenken. Diesbezüglich stellen sich u. a. zwei Fragen: die Verankerung eines dem der Statistischen Landesämter vergleichbaren Zugangs der abgeschotteten kommunalen Statistikstellen zu den Daten im statistischen System (dazu unten V.1.) sowie die Novellierungsbedürftigkeit der kommunenbezogenen Regelungen im Bundesstatistikgesetz mit Blick auf das durch die Föderalismusreform in das Grundgesetz eingeführte Konzept der Verteilung von Zuständigkeiten (dazu unten V.2.).

1. Datenzugang der kommunalen Statistikstellen

Wie dargestellt bestehen seitens der Kommunen große Bedarfe nach Informationen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben, insbesondere der Planung. Entsprechende Daten sind in der amtlichen Statistik in tiefer fachlicher und räumlicher Gliederung vorhanden. Sie sind den Kommunen nicht in ausreichendem Maße zugänglich, obwohl die Fortentwicklung der technischen Möglichkeiten seit Erlass der einschlägigen statistikrechtlichen Regelungen eine Ausschöpfung dieses Potenzials ermöglicht. Der Statistische Beirat hat hierzu ausgeführt:

„Jahrzehntelang war die Auswertung der Einzelangaben zu Bundesstatistiken (Mikrodaten) neben dem Standard-Tabellenprogramm den statistischen Ämtern vorbehalten, und zwar schon aus technischen Gründen. Das Statistikgeheimnis profitierte insofern von den beschränkten technischen Möglichkeiten. Entsprechend wurde aber auch das Potenzial der Mikrodaten nicht voll ausgeschöpft. Heute sind spezielle Auswertungen und Aufbereitung der Mikrodaten möglich, die zur Zeit der Konzeption des Bundesstatistikgesetzes und auch zur Zeit des

„Volkszählungsurteils“ noch nicht absehbar waren. Diese Auswertungen können die statistischen Ämter alleine nicht leisten.“¹⁶⁴

Die geltenden rechtlichen Regelungen erschweren eine Partizipation der kommunalen Statistikstellen an einer größtmöglichen Ausschöpfung der durch diese Weiterentwicklungen eröffneten Möglichkeiten. Als Beispiel sei nur § 16 Abs. 5 BStatG¹⁶⁵ zitiert:

„Für ausschließlich statistische Zwecke dürfen vom Statistischen Bundesamt und den statistischen Ämtern der Länder Einzelangaben an die zur Durchführung statistischer Aufgaben zuständigen Stellen der Gemeinden und Gemeindeverbände übermittelt werden, wenn die Übermittlung in einem Bundesstatistik anordnenden Gesetz vorgesehen ist sowie Art und Umfang der zu übermittelnden Einzelangaben bestimmt sind. Die Übermittlung ist nur zulässig, wenn durch Landesgesetz eine Trennung dieser Stellen von anderen kommunalen Verwaltungsstellen sichergestellt und das Statistikgeheimnis durch Organisation und Verfahren gewährleistet ist.“

Für die kommunalen Statistikstellen zeitigt diese Regelungstechnik das Problem, dass eine Übermittlung selbst an abgeschottete kommunale Statistikstellen nur zulässig ist, wenn dies in dem die jeweilige Statistik anordnenden Gesetz ausdrücklich bestimmt ist. Entsprechende Regelungen enthält die weit überwiegende Zahl der Landesstatistikgesetze (vgl. nur § 15 Abs. 1 Landesstatistikgesetz Baden-Württemberg; § 16 Abs. 5 Hessisches Statistikgesetz). Ein abweichendes Konzept verfolgt das Bayerische Statistikrecht, wenn Art. 18 Abs. 2 S. 1 Bayerisches Statistikgesetz dem Landesamt für Statistik die Übermittlung an Statistikstellen anderer öffentlicher Stellen für deren Zuständigkeitsbereich zu ausschließlich statistischen Zwecken erlaubt, sofern eine ausdrückliche Zweckbindung nicht entgegensteht. Dem vergleichbar ist § 8 Abs. 2 S. 1 Niedersächsisches Statistikgesetz.

¹⁶⁴ *Statistischer Beirat*, Fortentwicklung der amtlichen Statistik, 2012, S. 9.

¹⁶⁵ Zur Übereinstimmung der Vorschrift mit den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Maßstäben vgl. (bejahend) *Holger Poppenhäger*, Die Übermittlung und Veröffentlichung statistischer Daten im Lichte des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, 1995, S. 73 ff.

Hinter dieser Regelung zurück bleibt die Forderung des Statistischen Beirats nach Erleichterung des Zugangs der kommunalstatistischen Stellen zu Einzelangaben¹⁶⁶:

„Im Bundesstatistikgesetz soll eine Regelung eingeführt werden, welche den Gesetzgeber dazu verpflichtet, die Interessen der Kommunalstatistik im Hinblick auf die Übermittlung von Einzelangaben aus Bundesstatistiken in der jeweiligen einzelstatistischen Rechtsvorschrift zu berücksichtigen.“

Verfassungsrechtliche Bedenken, die einer Übermittlung von Einzelangaben an abgeschottete kommunale Statistikstellen entgegenstehen würden, bestehen nicht. In seinem Volkszählungsurteil hat das Bundesverfassungsgericht zwei Voraussetzungen für die Übermittlung von Einzelangaben an nichtstaatliche Stellen aufgestellt:

- Erstens darf die Übermittlung nur zu statistischen Zwecken erfolgen, es sei denn, das die konkrete Statistik anordnende Gesetz lässt eine Verwendung nur innerhalb dieser Statistik zu oder eine Rechtsvorschrift gestattet umgekehrt auch eine andere Verwendung.¹⁶⁷
- Zweitens muss durch gesetzliche Regelungen sichergestellt sein, dass die kommunale Statistikstelle, an die die Daten übermittelt werden, von anderen Aufgabenbereichen der Gemeinde organisatorisch abgeschottet ist.¹⁶⁸

Da die Landesstatistikgesetze die Anforderungen an die organisatorische Abschottung der kommunalen Statistikstellen regeln (vgl. nur § 9 Landesstatistikgesetz Baden-Württemberg; Art. 24 Bayerisches Statistikgesetz; § 11 Brandenburgisches Statistikgesetz; § 12 Hessisches Landesstatistikgesetz; § 9 Niedersächsisches Statistikgesetz; § 9 Sächsisches Statistikgesetz) und die bundes- und landesrechtlichen Übermittlungsvorschriften si-

¹⁶⁶ Statistischer Beirat, Fortentwicklung der amtlichen Statistik, 2012, S. 9.

¹⁶⁷ Vg. BVerfG, Urt. v. 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 u. a. –, BVerfGE 65, S. 1 (61 f.).

¹⁶⁸ BVerfG, Urt. v. 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 u. a. –, BVerfGE 65, S. 1 (68 f.).

cherstellen, dass eine Übermittlung von Angaben nur an derartige abgeschottete Statistikstellen erfolgen darf, ist die zweite Voraussetzung bereits *de lege lata* durchweg erfüllt. Sofern eine generelle Regelung des Datenzugangs der kommunalen Statistikstellen sich innerhalb dieser Vorgaben bewegt, würde sich an dieser verfassungsrechtlichen Bewertung nichts ändern.

Für die Frage einer Erleichterung dieses Zugangs durch das allgemeine Statistikrecht relevant ist daher vor allem das Verhältnis zwischen allgemeinem und besonderem Statistikrecht mit Blick auf die Zweckbindung. Nach den allgemeinen Regeln über die Behandlung von Normenkollisionen ist es in der Sache allerdings unproblematisch. In Anwendung der Regel „*lex specialis derogat legi generali*“ könnte auch eine generelle Gestattung der Übermittlung von Einzelangaben an abgeschottete kommunale Statistikstellen nichts daran ändern, dass ein eine konkrete Statistik anordnendes Gesetz die Zweckbindung enger oder weiter fassen oder eine Übermittlung an kommunale Stellen ausschließen könnte.

Zu beachten bleibt schließlich noch der verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgrundsatz. Im Kontext der Untersuchung der Festlegbarkeit der Adresse statistischer Einheiten als Erhebungsmerkmal wurde herausgearbeitet, dass eine solche Festlegung im allgemeinen Statistikrecht wegen der dann für den betroffenen Bürger in der Gesamtschau von allgemeinem und besonderem Statistikrecht nur schwer erkennbaren Gewichtung der kommunalen Belange im Verhältnis zum Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht getroffen werden kann (vgl. oben IV.1.c). Entsprechend könnte für das vorliegend behandelte Regelungsproblem möglicherweise der Einwand erhoben werden, auch die Reichweite einer generellen Regelung des Datenzugangs der kommunalen Statistikstellen im allgemeinen Statistikrecht lasse sich immer erst in einer Zusammenschau mit den Regelungen über die Zweckbestimmung im jeweiligen besonderen Statistikrecht erkennen.

Allerdings unterscheidet sich die Bewertung einer generellen Regelung des Datenzugangs der kommunalen Statistikstellen insofern von der der Festlegung der Adresse statistischer Einheiten als Erhebungsmerkmal im allgemeinen Statistikrecht, als nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „bei der Datenerhebung für statistische Zwecke ... eine enge und konkrete Zweckbindung der Daten nicht verlangt werden (kann)..., es ... (vielmehr) zum Wesen der Statistik (gehört), daß die Daten nach ihrer statistischen Aufbereitung für die verschiedensten, nicht von vornherein bestimmbaren Aufgaben verwendet werden sollen“¹⁶⁹. Ist aber die generelle Verwendung der für eine Statistik erhobenen Daten für statistische Zwecke der Statistik wesensimmanent, so ist dies für den Bürger ohne Weiteres erkennbar. Lediglich dann, wenn die Verwendungszwecke im Einzelfall erweitert werden sollen, bedarf es wegen des damit verbundenen zusätzlichen Grundrechtseingriffs einer spezialgesetzlichen Grundlage. Aus Gründen der Regelungsklarheit sollte auch der Fall erfasst werden, dass das die Statistik anordnende Gesetz eine engere Zweckbindung oder eine Übermittlung an kommunale Einheiten ausschließt.

Zusammengefasst lassen sich folgende Anforderungen an eine Regelung des Datenzugangs der kommunalen Statistikstellen im allgemeinen Statistikrecht formulieren:

- Übermittlung nur zu statistischen Zwecken,
- es sei denn, ein die Statistik anordnendes Gesetz sieht eine engere Zweckbindung oder Einschränkungen der Übermittlung an kommunale Einheiten vor
- die Übermittlung darf nur an eine auf gesetzlicher Grundlage eingerichtete, abgeschottete kommunale Statistikstelle erfolgen.

¹⁶⁹ BVerfG, Urt. v. 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 u. a. –, BVerfGE 65, S. 1 (47).

Hieraus wird deutlich, dass sich eine solche Regelung nicht auf eine Aufforderung oder einen Hinweis an den Gesetzgeber beschränken würde, sondern – vorbehaltlich abweichender spezialgesetzlicher Bestimmungen – eine anwendbare Vollregelung treffen könnte. Diese Vollregelung könnte auch eine Verdichtung von einer im Ermessen der statistischen Ämter stehenden Übermittlung zu einer grundsätzlichen Übermittlungspflicht einbeziehen. In Anbetracht dessen, dass bereits de lege lata das Übermittlungsermessen in dem Sinne intendiert ist, dass grundsätzlich eine Pflicht zur Übermittlung von den Kommunen angefragter Daten besteht, soweit nicht im Einzelfall bestimmte Gründe der Gewährung des Zugangs entgegenstehen (oben III.4.c.bb), wäre die inhaltliche Reichweite der Änderung zwar sehr begrenzt, die Aufforderungswirkung zugunsten einer verstärkten Berücksichtigung der Interessen der Kommunen aber signifikant.

Ohne dass damit der Kreis der Regelungsmöglichkeiten abschließend beschrieben wäre, könnte eine die genannten Gesichtspunkte aufgreifende Änderung des § 16 Abs. 5 BStatG z. B. wie folgt lauten:

„Für ausschließlich statistische Zwecke werden vom Statistischen Bundesamt und den statistischen Ämtern der Länder auf Anfrage Einzelangaben an die zur Durchführung statistischer Aufgaben zuständigen Stellen der Gemeinden und Gemeindeverbände übermittelt, soweit dies nicht in dem wenn die Übermittlung in einem eine Bundesstatistik anordnenden Gesetz vorgesehen ausgeschlossen ist oder dieses Gesetz eine ausdrückliche Zweckbindung vorsieht oder zwingende Gründe im Einzelfall einer Übermittlung entgegenstehen. ist sowie Art und Umfang der zu übermittelnden Einzelangaben bestimmt sind. Die Übermittlung ist nur zulässig, wenn durch Landesgesetz eine Trennung dieser Stellen von anderen kommunalen Verwaltungsstellen sichergestellt und das Statistikgeheimnis durch Organisation und Verfahren gewährleistet ist.“

2. Das Bundesstatistikgesetz auf dem Prüfstand der Föderalismusreform

Durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. 8. 2006¹⁷⁰ erhielt die sog. Föderalismusreform I gesetzlichen Ausdruck. Ihr Kern bestand in dem Ansatz, die Zuständigkeiten von Bund und Ländern weitgehend zu entflechten.¹⁷¹ Bestandteil dieser Verfassungsreform war die Einfügung des Satzes 7 in den Art. 84 Abs. 1, welcher lautet:

„Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.“

Hinter diesem „absoluten Verbot der Aufgabenzuweisung auf die kommunale Ebene“¹⁷² steht die grundsätzliche Trennung der Verwaltung des Bundes einerseits und der Verwaltung der Länder andererseits in „in sich geschlossene Einheiten“¹⁷³, wobei die Kommunen staatsorganisations- und finanzverfassungsrechtlich den Ländern zugeordnet sind¹⁷⁴. Dementsprechend ist eine Zielrichtung des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG, diese Trennung gegen Eingriffe durch bundesgesetzliche Aufgabenzuweisungen zu sichern; zum anderen dient das Aufgabenzuweisungsverbot dem Schutz der Kom-

¹⁷⁰ BGBl. I, S. 2034.

¹⁷¹ Vgl. die zusammenfassenden Darstellungen bei *Julia von Blumenthal*, Föderalismusreform in Deutschland : Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich, 2010; *Katrin Gerstenberg*, Zu den Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nach der Föderalismusreform, 2009; *Hans Meyer*, Die Föderalismusreform 2006: Konzeption, Kommentar, Kritik, 2008; *Christian Starck*, Föderalismusreform, 2007

¹⁷² BVerfG, Urt. v. 20. 12. 2007 – 2 BvR 2433/04 u.a. –, NVwZ 2008, S. 183 Rdnr. 135.

¹⁷³ BVerfG, Urt. v. 20. 12. 2007 – 2 BvR 2433/04 u.a. –, NVwZ 2008, S. 183 Rdnr. 152.

¹⁷⁴ BVerfG, Urt. v. 20. 12. 2007 – 2 BvR 2433/04 u.a. –, NVwZ 2008, S. 183 Rdnr. 151.

munen vor finanzieller Überforderung, da dem Bund keine Konnexitätspflichten bei einer Aufgabenübertragung auf die Kommunen obliegen.¹⁷⁵

Die Striktheit des durch die Föderalismusreform I in das Grundgesetz eingefügten Aufgabenzuweisungsverbots des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG wirft die Frage nach dessen Reichweite auf, der im Folgenden am Beispiel des Statistikrechts nachgegangen werden soll. Die Kommunen finden im Bundesstatistikgesetz an mehreren Stellen Erwähnung:

- (1) In § 1 BStatG werden die Gemeinden – ausdrücklich als Teil der Länder – als Nutznießer der Ergebnisse der Bundesstatistik genannt.
- (2) § 5 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 BStatG bezieht die bei den Gemeinden für eine Bundesstatistik entstehenden Kosten in die Berechnung der zur Möglichkeit einer Anordnung einer Statistik durch Rechtsverordnung führenden maximal zulässigen Gesamtkosten ein.
- (3) Diese die Kosten der Gemeinden einbeziehende Gesamtbetrachtung gilt auch für den dem Bundestag nach § 5 Abs. 3 BStatG zu erstattenden Bericht.
- (4) Wird durch das eine Bundesstatistik anordnende Gesetz eine Auskunftspflicht festgelegt, so sind – neben anderen, z. B. den Behörden des Bundes und der Länder – auch die Gemeinden zur Beantwortung der gestellten Fragen verpflichtet (§ 15 Abs. 1 S. 2 BStatG).
- (5) § 16 Abs. 5 BStatG ermöglicht unter bestimmten Voraussetzungen die Übermittlung von Einzelangaben an die zur Durchführung statistischer Aufgaben zuständigen Stellen der Gemeinden.

¹⁷⁵ *Joachim Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, Stand: 1. 1. 2013, Art. 28 Rdnr. 27 f. Zu den fehlenden finanziellen Ausgleichspflichten des Bundes bei der nach früherer Rechtslage zulässigen Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen *Jan Ziekow*, Die Anwendung des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips bei bundes- oder gemeinschaftsrechtlichen Beeinflussungen des Bestands kommunaler Aufgaben, DÖV 2006, S. 489 ff.

Insoweit ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Verfassungsmäßigkeit des Normbestandes des Bundesstatistikgesetzes durch die Einfügung des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG insofern nicht berührt wird, als dieser Normbestand bereits vor dem Inkrafttreten der Verfassungsnovelle der Föderalismusreform I in Geltung war (Art. 125a Abs. 1 S. 2 GG). Dies gilt also auch dann, wenn eine der genannten Vorschriften eine Aufgabenübertragung im Sinne von Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG beinhalten würde.

Was unter einer Aufgabenübertragung in diesem Sinne zu verstehen ist, ist durch die Rechtsprechung nicht geklärt. In der einschlägigen Literatur finden sich Konkretisierungen verschiedener Reichweite:

- Unbestritten ist, dass die Begründung einer sachlichen Zuständigkeit¹⁷⁶ der Kommunen für eine gegenüber dem Bürger zu erfüllende Verwaltungsaufgabe unter Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG fällt.¹⁷⁷ Eine solche Konstellation ist bei den genannten Erwähnungen der kommunalen Ebene im Bundesstatistikgesetz eindeutig nicht gegeben.
- Ebenso außer Zweifel steht, dass die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zur Reichweite des in den Landesverfassungen enthaltenen Konnexitätsgebots¹⁷⁸ nicht auf die Abgrenzung des An-

¹⁷⁶ Zum Begriff *Jan Ziekow*, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 2. Aufl. 2010, § 3 Rdnr. 4.

¹⁷⁷ *Klaas Engelken*, *Kommunen und bundesrechtliche Aufgaben nach der Föderalismusreform I*, VBIBW 2008, S. 457 (458); *Thomas Groß*, in: *Friauf / Höfling*, *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*, Art. 84 (Stand: IV/07) Rdnr. 22; *Janna Knitter*, *Das Aufgabenübertragungsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG*, 2008, S. 118 ff.; *Bodo Pieroth*, *Das Verbot bundesgesetzlicher Aufgabenübertragung an Gemeinden*, in: *Butzer / Kaltenborn / Meyer*, *Organisation und Verfahren im sozialen Rechtsstaat. Festschrift für Friedrich E. Schnapp zum 70. Geb.*, 2008, S. 213 (221); *Sebastian Semmler*, *Die Kommunen nach der Föderalismusreform 2006*, 2012, S. 87.

¹⁷⁸ Aus dem umfangreichen Schrifttum siehe nur *Johannes Badenhop*, *Das Konnexitätsprinzip in der schleswig-holsteinischen Landesverfassung*, NordÖR 2010, S. 282 ff.; *Henning Jensen*, *Das Konnexitätsprinzip in Art. 137 Abs. 6 der Hessischen Verfassung*, LKRZ 2009, S. 81 ff.; *Winfried Kluth*, *Das kommunale Konnexitätsprinzip der Landesverfassungen*, LKV 2009, S. 337 ff.; *Christoph Worms*, *Die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen am Beispiel des Art. 49*

wendungsbereichs des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG übertragen werden kann¹⁷⁹. Zwar war der Schutz der Kommunen vor finanzieller Überforderung durch ohne finanzielle Kompensation erfolgende Aufgabenübertragungen seitens des Bundes einer der mit der Vorschrift verfolgten Zwecke.¹⁸⁰ Dies ändert aber nichts daran, dass es sich um eine Regelung nicht der finanziellen Zuordnung der Folgen von Aufgabenzuweisungen, sondern um eine den Verwaltungsvollzug von Bundesgesetzen betreffende Bestimmung handelt¹⁸¹. Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG dient eben nicht allein der Schonung der kommunalen Ressourcen, sondern nach dem systematischen Zusammenhang zumindest gleichwertig dem Schutz der organisatorischen Eigenständigkeit der Verwaltungsräume der Länder gegen Ingerenzen des Bundes¹⁸². Abgesehen von grundlegenden methodischen Bedenken, eine Norm des Bundesverfassungsrechts anhand der zur Anwendung von Vorschriften des Landesverfassungsrechts entwickelten Maßgaben auslegen zu wollen, sind die Konnexitätsregelungen der Landesverfassungen zu unterschiedlich, um maßstabsbildend wirken zu können¹⁸³.

Abs. 5 der Verfassung für Rheinland-Pfalz, DÖV 2008, S. 353 ff.; *Christian Zieglmeier*, Das strikte Konnexitätsprinzip am Beispiel der Bayerischen Verfassung, NVwZ 2008, S. 270 ff.; *Jan Ziekow*, Die verfahrensrechtliche Umsetzung der europäischen Dienstleistungsrichtlinie und das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip, LKV 2009, S. 385 ff.

¹⁷⁹ A. M. aber wohl *Hans-Günter Henneke*, Föderalismusreform II – „Rolle rückwärts“ beim Verbot des bundesunmittelbaren Aufgabendurchgriffs auf die Kommunen?, Nds.VBl. 2008, S. 1 (4).

¹⁸⁰ Vgl. nur *Katrin Gerstenberg*, Zu den Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nach der Föderalismusreform, 2009, S. 276.

¹⁸¹ *Ferdinand Kirchhof*, in: Maunz / Dürig, Grundgesetz, Art. 84 (Stand: Jan. 2011) Rdnr. 162.

¹⁸² *Armin Dittmann*, in: Sachs, Grundgesetz, 5. Aufl. 2009, Art. 83 Rdnr. 7; *Janna Knitter*, Das Aufgabenübertragungsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG, 2008, S. 102 f.

¹⁸³ *Simon Burger / Michael Faber*, Art. 84 I 7 GG vor weiterer Bewährungsprobe – Zur Vereinbarkeit des EAG EE mit em Verbot der Aufgabenübertragung vom

- Die erste der Problemgruppen der Reichweite des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG besteht in der bundesgesetzlichen Begründung einer neuen Aufgabe für alle *zuständigen* – im Unterschied zu *allen* deutschen Behörden (dazu unten) – deutschen Behörden, wobei die Gemeinden nicht explizit adressiert werden, sich ihre Zuständigkeit für die Wahrnehmung der neuen Aufgabe jedoch aus den Zuständigkeitsbestimmungen des Landesrechts ergibt. Hier könnte die Auffassung vertreten werden, die bundesgesetzliche Begründung neuer Aufgaben, die nach den bestehenden landesrechtlichen Bestimmungen von den Gemeinden wahrzunehmen sind, löse keine Konnexitätspflicht der Länder aus.¹⁸⁴ Dann aber seien die Kommunen gegenüber einer finanziellen Auszehrung durch Mehrung ihrer Aufgaben durch den Bund nachgerade schutzlos, wenn Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG auf derartige Konstellationen keine Anwendung finde.¹⁸⁵ Ungeachtet der Frage der Auslegung der Konnexitätsregelungen der Landesverfassungen in solchen Konstellationen greift jedenfalls Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG auch unter dem Gesichtspunkt der Verhinderung einer Umgehung seines Schutzzwecks nicht ein, sofern die Kommunen in den Vorschriften des Bundesrechts nicht ausdrücklich als zuständige Behörden bezeichnet werden, sondern die Aufgabenwahrnehmung

Bund auf die Kommunen, *KommJur* 2011, S. 161 (164); *Klaas Engelken*, Kommunen und bundesrechtliche Aufgaben nach der Föderalismusreform I, *VBIBW* 2008, S. 457. Zur Untauglichkeit des Versuchs, „die Problematik der Gewährleistung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen auf der der Finanzverfassung vorgelagerten Ebene der Zulässigkeit bundesgesetzlicher Aufgabenzuweisungen lösen zu wollen“, vgl. *Siegfried Broß / Karl-Georg Mayer*, in: von Münch / Kunig, *Grundgesetz-Kommentar*, 6. Aufl. 2012, Art. 84 Rdnr. 39.

¹⁸⁴ Zu diesem Fragenkreis *Jan Ziekow*, Die Anwendung des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips bei bundes- oder gemeinschaftsrechtlichen Beeinflussungen des Bestands kommunaler Aufgaben, *DÖV* 2006, S. 489 ff.

¹⁸⁵ Vgl. zu einem solchen Ansatz *Hans-Günter Hennecke*, Die Kommunen in der Föderalismusreform, *DVBl.* 2006, S. 867 (869).

den Ländern in toto zugewiesen wird.¹⁸⁶ Denn entsprechend dem der Föderalismusreform zugrunde liegenden Grundsatz der Trennung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern hätten es die Länder in der Hand, die Belastung der Kommunen durch die Aufgabenwahrnehmung durch Änderung der Zuständigkeitsvorschriften zu verhindern.¹⁸⁷

- Anders dürfte sich im Ergebnis die Bewertung der zweiten Problemgruppe darstellen, die Begründung materiell-rechtlicher Beziehungen zwischen dem Bürger und allen Behörden. Prototypisch ist hier die Verweigerung der Ausfertigung des Verbraucherinformationsgesetzes durch den damaligen Bundespräsidenten *Köhler* zu nennen, der die Gewährung eines Informationsanspruchs für jeden Bürger gegen jede Behörde, bei der unter das Verbraucherinformationsgesetz fallende Informationen vorhanden sind, hinsichtlich der Gemeinden als gegen Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG verstoßende Übertragung der Aufgabe der Prüfung und Bescheidung von Informationszugangsanträgen bewertete.¹⁸⁸ Diese inhaltliche Bewertung ist im wissenschaftlichen Schrifttum ganz überwiegend auf Zustimmung gestoßen.¹⁸⁹ Nach ei-

¹⁸⁶ *Klaas Engelken*, Kommunen und bundesrechtliche Aufgaben nach der Föderalismusreform I, VBIBW 2008, S. 457 (467); *Ferdinand Kirchhof*, in: Maunz / Dürig, Grundgesetz, Art. 84 (Stand: Jan. 2011) Rdnr. 168.

¹⁸⁷ *Janna Knitter*, Das Aufgabenübertragungsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG, 2008, S. 123 f.; *Sebastian Semmler*, Die Kommunen nach der Föderalismusreform 2006, 2012, S. 84 ff. Im Ergebnis auch *Andreas Meßmann*, Das Aufgabenübertragungsverbot aus Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 GG: Hindernis für die Erweiterung bereits übertragener Aufgaben und die Übertragung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft?, DÖV 2010, S. 726 (727).

¹⁸⁸ BT-Drucks. 16/3866.

¹⁸⁹ *Simon Burger / Michael Faber*, Art. 84 I 7 GG vor weiterer Bewährungsprobe – Zur Vereinbarkeit des EAG EE mit dem Verbot der Aufgabenübertragung vom Bund auf die Kommunen, KommJur 2011, S. 161 (164 f.); *Hans-Günter Henneke*, Durch Bundesgesetze dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden, NdsVBl. 2007, S. 57 ff.; *Stephanie Schiedermaier*, Bundespräsident verhindert Verbraucherinformationsgesetz, DÖV 2007, S. 726 (731); *Friedrich Schoch*, Verfassungswidrigkeit des bundesgesetzlichen Durch-

ner teilweise vertretenen Auffassung sollen diese Grundsätze allerdings nur die außenwirksame Pflichtenwahrnehmung, nicht die Erfüllung von Pflichten im Verkehr zwischen verschiedenen Behörden erfassen.¹⁹⁰ Beispiel für eine danach nicht Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG unterfallende Pflicht wäre eine statistikrechtliche Anordnung, „dass die Kommunen die bei ihnen vorhandenen Daten intern an das statistische Bundesamt weiterzugeben hätten“¹⁹¹.

Misst man die genannten Fälle der Bezugnahme des Bundesstatistikgesetzes auf die kommunale Ebene an diesen Maßstäben, so ergibt sich Folgendes:

- (1) Die Nennung der Gemeinden als Nutznießer der Ergebnisse der Bundesstatistik in § 1 BStatG führt zu keiner Verpflichtung der Gemeinden, die Ergebnisse der Bundesstatistik auszuwerten und zu nutzen. Ein Bezug zum Aufgabenübertragungsverbot des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG besteht nicht.
- (2) Im Ergebnis nichts anderes gilt für die Einbeziehung der bei den Gemeinden für eine Bundesstatistik entstehenden Kosten in die Feststellung des Vorliegens für den Erlass einer Rechtsverordnung nach § 5 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 BStatG. Pflichten der Gemeinden werden hierdurch nicht begründet. § 20 BStatG bestimmt ausdrücklich, dass die Kosten der Bundesstatistik, soweit sie bei den Bundesbehörden entstehen, vom Bund, im Übrigen von den Ländern getragen werden.
- (3) Aus den gleichen Gründen ist Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG auch nicht auf die die Kosten der Gemeinden einbeziehende Gesamtbetrachtung in

griffs auf Kommunen, DVBl. 2007, S. 261 ff.; *Sebastian Semmler*, Die Kommunen nach der Föderalismusreform 2006, 2012, S. 129 ff.

¹⁹⁰ *Ferdinand Kirchhof*, in: Maunz / Dürig, Grundgesetz, Art. 84 (Stand: Jan. 2011) Rdnr. 162.

¹⁹¹ *Ferdinand Kirchhof*, in: Maunz / Dürig, Grundgesetz, Art. 84 (Stand: Jan. 2011) Rdnr. 162.

den dem Bundestag nach § 5 Abs. 3 BStatG zu erstattenden Bericht anwendbar.

- (4) Am ehesten ein Bezug zum Verbot des Art. 87 Abs. 1 S. 7 GG könnte bei der Regelung des § 15 Abs. 1 S. 2 BStatG gesehen werden. Danach sind alle natürlichen und juristischen Personen des privaten und öffentlichen Rechts, Personenvereinigungen, Behörden des Bundes und der Länder sowie Gemeinden und Gemeindeverbände zur Beantwortung der ordnungsgemäß gestellten Fragen verpflichtet, wenn durch die eine Bundesstatistik anordnende Rechtsvorschrift eine Auskunftspflicht festgelegt worden ist. Die Fassung der Vorschrift macht deutlich, dass es sich bei der Auskunftspflicht um eine Jedermann-Pflicht handelt. Der gesonderten Erwähnung der Gemeinden und Gemeindeverbände hätte es nicht bedurft, da sie bereits als juristische Personen des öffentlichen Rechts in die Auskunftspflicht einbezogen sind.

Hier könnte in Anlehnung an die dargestellte Fallgruppe der Verpflichtung aller Behörden durch Ansprüche des Bürgers die Argumentation erwogen werden, dass die den Kommunen auferlegte Antwortpflicht zur Begründung der Aufgabe „Beantwortung von im Rahmen einer Bundesstatistik gestellten Fragen“ führen könnte. Denn im wissenschaftlichen Schrifttum findet sich die Auffassung, dass eine Adressierung einer Aufgabe an *alle* deutschen Behörden, d. h. unter Einschluss der Gemeinden, vom Aufgabenübertragungsverbot des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG erfasst wird.¹⁹² Inwieweit dieser Auffassung zugestimmt werden kann, mag hier dahinstehen. Denn selbst wenn sie als zutreffend unterstellt würde, geht es in § 15 Abs. 1 S. 2 BStatG gerade nicht um die Begründung einer Aufgabe eines Trägers der öffentlichen Verwaltung und / oder seiner Behörden,

¹⁹² *Sebastian Semmler*, Die Kommunen nach der Föderalismusreform 2006, 2012, S. 135 ff.

sondern um eine für alle Rechtssubjekte sowie Personenvereinigungen und Behörden geltende Verpflichtung. Insofern unterscheidet sich die Situation grundlegend von der bei der Begründung von Auskunftsansprüchen durch das Verbraucherinformationsgesetz, das eben gerade nicht jedermann, sondern im Wesentlichen Behörden verpflichtet. Dass aber die Statuierung von Jedermann-Pflichten durch Bundesgesetz keine Aufgabenübertragung im Sinne des Art. 87 Abs. 1 S. 7 GG darstellt, kann als konsentiert angesehen werden.¹⁹³ Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG stellt keinen Hebel dar, mit dessen Hilfe sich beispielsweise die Kommunen als Vorhabensträger umweltrechtlichen Verpflichtungen entziehen können. Würde man dies anders beurteilen, so käme es – entgegen der Zielrichtung der Föderalismusreform I – zu einer Vermischung von Zuständigkeiten, weil jedes Jedermann-Pflichten mit Wirkung auch für die Gemeinden begründende Bundesgesetz zur Realisierung der Einbeziehung der Gemeinden eines transformierenden Geltungsbefehls des Landesgesetzgebers bedürfte.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass sich eine Antwortpflicht der Gemeinden nicht unmittelbar aus § 15 Abs. 1 S. 2 BStatG ergibt, sondern diese Vorschrift erst dann eingreift, wenn eine eine Bundesstatistik anordnende Rechtsvorschrift eine Auskunftspflicht festlegt. Da das Bundesstatistikgesetz gegenüber Gesetzen des besonderen Statistikrechts keinen Vorrang genießt, könnte das eine Statistik anordnende Gesetz nach allen Kollisionsregeln – sowohl dem Grundsatz „lex specialis derogat legi generali“ als auch nach der Regel „lex

¹⁹³ Vgl. *Simon Burger / Michael Faber*, Art. 84 I 7 GG vor weiterer Bewährungsprobe – Zur Vereinbarkeit des EAG EE mit dem Verbot der Aufgabenübertragung vom Bund auf die Kommunen, *KommJur* 2011, S. 161 (164); *Thomas Groß*, in: *Friauf / Höfling*, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 84 (Stand: IV/07) Rdnr. 22; *Bodo Pieroth*, Das Verbot bundesgesetzlicher Aufgabenübertragung an Gemeinden, in: *Butzer / Kaltenborn / Meyer*, Organisation und Verfahren im sozialen Rechtsstaat. Festschrift für Friedrich E. Schnapp zum 70. Geb., 2008, S. 213 (221 f.).

posterior derogat legi priori“ – von der Reichweite der Auskunftspflicht des § 15 Abs. 1 S. 2 BStatG z. B. mit Blick auf die Gemeinden abweichen. Selbst wenn man also im Gegensatz zu der vorstehend entwickelten Bewertung zu dem Ergebnis kommen würde, dass die Einbeziehung der Gemeinden in die Auskunftspflicht nicht mit Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG vereinbar wäre, so würde dieser Verstoß nicht durch § 15 Abs. 1 S. 2 BStatG, sondern durch das die Bundesstatistik anordnende Bundesgesetz hervorgerufen.

- (5) Schließlich eröffnet § 16 Abs. 5 BStatG dem Statistischen Bundesamt und den statistischen Ämtern der Länder nur das – intendierte (dazu oben IV.1.c) – Ermessen, Einzelangaben an die zur Durchführung statistischer Aufgaben zuständigen Stellen der Gemeinden zu übermitteln. Eine Verpflichtung der Gemeinden, etwa auf Beantragung der Übermittlung, ergibt sich hieraus nicht. Auch insoweit ist Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG nicht anwendbar.

Als Ergebnis der vorstehenden Überlegungen ist festzuhalten, dass der gegenwärtige Normbestand des Bundesstatistikgesetzes selbst bei Ausserachtlassung der Übergangsregelung des Art. 125a Abs. 1 S. 2 GG nicht mit dem Verbot der Aufgabenübertragung auf die Kommunen durch Bundesgesetz (Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG) kollidiert. Die verfassungsrechtlichen Veränderungen durch die Föderalismusreform I zwingen mithin nicht zu einer Überarbeitung der Strukturen des allgemeinen Statistikrechts.

Zu beachten bleibt das Verbot des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG vor allem beim künftigen Erlass von Gesetzen des besonderen Statistikrechts, d. h. von einer Bundesstatistik anordnenden Vorschriften.

VI. Schlussbetrachtung

1. Zusammenfassung

- a) Die staatliche und kommunale Statistik ist ein integraler und zentraler Bestandteil der informationellen Infrastruktur, derer alle Rechtsetzungs- und Verwaltungsebenen bedürfen, um ihre Aufgaben adäquat und zukunftsgerichtet erfüllen zu können. Ohne die von der amtlichen Statistik zur Verfügung gestellten Datengrundlagen ist eine auf Rationalitätskriterien verpflichtete planende Gestaltung durch staatliche und kommunale Stellen nicht möglich.
- b) Gegenüber dem Tätigwerden der Kommunen im Bereich der Statistik greift die Sperrwirkung der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG nicht ein. Weist das kommunale Tätigwerden im Bereich der Statistik einen Bezug zu einer durch die kommunale Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Aufgabe, etwa zur Planungshoheit, in der Weise auf, dass es zur Erfüllung dieser Aufgabe dient oder gar erforderlich ist, so kann sich die Gemeinde hierfür auf Art. 28 Abs. 2 GG stützen, selbst wenn der bundesgesetzlich geregelte Bereich berührt wird.
- c) Absoluten Schutz vor staatlichen Maßnahmen genießt mithin nur ein Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung. Dieser Kernbereich umfasst keinen feststehenden Kanon von Aufgaben, sondern ist in seinem Bestand in die Zeit gestellt und damit entwicklungs offen. Der Schutz der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ist allerdings nicht auf den absoluten Kernbereichsschutz beschränkt. Bei Berührungen der Selbstverwaltungsgarantie außerhalb des Kernbereichs muss sich das staatliche Gesetz in den Grenzen bewegen, die der Gesetzgeber zur Wahrung der jeweils verfolgten Gemeinwohlbelange für erforderlich halten kann.
- d) Dass die gemeindliche Planungshoheit zu dem durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Aufgabenbestand gehört, ist anerkannt. Sie erfasst nicht al-

lein die Bauleitplanung, sondern die gesamte längerfristige Steuerung voraussehbarer Entwicklungen, neben der Festlegung der Bodennutzung auch die Förderung der Wirtschaft und die Energieversorgung.

e) Hinsichtlich der Möglichkeiten der Gemeinden, sich gegenüber dem Staat auf eine kommunale Informationshoheit zu berufen, sind zwei informationsbezogene Dimensionen zu unterscheiden:

- Zum einen kommt der Erhebung, des Zugangs und der Nutzung von bzw. zu Information eine Ermöglichungsfunktion in dem Sinne zu, dass die verschiedenen Gemeindehoheiten sämtlich – wenngleich in unterschiedlichem Maße – informationsabhängig sind. Dies gilt im Besonderen für die Planungshoheit. Insoweit handelt es nicht um eine „Informationshoheit“ der Gemeinden im eigentlichen Sinne. Vielmehr ist der Zugang zu und Umgang mit Informationen integraler Bestandteil der jeweiligen Gemeindehoheit und nicht weiter geschützt als die betreffende Hoheit selbst. Dies schließt nicht aus, dass sich der Kernbereichsschutz der jeweiligen Gemeindehoheit auch auf deren informationelle Komponente erstreckt. Vielmehr kommt es auf die Bedeutung dieser Komponente für den Wesensgehalt der betreffenden Gemeindehoheit an.
- Sind die tradierten Gemeindehoheiten als Transformation der staatlichen Steuerungsressourcen auf die kommunalen Spezifika zu verstehen, so muss das Hinzutreten von Information als weiterer Steuerungsressource, und zwar als eine der zukünftig entscheidenden, zu den bisherigen Formen der Steuerungsressourcen die Konsequenz zeitigen, dass die kommunale Informationshoheit als eigenständige Gemeindehoheit anzusehen, die mit den herkömmlichen Gemeindehoheiten auf gleicher Stufe steht. Sie umfasst die Befugnis der Gemeinde, eigenverantwortlich darüber entscheiden zu können, welche Informationen sie für eine funktionsgerechte Aufgabenwahrnehmung benötigt, wie sie sie erheben, auswerten und nutzen will

sowie in welcher Form ein Informationsmanagement betrieben werden soll und welche Informationen wem wie zugänglich gemacht werden sollen. Entsprechend den allgemeinen Grundsätzen ist der Kernbereich der kommunalen Informationshoheit berührt, wenn den Gemeinden in einem institutionellen Sinne eine eigenständige informationelle Gestaltungsfähigkeit genommen würde.

- f)** Soweit sich eine Gemeinde für die Durchführung einer Kommunalstatistik auf Art. 28 Abs. 2 GG stützen kann, soweit stehen dem kompetentielle Grenzen nicht entgegen. Hierfür kommt es nicht darauf an, ob die statistische Erhebung in Wahrnehmung der originären kommunalen Informationshoheit oder des Zugangs zu und des Umgangs mit Informationen als integralem Bestandteil der anderen Gemeindehoheiten erfolgt. Allerdings unterliegt auch dieses Recht der Gemeinden auf Erhebung statistischer Daten der Ausgestaltung durch den staatlichen Gesetzgeber. Hiervon ist in den Landesstatistikgesetzen in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise Gebrauch gemacht, indem die Gemeinden zur Wahrnehmung ihrer öffentlichen Aufgaben Statistiken durchführen können, *soweit die benötigten statistischen Angaben nicht beim Statistischen Landesamt zur Verfügung stehen*. Fehlt es an derartigen gesetzlichen Ausgestaltungen des Rechts der Kommunen auf Erhebung statistischer Daten, ist dieses Recht nicht eingeschränkt. Die Gemeinden müssen sich daher nicht ohne entsprechende gesetzliche Regelung allgemein darauf verweisen lassen, vorrangig vor der Durchführung eigener Statistiken auf bei anderen Stellen vorhandene Daten zurückgreifen zu müssen.
- g)** In Ermangelung einer vorhandenen einfachrechtlichen Verankerung könnte sich ein Anspruch der Gemeinden auf Zugang zu staatlicherseits erhobenen statistischen Daten nur aus verfassungsrechtlichen Erwägungen ableiten lassen. Doch lässt sich der Gedanke eines Leistungsrechts des Bürgers gegen den Staat, um den Gebrauch grundrechtlicher Freiheit erst zu ermöglichen, nicht auf das Verhältnis Staat – Gemeinde

übertragen. Doch verpflichtet der verfassungskräftige Grundsatz gemeindefreundlichen Verhalten⁵ den Staat, bei allen seinen Maßnahmen auf die Selbstverwaltungsbelange der Kommunen Rücksicht zu nehmen. Hieraus ergibt sich in gemeindefreundlicher Auslegung der statistikrechtlichen Übermittlungsvorschriften ein Anspruch der Gemeinden auf ermessensfehlerfreie Entscheidung der staatlichen Stellen über das Begehren auf Zugang zu den bei den staatlichen statistischen Ämtern vorhandenen Daten. Soweit nicht im Einzelfall Gesichtspunkte der Gewährung des Zugangs zu den bei diesen Daten zwingend entgegenstehen, ist den Gemeinden der Zugang zu diesen Daten zu eröffnen.

- h)** In Anbetracht des auf die Wahrnehmung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft beschränkten Aufgabenbereichs der Gemeinden unterscheidet sich der Datenbedarf der Kommunen nicht unbedeutend von dem der Länder und des Bundes. Im Unterschied zu den staatlichen Ebenen besteht für die Kommunen vor allem ein Bedarf an kleinräumigen Daten, die ihnen Planung und politische Gestaltung, aber auch die effektive und effiziente Verwirklichung von Anforderungen der EU, des Bundes und der Länder erst ermöglichen.
- i)** Dass sich beide informationellen Gewährleistungen durch Art. 28 Abs. 2 GG, die akzessorisch-ermöglichende wie die selbstständige kommunale Informationshoheit, auch auf kleinräumige Daten beziehen, ist eindeutig. Die gesetzliche Festschreibung der Blockseite als unterste Ebene der regionalen Zuordnung von Erhebungsmerkmalen unter Ausschluss der Nutzung von anderen Adressbestandteilen wie Straße und Hausnummer stellt eine Beschränkung dieser Gewährleistungsdimensionen dar.
- j)** Die Überprüfung der vorgenannten Beschränkung der Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung am Maßstab der Verhältnismäßigkeit in Abwägung mit dem individuellen Recht auf informationelle Selbstbestimmung ergibt das Folgende: Zwar stellt die aus kommunaler Sicht erforderliche dauerhafte Speicherung von Straße und Hausnummer zur

Herstellung künftiger Verknüpfungen einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Jedoch ist die hierdurch hervorgerufene Beeinträchtigung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung nicht von einem solchen Gewicht, dass sie sich gegen die durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützte eigenverantwortlich-gestaltende, auf kleinräumige Daten angewiesene Aufgabenerfüllung der Gemeinden in der Abwägung durchsetzen könnte. Voraussetzung ist, dass die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Anforderungen eingehalten werden, also durch gesetzliche Regelung die Merkmale Straße und Hausnummer für die spezifischen Bedarfe der kommunalen Statistik – insoweit gilt anderes als für die staatliche Statistik – als Erhebungsmerkmale definiert werden, eine weitestmögliche Anonymisierung vorgeschrieben wird sowie die Angaben in einer besonderen kommunalen Statistikstelle geführt werden, die von anderen Teilen der Gemeindeverwaltung organisatorisch abgeschottet ist und die „Außenanonymisierung“ der personenbezogenen Daten sicherstellt.

- k)** Welche Angabe im Rahmen einer Statistik Erhebungsmerkmal ist und welche als Hilfsmerkmal fungiert, ist wegen der unterschiedlichen rechtlichen Anforderungen, die für beide Kategorien gelten, gesetzlich zu regeln. Die Grenzen der dabei bestehenden gesetzgeberischen Gestaltungsbefugnis ergeben sich dort, wo eine Merkmalszuordnung willkürlich, d. h. ohne sachlich rechtfertigenden Grund erfolgt. So kann der Gesetzgeber eine funktional als Hilfsmerkmal anzusehende Angabe nicht als Erhebungsmerkmal einordnen, um sie den für Hilfsmerkmale geltenden Bestimmungen zu entziehen. Die spezifischen Bedarfe der Kommunen hinsichtlich der Verfügbarkeit kleinräumiger Daten weist die Adresse statistischer Einheiten als Gegenstand eines zentralen Erkenntnisinteresses der Gemeinden aus. Typologisch ist es daher gerechtfertigt, die Adresse statistischer Einheiten als Erhebungsmerkmal zu behandeln. Zur rechtlichen Realisierung einer solchen Einordnung ist eine Regelung in jedem eine Statistik anordnenden Gesetz erforderlich, wenn die betref-

fende Statistik für die Kommunalstatistik dauerhaft relevante Daten generieren soll. Eine generelle Festlegung der Adresse statistischer Einheiten als Erhebungsmerkmal in einem allgemeinen Statistikgesetz (Bundesstatistikgesetz, Landesstatistikgesetze) mit Wirkung für alle durchgeführten Statistiken ist nicht möglich. Zulässig wäre die Einfügung einer Aufforderungs- oder Hinweisregelung, die jedoch lediglich für den Gesetzgeber innerhalb seines Kompetenzbereichs gelten würde.

- l)** In Anbetracht der besonderen Bedeutung der Verfügbarkeit kleinräumiger Daten für die tatsächliche Wahrnehmbarkeit ihrer Selbstverwaltung durch die Kommunen und der hierin wurzelnden verfassungsrechtlichen Verankerung jener Verfügbarkeit in der durch Art. 28 Abs. 2 GG garantierten Selbstverwaltungsgarantie stellt sich das Problem unter Umständen konkurrierender Nutzungsansprüche von Staat und Gemeinden. Zwar müssen die für die Kommunen nutzbaren Daten zur Ermöglichung der staatlichen Aufsicht über die Kommunen auch für die Länder verfügbar sein. Hieraus kann jedoch nicht die Folgerung einer gleichrangigen Datennutzung durch Staat und Gemeinde gezogen werden. Da die Aufsichtsaufgaben wahrnehmenden Behörden nicht über abgeschottete Statistikstellen verfügen, dürfen sie keinen Zugang zu nicht anonymisierten oder deanonymisierbaren Daten erhalten. Überdies führt der in Art. 28 Abs. 2 GG zum Ausdruck gekommene prinzipielle Vorrang einer gemeindlichen vor einer staatlich determinierten Aufgabenwahrnehmung zu einem Vorrang auch der informationellen Grundlagen der Aufgabenwahrnehmung: Soweit der Vorrang der kommunalen Aufgabenwahrnehmung reicht, soweit haben die Gemeinden ein vorrangiges Nutzungsrecht.
- m)** Das vorrangige Nutzungsrecht der Kommunen hat Bedeutung auch für die Beurteilung der Frage, welche Grenzen für ein Angebot von Bund oder Ländern zur kommerziellen Nutzung von Statistikdaten bestehen. Ein solches Angebot darf die kommunale Aufgabenwahrnehmung nicht beeinträchtigen. Mit Blick auf die Planungshoheit der Gemeinden darf es

beispielsweise Privaten nicht ermöglicht werden, durch einen frühzeitigen Zugang zu planungsrelevanten Daten und daraus abgeleitete Maßnahmen die planerische Gestaltung durch die Kommunen faktisch einzuengen.

- n) Die in § 16 Abs. 5 BStatG zum Ausdruck gekommene Regelungstechnik, dass eine Übermittlung selbst an abgeschottete kommunale Statistikstellen nur zulässig ist, wenn dies in dem die jeweilige Statistik anordnenden Gesetz ausdrücklich bestimmt ist, ist verfassungsrechtlich nicht zwingend. Eine Regelung des Datenzugangs der kommunalen Statistikstellen im allgemeinen Statistikrecht müsste sich nicht auf eine Aufforderung oder einen Hinweis an den Gesetzgeber des besonderen Statistikrechts beschränken, sondern könnte – vorbehaltlich abweichender spezialgesetzlicher Bestimmungen – eine anwendbare – grundsätzlich verpflichtende – Vollregelung treffen.
- o) Der gegenwärtige Normbestand des Bundesstatistikgesetzes kollidiert selbst bei Ausserachtlassung der Übergangsregelung des Art. 125a Abs. 1 S. 2 GG nicht mit dem Verbot der Aufgabenübertragung auf die Kommunen durch Bundesgesetz (Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG). Die verfassungsrechtlichen Veränderungen durch die Föderalismusreform I zwingen mithin nicht zu einer Überarbeitung der Strukturen des allgemeinen Statistikrechts. Zu beachten bleibt das Verbot des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG vor allem beim künftigen Erlass von Gesetzen des besonderen Statistikrechts, d. h. von einer Bundesstatistik anordnenden Vorschriften.

2. Beantwortung der zur Begutachtung gestellten Fragen

- (1) *Durch welche rechtlichen Regelungen kann erreicht werden, dass die abgeschotteten kommunalen Statistikstellen für ihren Zuständigkeitsbereich einen den Statistischen Landesämtern vergleichbaren Zugang zu den Daten einschließlich der Einzelangaben im Statistischen Sys-*

tem erhalten, ohne dass es jeweils spezialgesetzlicher Ermächtigungen bedarf?

Zusammengefasst lassen sich folgende Anforderungen an eine Regelung des Datenzugangs der kommunalen Statistikstellen im allgemeinen Statistikrecht formulieren:

- Übermittlung nur zu statistischen Zwecken,
- es sei denn, ein die Statistik anordnendes Gesetz sieht eine engere Zweckbindung oder Einschränkungen der Übermittlung an kommunale Einheiten vor
- die Übermittlung darf nur an eine auf gesetzlicher Grundlage eingerichtete, abgeschottete kommunale Statistikstelle erfolgen.

Eine Regelung des Datenzugangs der kommunalen Statistikstellen im allgemeinen Statistikrecht müsste sich nicht auf eine Aufforderung oder einen Hinweis an den Gesetzgeber des besonderen Statistikrechts beschränken, sondern könnte – vorbehaltlich abweichender spezialgesetzlicher Bestimmungen – eine anwendbare Vollregelung treffen. Denkbar wäre z. B. folgende Regelung in § 16 Abs. 5 BStatG:

„Für ausschließlich statistische Zwecke werden vom Statistischen Bundesamt und den statistischen Ämtern der Länder Einzelangaben an die zur Durchführung statistischer Aufgaben zuständigen Stellen der Gemeinden und Gemeindeverbände übermittelt, soweit dies nicht in dem wenn die Übermittlung in einem eine Bundesstatistik anordnenden Gesetz vorgesehen ausgeschlossen ist oder dieses Gesetz eine ausdrückliche Zweckbindung vorsieht oder zwingende Gründe im Einzelfall einer Übermittlung entgegenstehen. ist sowie Art und Umfang der zu übermittelnden Einzelangaben bestimmt sind. Die Übermittlung ist nur zulässig, wenn durch Landesgesetz eine Trennung dieser Stellen von anderen kommunalen Verwaltungsstellen sichergestellt und das Statistikgeheimnis durch Organisation und Verfahren gewährleistet ist.“

(2) *Wie kann die Anerkennung der Adresse statistischer Einheiten (Straßenschlüssel, Hausnummer) für den kommunalen Bereich als Erhe-*

Erhebungsmerkmal entsprechend dem ebenenspezifischen Datenbedarf im föderalen System rechtlich begründet und realisiert werden vor dem Hintergrund, dass die Städte – anders als Bund und Länder – aus ihrer Planungshoheit eine Informationshoheit für kleinräumige Daten ableiten können und sich hieraus in Hinsicht auf die gebotene Abwägung mit dem individuellen Recht auf informationelle Selbstbestimmung möglicherweise unterschiedliche Geheimhaltungsanforderungen für Bund, Länder und Gemeinden ergeben?

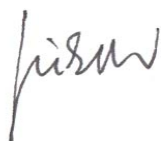
Die spezifischen Bedarfe der Kommunen hinsichtlich der Verfügbarkeit kleinräumiger Daten weist die Adresse statistischer Einheiten als Gegenstand eines zentralen Erkenntnisinteresses der Gemeinden aus. Typologisch ist es daher gerechtfertigt, die Adresse statistischer Einheiten als Erhebungsmerkmal zu behandeln. Zur rechtlichen Realisierung einer solchen Einordnung ist eine Regelung in jedem eine Statistik anordnenden Gesetz erforderlich, wenn die betreffende Statistik für die Kommunalstatistik dauerhaft relevante Daten generieren soll. Eine generelle Festlegung der Adresse statistischer Einheiten als Erhebungsmerkmal in einem allgemeinen Statistikgesetz (Bundesstatistikgesetz, Landesstatistikgesetze) mit Wirkung für alle durchgeführten Statistiken ist nicht möglich. Zulässig wäre die Einfügung einer Aufforderungs- oder Hinweisregelung, die jedoch lediglich für den Gesetzgeber innerhalb seines Kompetenzbereichs gelten würde.

- (3) *Mit der durch die Georeferenzierung und die Nutzung von Verwaltungsregistern für statistische Zwecke systematisch angelegten vermehrten Verfügbarkeit kleinräumiger (untergemeindlicher) Daten im System der staatlichen Statistik stellt sich die Frage nach deren Nutzung und Verbreitung durch den Staat im Spannungsfeld zur kommunalen Planungshoheit. Bestehen hier Grenzen für die allgemeine Verbreitung kleinräumiger Daten und deren Nutzung durch den Staat im Sinne einer ausschließlichen oder vorrangigen Verwertung dieser Daten durch die Kommunen?*

Soweit keine entsprechenden gesetzlichen Regelungen bestehen, gibt es kein exklusives Datennutzungs- oder -verwertungsrecht einer der Verwaltungsebenen im föderalen System. Der in Art. 28 Abs. 2 GG zum Ausdruck gekommene prinzipielle Vorrang einer gemeindlichen vor einer staatlich determinierten Aufgabenwahrnehmung führt allerdings zu einem Vorrang auch der informationellen Grundlagen der Aufgabenwahrnehmung: Soweit der Vorrang der kommunalen Aufgabenwahrnehmung reicht, soweit haben die Gemeinden ein vorrangiges Nutzungsrecht. Dies bezieht sich auch auf die Zurverfügungstellung statistischer Daten durch Bund und Länder zu kommerziellen Zwecken.

- (4) *Durch die bisherigen Stufen der Föderalismusreform wurden Zuständigkeiten des Bundes, der Länder und der Gemeinden entflochten. Entsprechen die Regelungen im Bundesstatistikgesetz, die auf die Kommunen zielen, noch diesem geänderten Zuständigkeitskonzept oder müssen evtl. andere gesetzliche Ansatzpunkte gefunden werden und wenn ja wie könnten diese beschrieben werden?*

Der gegenwärtige Normbestand des Bundesstatistikgesetzes kollidiert selbst bei Ausserachtlassung der Übergangsregelung des Art. 125a Abs. 1 S. 2 GG nicht mit dem Verbot der Aufgabenübertragung auf die Kommunen durch Bundesgesetz (Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG). Die verfassungsrechtlichen Veränderungen durch die Föderalismusreform I zwingen mithin nicht zu einer Überarbeitung der Strukturen des allgemeinen Statistikrechts.



(Univ.-Prof. Dr. J. Ziekow)